

SABER SERVIR

Caso de gestión pública
Trasformación digital
en los museos públicos
del Perú

Nº 6
Diciembre 2021



SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 6 · Diciembre 2021
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 de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, que tiene como eje central el desarrollo de un caso de gestión pública para uso académico y actualización continua de los gestores públicos, e incluye también artículos inéditos, artículos de tesis, entrevistas, y reseñas bibliográficas relacionadas a publicaciones recientes de gestión pública.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del Comité Editorial o de la Escuela Nacional de Administración Pública. Los artículos inéditos y artículos de tesis han sido sometidos a evaluación por pares.

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

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

Teléfono: (511) 206-3370

Correo electrónico: revistaenap@servir.gob.pe

Página Web: <http://www.gob.pe/servir>

ISSN: 2522-6738

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

Derechos reservados

Comité Editorial

Directora: Rosario Cerdán Urtecho.

Equipo editorial: Magaly García Fernández, Karina Ascencios Balbín, Juan José Cuya Carrasco y Alejandro Ponce San Román.

Revisores: Hans Aliaga, Mirtha Arrieta, Eva Bolivar, Enrique Chumacero, David Cornejo, Juan José Cuya, Margott de la Cruz, Silvia Guevara, Katia Melgarejo, Dante Paiva, Alejandro Ponce, Miguel Robles-Recavarren, Silvia Romero, Carolina Ruiz, Zulma Salazar, Paula Távora, Patricia Temoche, Catherine Trujillo, Cecilia Uchuya, Guillermo Valdivieso.

Diseño gráfico y diagramación: Marco Loo.

Corrección de estilo: Luis Miguel Espejo.

Agradecimiento: Joan Miguel Palacios Ramírez, Evelyn Iparraguirre, Fabiola Montoya.

Contenido

Presentación.	4
Transformación digital en los museos públicos del Perú.	6
Reforma del servicio civil durante la gestión de la pandemia: entrevista a Janeyri Boyer.	31
La gestión del conocimiento aplicada a la réplica de buenas prácticas de gerentes públicos y su aporte a la función pública.	43
<i>Luis Ernesto Tapia Melendez y Carlos Alberto Cárdenas Valdivia</i>	
La experiencia de implementación del trabajo no presencial en el Perú.	57
<i>Cinthya Diaz Montalvo, Ada Paca Palao, Francisca Margarita Talledo Reyes y Andrea Milagros Serrano Hurtado</i>	
Una mirada a los centros de atención al ciudadano según los conductores de calidad.	75
<i>Alexander Cruz Rojas</i>	
El estado de bienestar y la nueva gestión de los servicios públicos en España y Latinoamérica: innovación en los servicios sociales y sanitarios tras el Covid-19.	95
<i>Esteban Mancebo Lozano</i>	
Fomento de la igualdad de género: un gran desafío para la gobernanza en Perú.	122
<i>Martín Augusto Guillermo Girao y Sandy Noemí Gómez Campos</i>	
El delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales a la luz la teoría del deber y la administración pública.	145
<i>Fiorenka Jara Pacheco y Luis Alberto Ramírez Tipacti</i>	
Una historia en construcción: el empleo público en el Perú.	168
<i>Javier Iván Saravia Salazar</i>	

Presentación

La Escuela Nacional de Administración Pública, órgano de línea de SERVIR, presenta la sexta edición de su Revista Saber Servir, revista digital, semestral y de acceso abierto.

Después de más de un año de pandemia, hemos aprendido y adaptado nuestro trabajo a la coyuntura. Las herramientas digitales han sido un instrumento fundamental para lograr los objetivos planteados y acortar las distancias de espacio y tiempo.

El caso de estudio que hemos elaborado en este número aborda la buena práctica de gestión pública del Ministerio de Cultura sobre la transformación digital en los museos públicos del Perú, labor que comenzó antes de la pandemia y que permitió un mayor acceso de los ciudadanos a la cultura a pesar del Covid-19. Para su uso en aula, incluye además notas al docente y ayudas gráficas de interés para la comunidad académica y los servidores civiles.

Durante los últimos meses, la reforma del servicio civil ha tenido especial interés debido a cambios normativos significativos, es por ello que en esta edición compartimos una entrevista realizada a Janeyri Boyer, presidenta ejecutiva de Servir quien nos responde sobre diversas inquietudes en torno a la reforma, su importancia y las estrategias implementadas durante esta crisis sanitaria.

La revista presenta también seis artículos originales recibidos en respuesta a nuestra convocatoria pública dirigida a servidores civiles e investigadores en gestión pública.

En esta convocatoria hemos priorizado temas sobre el servicio civil, es así que después de nuestro proceso de revisión editorial, tenemos dos experiencias importantes implementadas desde nuestra institución: el artículo presentado por Tapia y Cárdenas que narra el proceso del concurso de buenas prácticas realizadas por los gerentes públicos y cómo desarrollar una política pública de réplicas de buenas prácticas de la gerencia pública; y la segunda experiencia es sobre el avance en la implementación del trabajo no presencial en el Perú. Las autoras Díaz, Paca, Serrano y Talledo identifican a través de una investigación cualitativa, factores clave para la implementación de modalidades de trabajo no presencial en el sector público.

Alexander Cruz presenta un interesante artículo sobre la medición de calidad de los servicios públicos transaccionales en nuestro país a través de los conductores de calidad utilizando investigación cuantitativa.

Desde España, el autor Esteban Mancebo, da una mirada sobre el estado de bienestar poniendo el énfasis en los servicios sociales y sanitarios tras la crisis del Covid-19 en Latinoamérica.

El artículo de Guillermo y Gómez, nos brindan un análisis sobre la importancia de incluir la perspectiva de género y fomentar la igualdad en todos los niveles de gobierno para contribuir a generar modelos de gobernanza.

El artículo de Jara y Ramírez analiza la interrelación del delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales con la teoría del deber y la administración pública como bien jurídico protegido del tipo penal.

Por último, en nuestra sección de reseñas de publicaciones recientes sobre gestión pública, tenemos el comentario de Javier Saravia sobre el libro *La historia del empleo público peruano* de Kenny Díaz.

Con esta edición continuamos en la labor permanente de fortalecer las capacidades de los servidores civiles, así como en difundir la investigación en gestión pública aplicada con especial énfasis en temas de servicio civil.

Esperamos que este sexto número sea de interés para la comunidad académica y los servidores civiles, y sirva también para compartir y replicar experiencias de gestión pública en nuestro país.

Rosario Cerdán Urtecho

Directora de la Escuela Nacional de Administración Pública

Transformación digital en los museos públicos del Perú*

Resumen

Este documento presenta el caso de transformación digital en los museos públicos del Perú que se trabajó desde la Oficina General de Estadística y Tecnología de Información y Comunicaciones junto a la Dirección General de Museos del Ministerio de Cultura entre 2014 y 2021. Además, narra cómo se articuló con otras direcciones de la entidad y entidades públicas para llevar a cabo este proyecto, cuyo resultado fue un mayor acceso de los ciudadanos a la cultura durante la pandemia del Covid-19. El proyecto ganó el Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública organizado por Ciudadanos al Día (CAD) en la categoría de Promoción de la Cultura e Identidad con su estrategia de “Plataforma de visitas virtuales de los museos públicos de Perú”.

Palabras clave: Transformación digital, museos públicos, acceso a la cultura, Perú.

Abstract

This paper presents the case of digital transformation in public museums in Peru which was undertaken by the General Office of Statistics and Information Technology and Communications along with the Directorate General for Museums of the Ministry of Culture, between 2014 and 2021. In addition, it narrates how it was articulated with other areas of the entity and public entities in order to carry out this project, obtaining as a result a greater access of citizens to culture during the Covid-19 pandemic, and earning the Good Practices in Public Management

* Elaborado por Magaly García Fernández, revisado y editado por Karina Ascencios Balbín, Alejandro Ponce San Román y Juan José Cuya Carrasco para la Escuela Nacional de Administración Pública. Correo electrónico: casos-enap@servir.gob.pe. Agradecemos la información proporcionada por el Ing. Joan Miguel Palacios Ramírez mediante las entrevistas realizadas en 2017 y 2020.

Award organized by Ciudadanos al Día (CAD) in the category Promotion of Culture and Identity with the strategy called “Platform for Virtual Visits of Public Museums in Peru.”

Keywords: Digital transformation, public museums, culture access, Peru.

El Perú alberga innumerables bienes culturales materiales e inmateriales que son instrumentos para afirmar nuestra propia identidad, conocer nuestro pasado y construir nuestro futuro a través de ellos. Este patrimonio es único, insustituible y muchas veces poco estudiado.

El Ministerio de Cultura es el ente rector de la materia y cuenta con un marco legal que instituye el Sistema Nacional de Museos del Estado integrado por los museos regionales, municipales, comunitarios u otros dependientes del Estado, en cuyo reglamento se define al museo como:

la institución que tiene por función principal, conservar, investigar, exhibir y difundir el patrimonio, así como toda actividad que contribuya a enriquecer la vida cultural de la sociedad. Su clasificación según la UNESCO abarca a todas las actividades culturales, regímenes de propiedad o ámbitos geográficos. (“Reglamento para la creación, registro e incorporación de museos”, 1995, art. 2).

Tradicionalmente los museos fueron vistos como lugares de almacenamiento y exposición dirigidos a una población minoritaria. Sin embargo, desde hace algún tiempo, han tomado protagonismo y apuestan a ser vistos como instituciones vivas, espacios abiertos y de diálogo, de aprendizaje e interacción que contribuyan a fortalecer y reafirmar la identidad local, regional y nacional (Ministerio de Cultura, 2012).

Durante la crisis del COVID-19, el Estado instauró medidas de confinamiento para evitar la propagación del virus. Así como en otros sectores, el de Cultura registró pérdidas económicas significativas, principalmente en las actividades de educación, formación cultural, audiovisual, artes escénicas, libro y música. De acuerdo al *Informe sobre el impacto del estado de emergencia por el Covid-19 en el sector de las artes, museos e industrias culturales y creativas*, el sector tuvo pérdidas de más de S/ 162 967 928 entre marzo y junio de 2020 (Ministerio de Cultura, 2020). El 90% de los museos en el mundo cerraron sus puertas y el Perú no fue la excepción, inclusive el patrimonio arqueológico se vio afectado ante la falta de mantenimiento y desarrollo, así como por factores externos que amenazaron su intangibilidad.

VER NOTA PARA EL DOCENTE 1

En esta coyuntura, la infraestructura tecnológica y los servicios virtuales creados para los museos, se convirtieron en un recurso importante para hacer frente a la continuidad de las actividades culturales, la difusión y valoración de nuestra cultura, la formación de gestión cultural, así como para complementar la educación escolar que también se adaptó a estas necesidades. Los museos han demostrado ser instituciones portadoras de identidad cultural, y proveedoras de actividades formadoras y de entretenimiento que han adquirido especial relevancia durante esta crisis.

La Dirección General de Museos del Ministerio de Cultura, reconoció la importancia de implementar herramientas tecnológicas que permitan potenciar los servicios museográficos hacia la comunidad desde mucho antes de esta situación. Es así que en 2015 nace la iniciativa “Museos en Línea”, una plataforma virtual que “promueve vínculos más estrechos entre la comunidad y los museos del Perú” (Museos en Línea, s.f) y difunde las actividades de los museos públicos y privados a nivel nacional, de forma accesible a los ciudadanos.

Dentro de esta plataforma se encuentra la “Visita Virtual” que permite realizar un recorrido virtual por veinticinco museos públicos y cuatro sitios arqueológicos a nivel nacional, observar cada pieza del museo en vista 3D o recorrer museos de sitio con vistas 360°.

Esta iniciativa tenía como objetivo acercar a los museos a un nuevo público y erradicar la imagen del museo como un “templo del saber lejano e inaccesible”. Las visitas virtuales no buscaban reemplazar a las visitas presenciales a los museos, pero sí convertirse en una herramienta que promueva la curiosidad por nuestro patrimonio cultural, además de acortar las brechas de acceso a la cultura.

Desarrollo del proyecto tecnológico

Las nuevas tecnologías se han integrado con la museología en las nuevas formas de llegar a un nuevo público que convive con internet y redes sociales. De esta manera, cierran la brecha del espacio y del tiempo, debido a que los visitantes pueden conectarse desde cualquier lugar del mundo y en los horarios que mejor se adecúen a sus actividades. Además, permite la difusión por parte de los mismos usuarios, al igual que la crítica y la valoración de los servicios.

Para empezar un proyecto tecnológico es muy importante hacer un análisis previo. En 2015, desde el Ministerio de Cultura, se realizó el análisis de la banda ancha del internet de los museos en Lima, además de la infraestructura tecnológica necesaria para implementar una plataforma digital. Ambas condiciones eran precarias. Este hallazgo justificó una inversión del Ministerio de Cultura en sus dependencias, en especial los museos. Se potenció el acceso a internet, con conexión wifi gratuita para los visitantes y se renovaron computadoras y servidores, entre otros.

Con la infraestructura mejorada, fue posible la implementación de recursos tecnológicos innovadores y orientados al ciudadano desde 2016, como:

Código QR	Se implementó un código QR en cada pieza de los museos: este recurso permite ver a detalle la pieza museográfica desde el celular del visitante o en 3D, si se trata de objetos tridimensionales. Además, se pensó en esta estrategia para atraer a público joven y estudiantes que gustan de interactuar con la tecnología. También permitía almacenar en su celular la información que iba capturando durante su recorrido en el museo.
Realidad aumentada	Consiste en que una vez que las personas ya han escaneado las piezas del museo de las cuales necesitan información, pueden acercarse a una zona en el museo donde van a ver en impreso un código al cual pueden apuntar con la cámara de la tableta o el celular y como resultado, verán una imagen tridimensional de la pieza que pueden rotar para verla en 360 grados e interactuar con ella.

En 2019, la Oficina General de Estadística, Tecnologías de la Información y Comunicaciones (OGETIC), en coordinación con la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural y utilizando todo lo avanzado con la Dirección General de Museos para ejecutar acciones de concientización con escolares sobre el cuidado y defensa de su patrimonio, pusieron en marcha la iniciativa Patritec.

Patritec	Exposición itinerante dirigida a escolares que buscaba generar una experiencia diferente con nuestro patrimonio cultural. Se utilizaron visores de realidad virtual, pantallas táctiles, proyecciones holográficas, entre otros. Incluso, con recursos propios, se compraron lentes de cartón para realidad aumentada, lo que permitía al público interactuar con las piezas en 3D. Esta iniciativa tuvo gran acogida en los estudiantes, quienes hacían colas para apreciar las piezas museográficas con esta tecnología, acercando de esta manera a los jóvenes a este espacio que fomenta la identidad cultural de su región.
-----------------	--

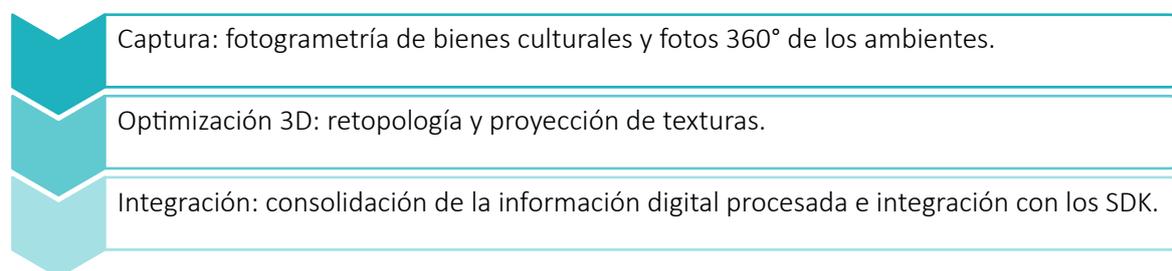
Innovaciones como estas, de bajo costo y utilizando tecnologías de fácil acceso, permitieron convencer del potencial oculto para mejorar el impacto de los museos. La riqueza del patrimonio nacional y la existencia de fondos públicos que podían ser destinados a este fin justificaban explorar el estado del arte y buscar ejemplos que inspiraran nuevos servicios en nuestro país.

VER NOTA PARA EL DOCENTE 2

Para realizar el *benchmarking*, el director general de Estadística y Tecnologías de Información y Comunicaciones del Ministerio de Cultura viajó a China, donde se nutrió de experiencias innovadoras para explorar su replicación, adaptación o reinención en el Perú. Al retorno, tenía claro que el primer paso debía ser la digitalización de las colecciones. Es decir, generar una versión fotográfica de cada bien cultural, así como de los ambientes del museo o sitios arqueológicos.

A su regreso implementó el proceso de digitalización según los siguientes pasos:

Tabla 1
Proceso de digitalización



Nota: Adaptado de *Innovación Tecnológica: ¿Cómo digitalizamos nuestros museos?*, por Ministerio de Cultura, s.f. (<https://innovacion.cultura.pe/>)

El primer proyecto de digitalización que se trabajó fue el del Museo de Arte Italiano, y luego se extendió a ocho museos en Lima. El director de este museo tenía una comprensión muy clara de las oportunidades que abrían las tecnologías a la difusión de la cultura. Fue pionero en la digitalización de su colección en el momento oportuno. Después de este, otros museos replicaron la experiencia.

En Lima se marcó la pauta de lo que sería la museografía virtual. Sin embargo, el Ministerio de Cultura no puede considerarse satisfecho con el desarrollo de museos centralizados de la capital. Debe promover un desarrollo armónico de sus instituciones a nivel nacional. Una de las principales limitantes para ello fueron las limitaciones en el acceso a internet en las provincias.

Hubo, sin embargo, cierta aversión al cambio y algunos temores de las personas implicadas. Para ello, se realizó un trabajo de capacitación a los guías o mediadores culturales para que puedan enseñar a los ciudadanos a utilizar esta tecnología. Además, se hizo un trabajo de “evangelización” para explicar a cada director de museo los beneficios que puede traer este proyecto tecnológico para potenciar el uso del museo. Debía desterrarse la idea de que la tecnología iba a reemplazar las visitas a los museos; por el contrario, el objetivo era despertar el interés de los ciudadanos para repotenciar el acceso y uso de este servicio público.

VER NOTA PARA EL DOCENTE 3

En cuanto a la identificación del patrimonio, se tenía un inventario con datos como nombre, ubicación, medidas e imágenes referenciales que se utilizaban solo a nivel interno. Para llevar a cabo este proyecto, se trabajó articuladamente con los encargados de este Registro Nacional de Bienes Culturales, para convertir esta información interna a información abierta a la ciudadanía. Con esta iniciativa se creó el catálogo en línea del Patrimonio Cultural de la Nación, disponible para todo interesado a través de la página web del Ministerio de Cultura. Al virtualizar estas fotografías de los bienes culturales, se pudo luego digitalizar las piezas en 3D con la seguridad de que podían ser puestas a disposición de la ciudadanía en los recorridos virtuales.

Este fue el punto de partida para implementar luego las visitas virtuales de los museos y para la página de museos en línea.

Expansión del proyecto y articulación con otros actores

Como en la mayoría de entidades del Estado, el personal del Ministerio de Cultura tiene una alta rotación. El jefe de TI que inició este proyecto cambió de trabajo. Sin embargo, después de tres años regresó al puesto de Director de Tecnologías de la Información en el Ministerio de Cultura. En este intervalo, se priorizaron otras estrategias, por lo que a su regreso logró retomar el protagonismo a la transformación digital de los museos.

Al difundirse el proyecto de digitalización en Lima, diversos museos a nivel nacional mostraron interés en replicar la experiencia. De forma creciente, contactaron al área de Tecnología del Ministerio para digitalizar sus colecciones. Se fue desarrollando así un espacio de cooperación entre el Ministerio, los gobiernos regionales, las municipalidades y las unidades desconcentradas de cultura.

Sin embargo, el equipo de tecnologías no podía asumir la responsabilidad integral de esta tarea: necesitaba de otros profesionales que formen parte del proyecto. Así, se formó un equipo multidisciplinario donde colaboraron arqueólogos, diseñadores e informáticos con distintas visiones y competencias. Esta experiencia integradora de diversas competencias no dejaba de ser innovadora en el sector cultura. El personal dedicado a las TIC desarrolló habilidades blandas como la empatía, vocación de servicio y trabajo en equipo. Además, debieron derribar mitos en torno a la digitalización de los bienes culturales, establecer puentes y superar las diferencias de lenguajes técnicos utilizados por las distintas especialidades involucradas. Para ello, se establecieron las siguientes medidas:

- Se creó un equipo de innovación donde participaban jóvenes recién egresados de universidades junto a servidores públicos que ya laboraban muchos años y conocían la cultura organizacional.
- Se trabajó con museos cuyos directores mostraban interés en el proyecto. Al inicio eran pocos, pero luego se fue incrementando la demanda al visibilizar los beneficios de quienes iniciaron el proceso. Un proyecto de transformación digital de este tipo necesita del compromiso del líder usuario, no solo del informático, para tener éxito.

Con este equipo se trabajó articuladamente con los gobiernos regionales (GORE). La primera experiencia fue con el Gobierno Regional de Cajamarca, donde el equipo de TIC digitalizó las piezas del Museo Arqueológico y Etnográfico del Conjunto Monumental de Belén y el Cuarto del Rescate, e implementó las visitas virtuales. Luego de firmar un convenio entre el Gobierno Regional y el Ministerio de Cultura, se logró ampliar recorridos virtuales de los complejos Cumbemayo, Kuntur Wasi y Ventanillas de Otuzco. Además, asesoró a los museos para que, a través del GORE, puedan comprar los equipos necesarios con las especificaciones técnicas correctas. Esto abarcaba dispositivos multimedia, tótems, lentes 3D y red wifi. Los beneficiarios fueron el Museo del Hospital de Varones, el Museo del Hospital de Mujeres y el Sitio Arqueológico Ventanillas de Otuzco.

VER NOTA PARA EL DOCENTE 4

Una limitante en este proceso fue que los museos no tenían un equipo tecnológico de planta. Por ello, no se podía capacitar al personal para que fueran autónomos en la implementación; no tenían la capacidad técnica para adquirir ese conocimiento y dependían del Ministerio de

Cultura. Sin embargo, para que este proyecto pueda desarrollarse de manera autónoma, posterior a su implementación, se realizó una capacitación en el uso de los equipos tecnológicos adquiridos a las personas encargadas para que pudieran dar sostenimiento a la iniciativa.

Para digitalizar un museo pequeño (de dos ambientes), el tiempo aproximado es de dos meses. El equipo técnico estaba conformado por tres personas y se lograba digitalizar alrededor de cien piezas arqueológicas. En un museo más grande podía tomar cuatro meses o más. Se debía tener en cuenta que se digitalizan ambientes, se construían salas, vitrinas y recorridos en 3D.

El Ministerio de Cultura también adquirió nuevos equipos para la digitalización. La Dirección TIC orientó sus servicios al ciudadano y a la generación de valor público, por lo que pudo justificar la compra de cámaras digitales panorámicas, escáner 3D, entre otros, a través del mecanismo IOARR (inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición), que consiste en intervenciones puntuales sobre uno o más activos estratégicos (AE) que contribuyen al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios, y que debe estar alineado a objetivos priorizados, metas e indicadores (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).

La digitalización del patrimonio de estos museos permitió que Cajamarca cuente con nuevas herramientas interactivas para la difusión de la cultura empleando lentes virtuales, códigos QR y una pirámide holográfica 3D que permitió a los visitantes nacionales y extranjeros acercarse desde otra experiencia a nuestra cultura.

Finalmente, se implementó el servicio de recuerdos digitales para los visitantes mediante fotografías digitales con el tótem, a modo de *souvenir*. El visitante, al final de su visita, se tomaba una fotografía con la pieza museística que más le había impactado y aparecía en el tótem ubicado al final del recorrido. Esta fotografía la podía compartir en sus redes sociales.

Transformación digital y buenas prácticas

La transformación digital en el sector cultural se ha impulsado notoriamente. Pero no se debe interpretar como un mero esfuerzo de digitalización. Es ante todo un esfuerzo por democratizar la información, facilitar el acceso a la cultura para todos los ciudadanos y promover la reflexión y la recuperación de nuestras raíces. Las tecnologías digitales son mecanismos eficaces para lograr ese vínculo entre el público y el servicio o producto cultural. Ante la saturación de información

y productos tecnológicos desarrollados durante este periodo de crisis sanitaria, se debe acercar la cultura al ciudadano con herramientas eficientes, inclusivas y participativas.

VER NOTA PARA EL DOCENTE 5

Ante las medidas de confinamiento establecidas por el Gobierno frente a la pandemia, se detuvo el proceso de digitalización de los museos, los viajes del equipo para realizar este trabajo y muchas compras públicas.

Sin embargo, con la implementación que se ha realizado hasta el momento, se puede decir que los museos estaban preparados para enfrentar la “nueva normalidad”. El trabajo del Ministerio de Cultura permitió a los administradores de los museos públicos del Perú contar con contenidos digitales para continuar difundiendo el patrimonio ante el desafiante escenario de la pandemia. Las visitas virtuales se utilizaron también como recursos educativos en este contexto de implementación de clases virtuales para toda la educación escolar en el país.

El Ministerio de Cultura, a través de la Oficina General de Estadística y Tecnología de Información y Comunicaciones, en conjunto con la Dirección General de Museos, continuó con el desarrollo de la plataforma de visitas virtuales de los museos (<https://visitavirtual.cultura.pe/>). Esto, implicó el uso de herramientas y técnicas modernas para realizar el modelado tridimensional, utilizar la fotogrametría para la captura de cada uno de los bienes patrimoniales y la captura fotográfica 360° para los entornos museográficos.

Actualmente, la Dirección General de Museos del Ministerio de Cultura administra 56 museos a nivel nacional. La Oficina General de Estadística y Tecnología de Información y Comunicaciones, en conjunto con la Dirección General de Museos, ha implementado veinticinco espacios culturales, entre los que se encuentran veintiún museos, incluyendo el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM), así como el Sitio Arqueológico Ventanillas de Otuzco, el Cuarto del Rescate y la Iglesia Belén, ubicados en Cajamarca (Ministerio de Cultura, 2020).

Los recorridos virtuales cuentan con una audioguía —que nos introduce en el museo—, un mapa del museo que permite guiar el recorrido, piezas en 3D y, finalmente, un recorrido por las salas. Son diseñados con un guion museográfico y objetivos educativos; protegen el patrimonio

y lo ponen en valor; se identifican oportunidades para agregar valor a la experiencia y se busca integrarlos en la experiencia digital del visitante.

A mediados de 2021, se registran más de 4,5 millones de visitas virtuales. Entre los más visitados, están el Museo Nacional de Arqueología, Antropología e Historia del Perú (Lima), el Museo Nacional de Chavín (Áncash), el Museo de Sitio Manuel Chávez Ballón de Machu Picchu, el Museo de Arte Italiano (Lima) y el Museo de Sitio Pachacamac.

Los visitantes virtuales se incrementaron desde marzo de 2020, mes en que iniciaron las medidas de confinamiento, en un 300%, con aproximadamente 100 mil visitas mensuales.

Es de destacar que todo el proceso fue realizado directamente con recursos del presupuesto institucional y personal interno, sin financiamiento externo.

VER NOTA PARA EL DOCENTE 6

Todo este esfuerzo tuvo un reconocimiento. A finales de 2020, el Ministerio de Cultura ganó el Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública organizado por Ciudadanos al Día (CAD) en la categoría de “Promoción de la Cultura e Identidad” con su estrategia de “Plataforma de visitas virtuales de los museos públicos de Perú”.

Este merecido reconocimiento se da ante el logro de los objetivos planteados:

- Acercar el patrimonio cultural de la nación a los ciudadanos a través de una herramienta digital.
- Acortar la brecha de acceso a los museos y al conocimiento de sus colecciones.
- Transformarse en una herramienta educativa que pueda ser utilizada por docentes de educación básica regular, tanto de primaria como de secundaria.

La plataforma de Visita Virtual de los Museos ha permitido el acceso abierto y gratuito al patrimonio de los museos que administra el Ministerio de Cultura, lo que representa un logro importante en materia de difusión y acceso a la cultura, además de generar nuevos públicos de interés. Ha contribuido a posicionar los museos como lugares innovadores que mejoran la experiencia de sus visitantes a través de herramientas tecnológicas que brindan

un estándar común y una solución replicable para todos los museos del país, tanto públicos como privados.

Conclusiones

Después del análisis de esta valiosa experiencia, podríamos concluir que:

1. Los proyectos de transformación digital deben desarrollarse bajo una estrategia de desarrollo ágil y de complejidad creciente.
2. La mejor estrategia para ir derrumbando mitos o paradigmas que impiden la transformación digital es demostrar de forma tangible que las nuevas tecnologías son beneficiosas. Mediante el boca-a-boca se facilitará la cimentación de la transformación digital y se generará su réplica en otras instituciones. Es también importante la sistematización de procesos y la documentación de la buena práctica.
3. Los proyectos de transformación digital deben contar con un equipo de profesionales multidisciplinario que conozcan la cultura organizacional. Además, constituye una oportunidad para jóvenes impetuosos y ávidos de logros, con sensibilidad por objetivos vinculados al valor público, que mantengan la motivación a pesar de las dificultades que se puedan presentar y que contribuyan a la innovación tecnológica. Son, además, un factor de contagio, que estimula el interés y la participación de otros jóvenes.
4. La mejor estrategia para contar con financiamiento para las TIC es demostrar que la iniciativa generará valor público directo en la ciudadanía. No basta con compras puntuales de tecnología (como antenas wifi); el objetivo principal es acercar al público a los museos para que puedan compartir su experiencia y contribuyan a la difusión de la iniciativa.
5. El buen directivo público debe explorar y explotar las ventanas de oportunidad para la innovación en el desarrollo de proyectos de valor público y financiamiento estatal, como las inversiones IOARR, convenios interinstitucionales y otros.
6. Se deben mapear posibles riesgos o escenarios. Nadie pudo prever una pandemia, pero sí era posible aprovechar el avance tecnológico e incorporar el uso de nuevas herramientas que, finalmente, permitieron gestionar la crisis.

La digitalización de los museos virtuales y la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda acceder a estos recursos de forma gratuita democratiza la cultura y fortalece nuestra identidad cultural. Sin embargo, aún queda un largo camino por cubrir en términos de brechas tecnológicas para que la inclusión digital sea una realidad.

Referencias

- Ibermuseos. (19 de octubre de 2018). *Panorama de los museos: Perú*. <http://www.iber museos.org/panorama-de-los-museos-peru/>
- Reglamento para la creación, registro e incorporación de museos al Sistema Nacional de Museos del Estado. (18 de noviembre de 1995). https://nanopdf.com/download/reglamento-para-creacion-e-incorporacion-de-museos-peruanos_pdf
- Ministerio de Cultura (2012). *Guía de museos del Perú* (2a ed.). <https://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/paginternas/tablaarchivos/2013/09/guiamuseos191212.pdf>
- Ministerio de Cultura (junio de 2020a). Informe sobre el impacto del estado de emergencia por el COVID-19 en el sector de las artes, museos e industrias culturales y creativas: Resultados generales. Municipalidad de Lima. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/790476/Informe_ok_05JUN20.pdf
- Ministerio de Cultura (16 de abril de 2020b). *Ministerio de Cultura impulsa visitas online a sus "Museos Virtuales"*. <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/126024-ministerio-de-cultura-impulsa-visitas-online-a-sus-museos-virtuales>
- Ministerio de Cultura. (s.f.). *Innovación Tecnológica: ¿Cómo digitalizamos nuestros museos?*. <https://innovacion.cultura.pe>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2020). Lineamientos para la identificación y registro de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición – IOARR. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Metodologias_Generales_PI/Lineamientos_IOARR.pdf

Bibliografía

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). *Contexto: gestión pública en tiempos de crisis. N°7. Impacto de la crisis en el sector cultura*. Escuela Nacional de Administración Pública. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1439604/Contexto7_ENAP_2020.pdf.pdf
- Cajamarca digitaliza patrimonio cultural para promoción y difusión (10 de enero de 2020). En *Gobierno Regional de Cajamarca*. <https://www.regioncajamarca.gob.pe/portal/noticias/det/695>
- Día de los Museos: Los museos peruanos que puedes visitar de forma virtual en tiempos de pandemia. (17 de mayo de 2020). En *RPP*. <https://rpp.pe/cultura/mas-cultura/dia-internacional-de-los-museos-23-museos-peruanos-que-puedes-visitar-de-forma-virtual-en-tiempos-de-pandemia-noticia-1266266>

- Diez museos implementan nuevas tecnologías para el beneficio de los visitantes (4 de junio de 2019). En *TVpe*. <https://tvperu.gob.pe/novedades/tvperu/diez-museos-implementan-nuevas-tecnologias-para-el-beneficio-de-los-visitantes>
- Funes, S. (9 de julio de 2019). *Transformación digital del sector cultural, la clave para cautivar nuevos públicos*. The Valley. <https://thevalley.es/blog/transformacion-digital-sector-cultural-clave-nuevos-publicos/>
- Innovación TI en la cultura. (6 de julio de 2016). En *CIO Perú*. <https://cioperu.pe/articulo/21417/innovacion-ti-en-la-cultura/>
- Ministerio de Cultura Peru. (2015). “*Tecnología en los procesos del arte*” Umbrales [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=0pL7B7B34NA>
- Ministerio de Cultura presentó aplicativos de realidad virtual y aumentada del Conjunto Monumental Belén y Cuarto del Rescate (2 de setiembre de 2019). En *gob.pe; Ministerio de Cultura*. <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/50381-ministerio-de-cultura-presento-aplicativos-de-realidad-virtual-y-aumentada-del-conjunto-monumental-belen-y-cuarto-del-rescate>
- Ministerio de Cultura participará de I GORE Digital con sus aplicativos de realidad virtual y aumentada. (21 de octubre de 2019). En *gob.pe; Ministerio de Cultura*. <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/59916-ministerio-de-cultura-participara-de-i-gore-digital-con-sus-aplicativos-de-realidad-virtual-y-aumentada>
- Ministro de Cultura recibió premio de Buenas Prácticas en Gestión Pública 2020. (2 de diciembre de 2020). En *gob.pe; Ministerio de Cultura*. <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/318998-ministro-de-cultura-recibio-premio-de-buenas-practicas-en-gestion-publica-2020>
- PatriTec ¡Conéctate con tu pasado! (26 de setiembre de 2019). En *gob.pe; Ministerio de Cultura*. <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/51893-patritec-conectate-con-tu-pasado>
- Patritec ¡Conéctate a tu pasado! llegó a Ate. (25 de octubre de 2019). En *gob.pe; Ministerio de Cultura*. <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/61328-patritec-conectate-a-tu-pasado-llego-a-ate>

Notas para el docente¹

Comentarios generales del caso

El caso “Transformación digital en los museos públicos del Perú” ha sido diseñado para contribuir a la formación de competencias de servidores públicos en cualquier nivel de gobierno y nivel directivo. Estas notas para el docente están acotadas para:

	Directivos	1, 2, 3, 4, 5 y 6
	Servidores civiles	2, 3, 5 y 6

Las competencias específicas que pueden ser trabajadas en aula son:

	Gestión estratégica	1, 3, 5 y 6
	Capacidad de gestión	1, 2, 3 y 6
	Orientación a resultados	1 y 6
	Liderazgo	2, 5
	Servicio al ciudadano	2, 3, 4, 5
	Diálogo intercultural	2, 4
	Gestión del cambio e innovación	1, 2, 3, 4, 5 y 6
	Transparencia y acceso a la información pública	3, 4

1 Elaboradas por Carlos Mario Velarde, revisado y editado por Alejandro Ponce San Román y Magaly García Fernández para la Escuela Nacional de Administración Pública. Su uso en aula es gratuito con aprobación expresa de la Escuela Nacional de Administración Pública. Para mayor información escribanos a casos-enap@servir.gob.pe

Las notas están diseñadas para uso exclusivo de los docentes. Contienen propuestas para promover la discusión y deben ser utilizadas como complemento del conocimiento específico desarrollado por el docente como parte de su preparación para el uso en clase. Cuando es oportuno, se brindan alternativas para la solución de la nota.

El caso puede tener diversos usos:

Grado de complejidad	Bajo
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia de un año en la gestión pública. • Haber ocupado cargos de jefatura en la administración pública, con personal a cargo. • Experiencia en la toma de decisiones en la gestión pública.
Objetivos de aprendizaje	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valorar la capacidad de innovación y gestión del cambio en contextos de crisis. 2. Fomentar el liderazgo positivo para lograr resultados.
Sugerencias para el diseño de la sesión	<p>Metodología</p> <p>Tiempo: 1 hora 30 minutos</p> <p>Paso 1: Lectura comprensiva del caso: 20 minutos</p> <p>Paso 2: Identificar la problemática del caso: 20 minutos</p> <p>Paso 3: Identificar los actores del caso: 10 minutos</p> <p>Paso 4: Analizar cómo se soluciona el caso: 40 minutos</p>

Nota para el docente 1. Enfrentando los desafíos

Destinatarios	Directivos públicos
Competencias	<p>Gestión estratégica</p> <p>Capacidad de gestión</p> <p>Orientación a resultados</p> <p>Gestión del cambio e innovación</p>
Pregunta motivadora	En un contexto de crisis y confinamiento, producto de la pandemia, ¿qué decisiones se deben tomar para continuar brindando acceso a los museos a los ciudadanos y ciudadanas?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Considera que es mejor mantener los museos cerrados hasta que toda la población haya sido vacunada y así mantener la seguridad de la ciudadanía y servidores, ponderando que la cultura no es tan prioritaria como la salud. 2. Diseña una estrategia de apertura progresiva y con aforos limitados a fin de generar recursos para mantener los museos y promover el acceso a la cultura de una parte de la ciudadanía.

	<p>3. Convoca a expertos en procesos de digitalización y generación de entornos virtuales, con el fin de lanzar el acceso a los museos de manera virtual, lo que asegura la salud y el acceso a los bienes culturales del país.</p> <p>4. Desarrolla una estrategia mixta, dando continuidad a lo avanzado en el proceso de virtualización de los museos antes de la pandemia y, al mismo tiempo, planifica una apertura física progresiva con aforo limitado, para que se pueda dar más opciones de acceso a la cultura de nuestro país.</p>
<p>Información complementaria</p>	<p>Tal como lo refleja el caso, la pandemia provocó un confinamiento que paralizó todas las actividades productivas de nuestro país y también las actividades sociales y culturales. En este sentido, el acceso a los museos y monumentos arqueológicos fue uno de los aspectos más golpeados por el confinamiento. Como se relata en el caso, fueron cuantiosas las pérdidas económicas y esto afectó el mantenimiento de los monumentos y museos de nuestro país. Pero también los ciudadanos y ciudadanas vieron afectado su derecho de acceder y gozar de nuestra herencia cultural, que debe ser puesta a su disposición. Especialmente para los niños, niñas y adolescentes, no poder acceder a museos o visitar sitios arqueológicos limitó el desarrollo de algunas competencias básicas en su proceso educativo.</p> <p>Desde la perspectiva de la gestión pública, especialmente los directivos públicos a cargo de las políticas culturales de nuestro país tuvieron que enfrentar varios desafíos en el contexto de crisis sanitaria por el Covid-19. El primero, que antecede a la pandemia, es la insuficiente puesta en valor de los museos y sitios arqueológicos; otro es el incremento de la todavía escasa participación de la ciudadanía en el acceso y goce de nuestro patrimonio cultural. La pandemia profundizó estas limitaciones. Por tal motivo, los directivos públicos encargados de las políticas culturales de nuestro país tuvieron que afrontar estos desafíos anteriores a la pandemia y asumir aquellos que se produjeron durante la pandemia. De esta forma, apelar a una estrategia de retorno progresivo con aforos limitados y, sobre todo, la digitalización de los museos y sitios arqueológicos ponen en evidencia una visión estratégica en la manera de ejercer función pública, con capacidad de gestionar el cambio, incorporar las mejores prácticas de la especialidad y usar la innovación como criterio orientador para el logro de resultados.</p> <p>En sentido, no se debe dejar de lado que existe un marco normativo que promueve el gobierno digital, y es importante considerar el esfuerzo desarrollado por el Ministerio de Cultura para hacer más accesibles los museos a través del servicio digital descrito en el Decreto Legislativo 1412 (que aprueba la Ley de Gobierno Digital): “aquel provisto de forma total o parcial a través de Internet u otra red equivalente, que se caracteriza por ser automático, no presencial y utilizar de manera intensiva las tecnologías digitales, para la producción y acceso a datos y contenidos que generen valor público para los ciudadanos y</p>

	<p>personas en general”. El servicio digital, entendido así, supone incorporar la perspectiva de la gobernanza digital entendida como “el conjunto de procesos, estructuras, herramientas y normas que nos permiten dirigir, evaluar y supervisar el uso y adopción de las tecnologías digitales en la organización”, de acuerdo con el DL 1412.</p> <p>Pero no debe perderse de vista que el marco normativo y las buenas prácticas de gestión no generan por sí mismas valor público. Es indispensable la acción humana, el liderazgo del directivo y la cooperación de los equipos de trabajo para hacerlo realidad.</p> <p>En este contexto, los avances mostrados por el Ministerio de Cultura dialogan con la perspectiva del Estado de avanzar hacia el gobierno digital y evidencia buenas prácticas de gestión pública.</p>
--	--

Nota para el docente 2. Innovación, itinerancia y juventud en las políticas culturales

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión estratégica 2. Gestión del cambio e innovación 3. Liderazgo 4. Servicio al ciudadano
Pregunta motivadora	<p>Usted es un directivo público que tiene a su cargo mejorar el alcance y accesibilidad del patrimonio cultural de nuestro país. Considera que para lograr su objetivo requiere un mayor presupuesto y que amplíen los recursos humanos de su Dirección para abrir más espacios en los cuales se puedan exponer los bienes culturales en cada región. Un servidor le propone realizar un proyecto basado en la itinerancia museográfica, cuyo público objetivo sean los jóvenes en espacios locales. Para ello se podría usar la tecnología cotidiana utilizada por los jóvenes. Usted duda de la eficacia de la propuesta porque las estadísticas no reflejan preferencia de este grupo etario. ¿Qué decidiría?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizaría la propuesta con los miembros de su equipo evaluando el rol estratégico que cumplen los jóvenes y el tipo de tecnología de bajo costo —aunque efectiva— que usan los jóvenes, para promover el interés en las piezas museográficas, realizando alianzas con asociaciones civiles y empresas privadas para este fin. 2. Desecharía la propuesta, porque los jóvenes no tienen interés en la cultura ni en la historia, por lo cual no representan un público objetivo que genere impacto inmediato. 3. Implementaría la propuesta, pero estableciendo puntos estables para la presentación de las muestras museográficas, aunque por espacios de tiempo más cortos y en menos localidades.

	4. Implementaría tecnología de bajo costo y de uso efectivo en la población joven y adulta en los museos a su cargo para hacer las muestras más atractivas al público.
Información complementaria	<p>El uso de la tecnología y la innovación para hacer más accesibles algunos servicios públicos y los bienes culturales de nuestro país es una opción de acción pública necesaria. El principal aporte de la tecnología es la reducción de costos: incremento de la eficiencia, la velocidad, el alcance, medios alternativos de provisión de servicios y reducción del consumo de insumos, por ejemplo. La innovación, por su parte, puede mejorar la eficacia, la eficiencia y la efectividad mediante cambio de procesos, características del producto o servicio, nuevos destinatarios, entre otros.</p> <p>Implementar este potencial requiere una debida diligencia: un proceso de evaluación racional, que utilice la mejor información disponible y evalúe estrategias alternativas de innovación <i>dentro y fuera de la caja</i>, que identifique activamente los componentes procedentes de prejuicios y propaganda para reducir su impacto en la decisión final.</p> <p>Pensar en tecnología, sin embargo, puede conducir a muchos servidores y directivos públicos a considerar los elevados costos para la adquisición de equipos e instrumentos que permitan la modernización tecnológica en las entidades públicas o en la ejecución de proyectos o programas específicos. Y muchas veces, en una evaluación parcial de costos y beneficios, se puede desincentivar el uso de la tecnología cuando no es evidente el retorno de la inversión inmediata, lo cual es muy discutible cuando consideramos dicha inversión fuera de los límites económicos y ampliamos los criterios hacia consideraciones que tengan que ver con acceso a derechos, mejores servicios públicos, satisfacción del ciudadano, desarrollo humano, entre otros criterios más integrales.</p> <p>Por otro lado, el uso de tecnología e innovación no necesariamente debe suponer una inversión amplia de recursos. A veces la innovación, cuando va acompañada de creatividad, puede generar oportunidades de bajo costo, como se describe en el caso, por ejemplo, con el uso de los lentes de realidad aumentada de cartón y los teléfonos móviles (que ya son de uso masivo en nuestro país, aunque siempre teniendo una mirada regional específica del comportamiento de los ciudadanos a partir de sus propios usos y costumbres).</p> <p>Finalmente, las asociaciones público-privadas para sacar adelante proyectos de esta naturaleza son muy importantes. Cada vez más empresas han incorporado el apoyo a iniciativas que promuevan el acceso a la cultura y la educación en sus planes de responsabilidad social. En ese sentido, promover estas alianzas público-privado podría generar no solo los recursos necesarios, sino también promover una visión colaborativa entre estos dos sectores frente a la ciudadanía.</p>

Nota para el docente 3. Enfoque intercultural y gestión descentralizada de la innovación.

Destinatarios	Directivos y servidores públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacidad de gestión 2. Orientación a resultados 3. Gestión del cambio e innovación 4. Interculturalidad 5. Liderazgo
Pregunta motivadora	En un contexto de innovación tecnológica para digitalizar los museos y hacerlos más accesibles a los ciudadanos, se ha logrado avanzar sostenidamente en los museos de Lima. Como directivo público que tiene a su cargo este proceso, ¿qué opción es la mejor para decidir ampliar la innovación tecnológica, la digitalización y la virtualización de los museos y sitios arqueológicos en las regiones y provincias de nuestro país?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se deben considerar las brechas de conectividad a internet por parte de las instituciones que administran los museos y sitios arqueológicos y la propia ciudadanía que sería el público objetivo del servicio. 2. Se debe ponderar la necesidad y demanda de la ciudadanía por acceder a los bienes culturales que ofrecen los museos. No todas las regiones tienen la necesidad de visitar museos porque no forma parte de sus intereses inmediatos. 3. Establecer un plan de acción que incluya el análisis de brechas de conectividad, infraestructura de los museos y alianzas con iniciativas del propio Gobierno nacional y con los gobiernos locales, regionales y empresas privadas para iniciar el proceso. 4. Se debería invertir los recursos, que siempre son escasos, en fortalecer y ampliar la cobertura de museos digitales en Lima, puesto que la capital es la que más visitas de turistas recibe.
Información complementaria	<p>La innovación tecnológica y la digitalización de los museos para un mejor y más amplio acceso a los bienes culturales, implica una mirada estratégica que incorpore la innovación y la gestión del cambio como elementos clave. En el caso que acabamos de ver, las buenas prácticas generadas en materia de digitalización de museos debería ser ampliarse a otras regiones tomando en cuenta las buenas prácticas de esta y otras políticas que el Estado ha generado para ampliar sus servicios a ciudadanos y ciudadanas que viven en zonas rurales, periurbanas u originarias.</p> <p>En primer lugar, el propio caso nos da una ruta de buenas prácticas que se pueden considerar para promover innovación y accesibilidad a bienes culturales de nuestro país. Dado que la innovación en el caso expuesto está referida a la digitalización de un servicio —en este caso, los museos— se tiene que considerar en el plan de acción un análisis de brechas de conectividad por superar. Por otro lado, también es importante tomar en cuenta la infraestructura, sobre todo si nos encontramos en una situación</p>

	<p>de pandemia y los aforos, rutas o circuitos para retornar a las visitas presenciales serán limitados. Por último, el Estado debe ser capaz de promover alianzas locales con entidades de gobierno regional, provincial y distrital, y también con empresas que tengan un sentido de la responsabilidad social abierta para colaborar con las entidades públicas.</p> <p>Además de estas alianzas, se pueden desarrollar sinergias con otras políticas que lleva a cabo el Estado peruano para hacer más accesible los servicios que brinda, especialmente para ciudadanos y ciudadanas que viven en zonas de difícil acceso. Por ejemplo, la política nacional de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) resulta un buen ejemplo de posible sinergia con otros actores o iniciativas nacionales, dado que, mediante la itinerancia multiactor estatal, entre otras cosas, se lleva conectividad de internet a comunidades y distritos donde no existe acceso a este servicio. En este sentido, establecer una alianza con esta política para articular el servicio de conectividad que brindan las PIAS, con la innovación en la digitalización de museos que está desarrollando el Ministerio de Cultura, podría resultar una buena práctica de articulación gubernamental con enfoque descentralizado.</p>
--	--

Nota para el docente 4. Datos abiertos, transparencia y acceso a los bienes culturales

Destinatarios	Directivos públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión estratégica 2. Capacidad de gestión 3. Transparencia y acceso a la información pública 4. Gestión del cambio e innovación 5. Servicio al ciudadano
Pregunta motivadora	<p>Usted es director de un museo de sitio. El activo importante de su institución es el espacio físico del sitio, que hace posible mostrar las piezas museográficas en su contexto. Le llega un oficio de la Dirección General de Museos del Ministerio de Cultura en el cual le solicitan su colaboración para el proceso de digitalización de las piezas museográficas y del espacio que están a su cargo, a fin de abrir los museos y sus piezas para que puedan ser visitados de manera virtual por los ciudadanos y ciudadanas. ¿Cómo valoraría y respondería al pedido?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Considera que la digitalización y apertura digital de los museos le restaría valor a la apreciación cultural y respondería que no resulta viable proceder con la digitalización porque los bienes museográficos son bienes internos. 2. Considera que la digitalización debería ser parcial, únicamente de una selección de piezas que no comportan un valor cultural significativo, por lo cual su divulgación masiva no afectaría al bien cultural.

	<p>3. Considera que digitalizar los museos es una buena idea en la perspectiva de abrir bienes e información que deberían ser de carácter público; de esta forma, más ciudadanos y ciudadanas podrán apreciar los bienes culturales de nuestro país.</p> <p>4. Considera que los bienes culturales deberían ser de acceso abierto y libre, pero la digitalización de los museos afectaría su mantenimiento porque se cortaría el ingreso por entradas de los visitantes, lo cual afectaría seriamente su sostenibilidad.</p>
Información complementaria	<p>La perspectiva de la digitalización de los museos involucra muchas competencias para los responsables de llevarla a cabo: visión estratégica para determinar y ejecutar planes y proyectos que permitan generar valor público, capacidad de gestión para articular a servidores y colaboradores en la ejecución de los proyectos y liderazgo. En un contexto de innovación, la capacidad de gestionar el cambio resulta clave para administrar adecuadamente las resistencias que pudiera haber ante los planes o proyectos novedosos, como la digitalización y apertura virtual de los museos en nuestro país.</p> <p>Asimismo, es importante resaltar la transparencia y acceso a la información pública, que es un principio de nuestro Estado constitucional de derecho, y que debería orientar siempre las decisiones de los servidores civiles y directivos públicos en todos los niveles y aspectos. En este sentido, los bienes culturales no dejan de estar expuestos a este principio fundamental, por lo cual su apertura digital y su orientación a una mayor accesibilidad por parte de la ciudadanía le da otorga un valor especial a estos importantes bienes culturales de nuestro país. En suma, siempre hay que apoyar la apertura y mayor accesibilidad de la cultura como un bien público en sí mismo.</p> <p>La preocupación por la reducción de ingresos y consumo presencial es comprensible y predecible. Parte del proyecto debe proporcionar evidencias del impacto favorable en el consumo presencial de los museos que han implementado versiones digitales. También se debe proporcionar argumentos como la publicidad generada por una mayor exposición de la colección, el mayor alcance de usuarios que permite a algunos de ellos el reconocimiento de un potencial consumo presencial, y el reconocimiento de la existencia de experiencias distintas, con valor agregado diferenciado, entre la visita virtual y la presencial.</p> <p>La labor de convencimiento no debe estar enfocada exclusivamente en el directivo a cargo del museo, sino también en otros actores, como el personal del museo, proveedores de servicios, comunidad próxima y líderes de opinión vinculados.</p>

Nota para el docente 5. Articulación, descentralización y multidisciplinariedad para lograr la digitalización de los museos

Destinatarios	Directivos públicos, servidores civiles
Competencias	<p>5. Gestión estratégica</p> <p>6. Capacidad de gestión</p> <p>1. Transparencia y acceso a la información pública</p> <p>2. Gestión del cambio e innovación</p> <p>3. Diálogo intercultural</p> <p>4. Servicio al ciudadano</p>
Pregunta motivadora	Frente a los cambios tecnológicos en nuestro país y la ampliación del acceso a tecnologías de la información, se ha decidido digitalizar los museos a nivel nacional para ampliar su acceso a más ciudadanos y ciudadanas. La experiencia se debe desarrollar no solo en Lima, sino en todas las regiones de nuestro país. Como directivo público o servidor civil, ¿qué aspectos deberían considerarse como elementales para lograr el resultado esperado de que más ciudadanos y ciudadanas en nuestro país accedan a los bienes culturales de nuestro país de manera virtual?
Alternativas de discusión	<p>5. Siendo un proyecto de digitalización, los profesionales responsables deben ser ingenieros de informática, fotógrafos y diseñadores gráficos. Las pautas y lineamientos se deben realizar en la sede del Ministerio de Cultura y se deben replicar en las regiones de nuestro país.</p> <p>1. Se debe considerar a un equipo multidisciplinario que permita aprovechar las capacidades de profesionales de tecnologías de información, diseñadores, fotógrafos, profesionales de las ciencias humanas y sociales, así como guías y restauradores. Los lineamientos se deben construir en el Ministerio de ***Cultura y su aplicación debe adaptarse a las realidades específicas de cada región.</p> <p>2. Se debe desarrollar una estrategia específica en cada región del país que involucre a los profesionales que existe en el mercado laboral de cada región.</p> <p>3. Se debe realizar un estudio sobre las mejores prácticas de digitalización de museos en otros países y elegir el que más se adecue a la realidad del Perú, incorporando los criterios de razonabilidad y disponibilidad presupuestaria.</p>
Información complementaria	<p>El proyecto de digitalización de museos es complejo: involucra a muchos actores, pues el material primordial son bienes culturales. De esta forma, pensar que al ser un proyecto de digitalización implicaría únicamente a profesionales de carreras vinculadas a las tecnologías de la información, fotógrafos y diseñadores gráficos resultaría un error.</p> <p>Para llevar a cabo un proyecto de esta naturaleza se debe considerar desde el inicio un equipo multidisciplinario que incluya a los profesionales antes mencionados y profesionales de las ciencias humanas, ciencias sociales,</p>

	<p>guías y/o restauradores. De esta forma, se podrá tener un panorama más completo durante el proceso de digitalización. Ello nos lleva a considerar la multidisciplinariedad como un factor de éxito clave en procesos de esta naturaleza. Para incorporar este enfoque de trabajo, es necesario fortalecer las capacidades de los actores involucrados, especialmente de los directivos públicos que toman decisiones, para fortalecer sus habilidades blandas (asertividad, comunicación horizontal, gestión del cambio, interculturalidad, gestión de conflictos, entre otras) y poder tener una actitud proactiva a los distintos aportes que brinda trabajar en equipos multidisciplinarios.</p> <p>Por otro lado, dado que los museos se encuentran en distintas regiones de nuestro país y exponen diversos bienes que expresan la historia y la cultura de cada región, el proyecto de digitalización debe ser capaz de adaptarse a la realidad específica de las regiones, estableciendo alianzas institucionales con el sector público y privado, pero también incorporando una perspectiva de diálogo intercultural que permita incorporar las prácticas y visión cultural de los actores que participan en el proyecto de digitalización por parte de las regiones.</p> <p>En suma, dada la complejidad del proyecto de digitalización, se debe incorporar desarrollar una estrategia igualmente compleja en la que se pueda articular los aportes de los actores que son al mismo tiempo parte interesadas en el proyecto.</p>
--	--

Nota para el docente 6. Inversión en tecnologías de la información

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<p>4. Gestión estratégica</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacidad de gestión 2. Orientación a resultados 3. Gestión del cambio e innovación
Pregunta motivadora	En un Estado en el que los recursos siempre son escasos y las necesidades de la ciudadanía son abundantes, ¿invertir en tecnologías de la información debería ser prioritario o secundario para los intereses del Estado y la provisión de los servicios culturales?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se debe invertir en tecnologías de la información cuando permiten generar servicios públicos con mayor celeridad y brindar mejores alternativas para garantizar la provisión de servicios públicos. 2. No se debe invertir en tecnologías de la información porque no es un bien tangible que responda a las necesidades más apremiantes de la población como la alimentación, el trabajo o la salud. 3. Se debería invertir en tecnologías de la información únicamente en las áreas donde es indispensable contar con ellas para generar productividad.

	4. No se debe invertir en tecnologías de la información en actividades culturales o que no impliquen un retorno inmediato para el país.
Información complementaria	<p>Tal como el caso nos muestra, invertir en tecnologías de la información en los servicios que brinda el Estado puede resultar beneficioso para la ciudadanía, porque mejora el acceso a los servicios públicos. En esta oportunidad, mayor inversión en tecnologías de la información incrementa la generación de valor público en las actividades que desarrolla la administración pública de cara a la ciudadanía y, más aún, en un contexto de crisis sanitaria como la que venimos atravesando producto de la pandemia por el Covid-19.</p> <p>Un aspecto que hay que tener en consideración, es que la inversión en tecnologías de la información representa una cadena de valor que, en una lógica de procesos, empieza en la capacitación del personal que hará uso de ella, la adquisición de los equipos, <i>software</i> o diseño de herramientas tecnológicas, y finalmente el uso y el mantenimiento de las tecnologías de la información. De esta forma, invertir en innovación y en tecnologías de la información no solo supone adquirir equipos o herramientas o <i>software</i>. Requiere invertir en la capacidad de ponerlas en valor.</p> <p>Por otro lado, resulta necesario incorporar la perspectiva de inversión cuando se piensa en mejorar las tecnologías de información, no solo en términos económicos, sino también sociales. Sin embargo, es importante considerar las limitaciones presupuestales de las entidades públicas para la mejora de sus servicios digitales. Muchas entidades no cuentan con los recursos necesarios para fomentar el gobierno digital y promover la ciudadanía digital, tal como se establece en el DL 1412.</p> <p>En estas condiciones, las alternativas incluyen: desarrollar mecanismos complementarios para generar recursos propios, alianzas público-privadas, compartir recursos para compartir costos, mejorar la eficiencia o acceder a fuentes de financiamiento de programas públicos.</p>

Transformación digital en los museos públicos del Perú

Ante la propagación del Covid-19 en el Perú, se declaró la cuarentena total a mediados de marzo de 2020. Cerraron sus puertas todos los museos públicos y privados, así como otras entidades culturales a nivel nacional.

En esta coyuntura, la infraestructura tecnológica y los servicios virtuales creados para los museos, se convirtieron en un recurso importante para hacer frente a la continuidad de las actividades culturales, la difusión y valoración de nuestra cultura, la formación de gestión cultural, así como para complementar la educación escolar que también se adaptó a estas necesidades

El 2015 nace **Museos en Línea** una iniciativa que promueve los vínculos entre los museos la comunidad ofreciendo distintos servicios de manera libre y didáctica

A finales del 2020 el proyecto ganó el **Premio Buenas Prácticas de Gestión Pública**

la plataforma brinda **herramientas para el público** como recorridos virtuales, vistas 3D de las piezas y audioguías

Actualmente hay **25 museos y 4 sitios arqueológicos** a nivel nacional que han implementado las visitas 360°

También se creó el **catálogo en línea** del patrimonio cultural de la nación disponible para todos en la web

Las **visitas virtuales** son complementarias y promueven las visitas presenciales

Durante la pandemia, las visitas virtuales se utilizaron como **recursos educativos** para los escolares en todo el país

vamos!



Reforma del servicio civil durante la gestión de la pandemia: entrevista a Janeyri Boyer*

Hablar de reforma es hablar de un enfoque integral del servicio civil, que no solo piense en los servidores como sujetos de obligaciones sino también como sujetos de derechos y sujetos de una organización pública que busca servir a las personas de la mejor manera posible.

Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid, diplomada en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú desde 2002. Se ha desempeñado como consultora de instituciones públicas y privadas del Estado peruano y del Banco Mundial. Ha sido representante del Perú ante la OCDE. Actualmente, es la presidenta ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil—SERVIR.

Por Magaly García y Karina Ascencios

* Entrevista realizada el 21 de octubre de 2021, para la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP, órgano de línea de SERVIR. Revisada y actualizada el 21 de diciembre de 2021.



¿En qué consiste la reforma del servicio civil que promueve SERVIR y en qué radica su importancia?

La reforma del servicio civil es un proceso de cambio y mejora en los servicios que presta el Estado a la ciudadanía a través de la profesionalización de los servidores públicos y la promoción de la meritocracia. Esta reforma también significa generar cambios en el clima laboral y la cultura organizacional, mejoras en la comunicación interna, mejoras de enfoque de integridad y género, entre otros.

Este proceso no solo piensa en el servidor público sino en cómo organizar los recursos humanos en el Estado de una manera más eficiente y eficaz; y que les permita a los servidores públicos una mirada más amplia del Estado y que esto sea útil a las entidades. Por ejemplo, se puede agrupar en familias de puestos con roles similares, como en el ciclo del gasto: planeamiento, tesorería, contabilidad, logística, administración, etc., de tal forma que una servidora o servidor público esté en condiciones de comprender todos estos roles y que no mire solamente sus funciones desde el antifaz que le da su puesto. Por eso en el Estado es tan difícil articular: algunos servidores solo se limitan al metro cuadrado de sus puestos y trabajan en función de ello. Se trata de poder comprender a través de una carrera que permita esta suerte de circuitos asociados —como en el ejemplo del circuito del gasto—. Esto permite que los servidores estén en condiciones de comprender mejor qué otras funciones son complementarias a las que hacen y que además puedan trabajar de forma articulada.

En segundo lugar, reformar el servicio civil es poder contar con una carrera pensada en los servidores públicos, en el mérito, en la posibilidad de que se sientan retados, en progresión, en la profesionalización, pensada en la administración pública, en poder sujetar esta progresión con estos premios al desempeño



y poder tener una carrera que permita a la entidad que sus servidores públicos conozcan más y mejor el Estado y puedan desempeñar mejor sus funciones.

Hablar de reforma, en apretada síntesis, es hablar de un enfoque integral del servicio civil que no solo piense en los servidores como sujetos de obligaciones, sino también

como sujetos de derechos y sujetos de una organización pública que busca servir a las personas de la mejor manera posible. Esta definición implica mérito, pero también idoneidad. Tiene elementos centrales como la carrera, la capacitación constante, culturalmente instalada en las instituciones, la gestión del rendimiento para sujetar el desempeño al mérito y al cumplimiento de metas, avance de las instituciones, orden en cuanto a cómo se manejan los instrumentos de gestión.

La reforma no solo es tránsito. Reforma es todo un paquete que busca mérito e idoneidad en el Estado y mejora de los servicios para la ciudadanía.

La Ley 31131, que establece la eliminación progresiva del Régimen CAS, ¿qué implicancias tiene para el servicio civil? ¿Por qué los servidores públicos deberíamos preferir un régimen laboral como el de la Ley 30057 (servicio civil) frente a otros regímenes del Estado?

Desde la discusión inicial, como ente rector, siempre advertimos que, pese a sus loables intenciones, la Ley 31131, cuyo mandato principal era pasar a los CAS a los regímenes 276 y 728, era inconstitucional pues, además de los aspectos presupuestarios (el Congreso no tiene iniciativa de gasto), vulneraba la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo sobre la gestión de los recursos humanos en el Estado y, especialmente, porque afectaba la reforma del servicio civil, la meritocracia, los concursos públicos para el acceso a la carrera y el tránsito a un régimen único, que es el régimen del servicio civil. Todo esto se ha ratificado de manera contundente y extensa en la sentencia de inconstitucionalidad emitido por el Tribunal Constitucional.

En ese sentido, una conclusión importante es que, efectivamente, el régimen CAS irá desapareciendo progresivamente para ser reemplazado por el régimen del servicio civil, según las condiciones señaladas por el Tribunal Constitucional. El pase directo a los regímenes 276 y 728 ha dejado de ser una opción. Son regímenes que nunca fueron compatibles con una política de modernización del Estado. El régimen 276 tiene casi 40 años (promulgado en 1984), y fue cerrado en los años 90, porque era un régimen producto de su tiempo y que ya no responde a las necesidades del Estado. Asimismo, es un régimen inflexible con remuneraciones escasamente competitivas.

El 728 es un régimen privado y carece de carrera, además de tener varias prescripciones pensadas para el sector privado, muy difíciles de compatibilizar en el ámbito público. Tampoco era un régimen idóneo para el Estado. Como SERVIR lo dijimos y el Tribunal Constitucional ya había señalado, en varias sentencias, que el pase directo era inconstitucional y que se requería concursos públicos. Y eso ha sido ratificado.

Ahora que el TC se ha pronunciado y siendo el pase voluntario y progresivo, tenemos el desafío de poder dialogar más, persuadir más, informar más, para ir removiendo los mitos que hay en torno a la reforma, sobre todo en términos de la evaluación de desempeño. Es decir, hay un sector de servidores públicos que consideran que el régimen del servicio civil no es bueno ni estable porque contempla la evaluación de desempeño, y piensan que está concebida para despedirlos, lo cual nunca ha sido así.

Como todo cambio cultural, se necesita dar mucha información y hacer un trabajo constante para dar un giro. Por ejemplo, el uso de cinturón de seguridad es uno de los cambios culturales más grandes que hemos tenido en el país. El problema con los accidentes de tránsito y con las personas era que, a pesar de saber que su vida estaba en riesgo, no lo usaban. Hasta que se aterrizó en una política pública que buscaba erradicar ese comportamiento para cambiar esa cultura de no usar el cinturón: con campañas, con información y luego con toda una cadena de valor que fortaleciera la idea de que no usar cinturón de seguridad era una infracción grave, con seguimiento y castigo. Esto ha traído como consecuencia que ahora uno sube a un auto y lo primero que hace es ponerse el cinturón de seguridad. Ahora ya está “en automático” en las nuevas generaciones, subir al carro y ponerse el cinturón. Pero esto no ocurre con los pasajeros de los asientos de atrás, porque la concientización estuvo más centrada en el piloto y copiloto.

Cuando se tiene un comportamiento que responde a un componente cultural, el cambio es mucho más complejo y más a largo plazo. Hablamos de teoría del cambio aplicada.

Durante su gestión se han implementado cambios que simplifican el tránsito de las entidades al régimen de la Ley del Servicio Civil y se ha establecido un plan con hitos. ¿De qué se trata esta estrategia y qué avances ha habido al respecto?

Desde que iniciamos esta gestión a inicios de año, fue importante dejar en claro como norte para la propia institución y para el país que SERVIR apuesta por la continuidad de la reforma del servicio civil, que seguíamos peleando por la reforma y que buscamos avanzar más en su implementación. En esa línea, logramos aprobar el Decreto Supremo Nro. 091-2021-PCM que contiene mejoras en la implementación del tránsito de los servidores civiles al régimen del servicio civil. Adicionalmente, SERVIR aprobó directivas y reglamentos que optimizaron y simplificaron el proceso de tránsito. Antes los procesos duraban más de cinco años, ahora duran 7 meses. También desarrollamos una relación más proactiva de SERVIR con las entidades. Antes, se esperaba que ellas toquen la puerta, ahora salimos a contactarlas y ayudarlas a avanzar en sus instrumentos de gestión.

La decisión del TC ha dejado en claro no sólo que la reforma está viva, sino que es el camino por donde debe ir el país: un régimen único, meritocrático, con derechos reconocidos y siempre pensando en el ciudadano, que es el fin último de todo lo que hacemos.

Emitida la sentencia del Tribunal Constitucional, a SERVIR como órgano técnico y rector de los Recursos Humanos del Sector Público, le toca ponerse a disposición del Poder Ejecutivo y del Congreso para, en el marco de cooperación entre los poderes del Estado que señala la sentencia del TC, trabajar medidas perentorias para resolver la situación y dudas que tengan todos los servidores, en particular los CAS, para que transiten conforme al mandato del Alto Tribunal y dar continuidad así a la reforma del servicio civil.



¿Sería una estrategia paralela al tránsito de entidades que ya vienen implementando?

Yo diría que es una nueva estrategia, en función a la claridad constitucional que empezamos a tener luego de los fundamentos de las sentencias del TC sobre el tema de los CAS. Además, porque corresponde efectuar un costeo riguroso de promover el tránsito de aproximadamente 360 mil servidores CAS, de forma progresiva, pero con plazos claros, a fin de observar el equilibrio fiscal.

En cuanto al fortalecimiento de la capa directiva a través de la capacitación y del fortalecimiento de los gerentes públicos, ¿qué impacto se espera tener a futuro?

El segmento directivo en todo país —estoy basándome en la experiencia comparada— es al cual se le dedica más tiempo, energía y más relevancia. Podría ser elocuente decir que si un servidor público, en cualquier otro de los niveles, es ineficiente, no cuenta con determinadas habilidades blandas, no hay problema. Pero si un directivo no es idóneo para el puesto, es muy costoso. Más allá del propio directivo, es el segmento que se encarga de convertir las políticas de Estado y de Gobierno en realidades, porque articula la dimensión política con la dimensión burocrática y ejecutiva. El directivo es esencialmente quien se encarga de identificar el cómo hacer y lo hace.

Por ejemplo, en la OCDE, en los laboratorios de innovación o en los foros de discusión del grupo de empleo público, se plantean discusiones sobre directivos, sobre cómo evaluarlos, cómo generar lealtad y compromiso en ellos, cuáles tendrían que ser sus competencias, cómo evaluarlos, cómo gestionar su desempeño y su movilidad dentro del Estado. Es decir, modelos de segmento directivo, y cómo gestionar su movilidad dentro del Estado. Precisamente por eso, desde que iniciamos esta gestión lo planteamos como uno de los ejes priorizados, y parte de lo que estamos procurando internamente es cómo se organiza toda la cadena de valor para realmente lograr un segmento directivo fuerte. Es importante también documentar las lecciones aprendidas a partir de las experiencias de otras instituciones que ya han transitado.

Si queremos evidenciar que el régimen funciona, y que realmente es distinto y mejor que los otros regímenes, tenemos que estar en condiciones de tener algún tipo de indicador de éxito del régimen. Un indicador de éxito, que es parte de lo que estamos discutiendo internamente, podría estar en poder identificar cuáles han sido las metas de los directivos: si las han cumplido o no, de

qué forma las han cumplido, qué tipo de productos han sido y si han influido o no en las mejoras de la institución. Tener un registro de indicadores de desempeño podría darnos alguna noción por estudio de caso de que un directivo sirve. Como ha ocurrido con los gerentes públicos, de acuerdo a un estudio del BID que desarrolló Mariano Lafuente en 2015.

La apuesta es por contar con una capa directiva con las suficientes competencias que les permita hacer realidad las políticas de Estado en beneficio del ciudadano, porque es el segmento más estratégico de todo el servicio civil. Esto implica que se sientan capaces de hacerlo, que sean buenos líderes, inspiradores, íntegros, probos y que además sepan articular el entorno. El punto principal es la aspiración, la visión, cómo convertir el segmento directivo en verdaderos articuladores o actores cruciales para hacer realidad las políticas públicas del Estado. Por eso hablamos de toda la cadena de valor y lo que implica pensar en un diseño para su acceso, para su seguimiento o evaluación, y su impacto.



Como ente rector de los recursos humanos en el Estado, SERVIR promueve el liderazgo de las oficinas de recursos humanos en el sector público. ¿Cuál es el rol que han tenido o deberían fortalecer en este contexto de crisis sanitaria que vivimos? ¿Qué acciones ha realizado SERVIR para ello?

Si tuviera que decir qué hemos hecho durante este tiempo en esta gestión para ayudar a las oficinas de RR.HH., me centraría en esto: hacer el esfuerzo para que las herramientas sean más simples y poder comunicar más y mejor sus contenidos, de forma más sencilla y más acotada.

Diría que un segundo componente, en términos de pensar en las oficinas de RR.HH., tiene que ver con la asistencia técnica personalizada, algo en lo cual nos estamos esforzando bastante. Es más, se ha fortalecido el equipo de gerencia de sistema porque la idea es que se reúnan con ellos para armar sus instrumentos de gestión y enseñarlos. Yo creo que esa ha sido una apuesta

importante de esta gestión. Porque estamos convencidos de que emitir las normas, cada una más compleja que la otra, y dejarlos a ellos a su libre albedrío para que las apliquen (o decirles que contraten consultores) no ayuda.

Esas han sido las dos cosas más importantes que hemos hecho en las oficinas de RR.HH. También se implementó el programa “Compenso capacitándome” para la compensación de horas durante la pandemia. Ese programa ha sido crucial para que servidores públicos compensen horas y para que las oficinas de RR.HH. se quiten un peso de encima.

Las oficinas de RR.HH. son socios estratégicos de SERVIR y de todo el sistema, y definitivamente tenemos que tener un emplazamiento empático con ellas. Comprender, por ejemplo, que son muy disímiles entre ellas. Tanto en estructura, como en presupuesto, o en el personal que las compone. Solo a nivel de municipalidades distritales, por ejemplo, no sería posible establecer las mismas condiciones para su fortalecimiento o para la gestión de su personal entre otros aspectos, para la municipalidad de San Isidro en Lima, que para la municipalidad de Condebamba en Cajamarca. Se requiere mucha información, estrategia, e incluso me atrevería a decir, que se requiere de un SERVIR más desconcentrado.

Existen importantes desafíos relacionados con el empleo público en el Perú, entre ellos, la percepción de corrupción y falta de transparencia en los concursos públicos. ¿Cómo enfrentar este desafío y qué dificultades ha encontrado SERVIR?

Las dos grandes líneas de acción son la preventiva y la punitiva. La segunda está más desarrollada que la primera. Podemos encontrar en la experiencia peruana, dos vías de responsabilidad administrativa para los servidores públicos – el disciplinario y el sancionador de Contraloría – la responsabilidad penal y la civil; así como una ampulosa normativa de deberes, prohibiciones e incompatibilidades para los servidores públicos, que no han logrado revertir los problemas de corrupción y falta de transparencia.

La dimensión punitiva es muy importante, creo que requiere ser mirada desde una perspectiva más estratégica y de gestión, más que desde el puro incumplimiento normativo. Porque de esa manera, se corre el riesgo de castigar el error – que es importante para la innovación – y de expulsar de la Administración Pública a los buenos servidores que adoptan decisiones

arriesgadas en beneficio de los intereses públicos. Si en un contexto de inicio de pandemia tienes que tomar la decisión entre comprar mascarillas a 20 soles la unidad – teniendo en cuenta el costo de mercado a ese momento – y no comprarlas; un servidor con miedo a ser



perseguido y sancionado por comprar a esos precios, podría poner en riesgo la salud de los servidores y servidoras de la entidad, así como de las demás personas. Es importante racionalizar el castigo y comprender las decisiones de gestión.

El enfoque preventivo vende menos, pero es igual de importante o incluso más. Buscamos conectar la supervisión, entendida como monitoreo y asistencia técnica con

recomendaciones que, en caso de ser incumplidas, sean conectadas con el disciplinario o el sancionador de Contraloría. SERVIR necesita concentrarse en aquellos aspectos cruciales del servicio civil que debe defender como el mérito y la idoneidad tanto para la asistencia técnica como para la supervisión. No puede supervisarlos todo porque ni tiene el fin público de ser un ente supervisor, como es SUNAFIL o la OEFA, ni cuenta con las condiciones de personal o estructura desconcentrado para dicho propósito.

Existen algunas iniciativas para la documentación y sistematización de buenas prácticas en el Estado, así como en la investigación en la gestión pública y el servicio civil. ¿Por qué es importante que en el Estado se trabaje también en ello y cómo se podría fortalecer?

En mi opinión, es una propuesta muy importante. Los servidores públicos no siempre tienen que “inventar la rueda” para resolver problemas. A veces los problemas pueden ser más transversales o más comunes de lo que uno puede creer. Pienso que las comunidades de práctica y ese tipo de sistematizaciones pueden ser muy buenas porque es altamente probable que un problema determinado ya haya sido resuelto anteriormente por otra persona.

Por eso, parte de lo que apostamos al principio de la gestión fue evidenciar algunas buenas prácticas y analizar si podía haber un nivel de réplica en otros gobiernos regionales con sus diferentes problemas.

Es importante tener referentes, tanto en el ámbito académico como profesional. ¿Cómo pueden inspirar los directivos a las nuevas generaciones de servidores civiles?

Para las nuevas generaciones de servidores civiles, creo que sería importante evidenciar lo que hacen. Pienso que SERVIR es una entidad que está en buenas condiciones de poder evidenciar lo que hacen estos directivos a través de cursos o de conferencias con el propósito de poder inspirar. Esto es un poco lo que se planteó en el curso de innovación que la ENAP está sacando adelante. Cuando se trabajó en el diseño, se debatió sobre la importancia que tienen las personas, directivos, sobre todo la alta dirección pública, con bastante más experiencia en el Estado y en gestión pública, pues pueden compartir lo que hicieron, cómo lo hicieron y sobre todo que sí se pudo hacer.

Casi durante toda la conferencia abierta que dio Paola Bustamante, exministra y secretaria general, al curso de innovación era interesante revisar los comentarios o preguntas. Algunas de ellas súper propositivas, pero había un grueso de preguntas escépticas en torno a las posibilidades de realmente innovar en el Estado. Iban por el lado del control de error: por ejemplo, si Contraloría estaba atrás de ti no te puedes equivocar. Tienen la idea de que innovar es imposible y una de las razones se basa en el marco presupuestal, si logras convencer a tu jefe o no, además de la idea de que todo está dirigido en el Estado.

Esa es una tarea importante de SERVIR en el marco de fortalecimiento del segmento directivo: poder promover la innovación a través de estos directivos que han hecho cosas muy interesantes en el Estado; incluso algunos han sido auténticos héroes o heroínas, porque con muy poco presupuesto o condiciones adversas han logrado avances muy interesantes. Por ejemplo, al dar un mensaje potente de sí-se-puede cuando hay determinación, claridad en los objetivos, un estudio o propuesta bien planteada y fundamentada con pros y contras, sostenibilidad y análisis costo-beneficio. Si tenemos claridad en los planteamientos, es posible sacar adelante propuestas de innovación y sí creo que en esta misión necesitamos un segmento directivo potente. Hay que hacerlo identificando a estos directivos con mucha experiencia en el sector público.



Es como la crónica de una muerte anunciada: todo el mundo lo sabe, si se entra al mundillo —al circuito de los directivos de siempre, de los que van rotando de aquí para allá—, todo el mundo sabe quiénes son, salvo ellos mismos o el público en general.

Por eso es importante visibilizarlos, identificar sus buenas prácticas o logros y que puedan compartirlos. Una sistematización o una investigación a profundidad podrían ser alternativas por realizar, pero por lo menos que ellos puedan compartir esos logros y el mensaje inspirador: que sí es posible. Creo que eso falta, que los directivos crean que es posible y que lo hagan.

Yo estoy de acuerdo en el tema académico. Estoy convencida de la importancia de la investigación para el desarrollo conceptual de cualquier disciplina. Y también de tener debates y generar actas, anales de los debates que puedan difundirse o publicarse.

Sería ideal que los directivos escriban o que registren sus ideas u obras, pero esa no es la constante y por muchas razones. Probablemente una de las principales es que no tienen tiempo, porque la condición de ser directivo público no tiene horario de entrada ni de salida, además de los temas personales. Si encontramos directivos que escriben, no son la mayoría sino lo contrario.

En ese sentido, la revista SABER SERVIR cumple un rol muy interesante con las entrevistas a directivos, como ya lo han hecho anteriormente con Susana Silva. Una sección como esa es

importante para dar a conocer estas buenas prácticas, estos grandes logros de los directivos. Es más, tengo la buena fortuna de haber conocido gestores, altos directivos públicos, la alta dirección pública o directivos *senior*, que tienen una capacidad para desentrañar problemas, para aglutinar, para comunicarse políticamente y promover la acción. Eso es valiosísimo, es gente indispensable. Y aunque ellos mismos no escriban o pocos lo hagan, porque los han obligado, sí creo que esta sección de la revista es trascendental, pues permite evidenciar este tipo de cosas.

Por último, usted entró a liderar SERVIR ya durante el contexto de pandemia, que ya presume una doble dificultad. ¿Qué la motivó a liderar este equipo y qué la inspira trabajar en el Estado?

Yo sé que puede sonar un poco raro decirlo, pero yo aprendí que el sector público es fascinante. Cuando estuve en el sector privado trabajé básicamente en consultorías, pero me sentí un poco incompleta. Una puede ayudar, dar ideas, pero finalmente el propósito sigue siendo cumplir con un producto para que te paguen. En cambio, ser servidora pública, para mí, es tener un propósito de vida; es sentir que cada paso que das va a tener un efecto de una u otra manera, directa o indirectamente, y es reflejo del compromiso que una pueda tener. Por eso siempre debemos tener un gran compromiso; esto hará que nuestro trabajo pueda realmente tener impacto positivo en la gente.

¿Y por qué en SERVIR? La función pública me parece fascinante. Realicé mi tesis doctoral sobre cargos públicos representativos y derechos políticos. Porque pienso que es de vital importancia para cualquier país contar con funcionarios, servidores y representantes de altísima calidad, no solo a nivel profesional sino también de integridad. Creo firmemente en eso y por eso estoy dedicando buena parte de mi vida a contribuir a ese cometido. Por todo eso dije sí, siendo consciente de todas las dificultades que implica ser servidora pública en el Perú de hoy.

La gestión del conocimiento aplicada a la réplica de buenas prácticas de gerentes públicos y su aporte a la función pública

Luis Ernesto Tapia Melendez*

Carlos Alberto Cárdenas Valdivia**

Resumen

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), a través de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública (GDGP), ha impulsado desde 2013 el desarrollo de buenas prácticas de gestión realizadas por los gerentes públicos a través de un concurso. Esto lo ha complementado con la promoción de estas buenas prácticas mediante entrevistas y publicaciones físicas y virtuales. El equipo de Monitoreo y Evaluación de la GDGP, analizando la necesidad de impulsar la réplica de estas buenas prácticas, tomó como referencia una experiencia de éxito en otro país y la coyuntura actual para implementar este proceso. Para poder llegar a eso, se han realizado mejoras básicas relacionadas con la gestión del conocimiento: la generación de información más completa, orientada a la aplicación y apta para la futura réplica, y la apertura de un espacio para

* Magíster en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos por la Pontificia Universidad Católica del Perú, ingeniero industrial por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos con especialización en Gestión de Procesos por la Universidad ESAN. Experiencia en el sector salud público y privado en proyectos y mejora de procesos. Catedrático de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente se desempeña como especialista de monitoreo y evaluación en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. Correo electrónico: ltapia@servir.gob.pe

** Máster en Gestión Pública por la Eucim Business School. Ingeniero de sistemas por la Universidad Católica de Santa María, 20 años de experiencia profesional en gestión de recursos humanos y modernización del Estado. Diplomaturas en Gestión del Talento Humano – ESAN y Gestión de Proyectos en la UNMSM. Certificado como PMP por el PMI y como especialista en procesos OCEB por el OMG. Actualmente se desempeña como especialista de monitoreo y evaluación en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. Correo electrónico: ccardenas@servir.gob.pe

compartir estas buenas prácticas con actores clave de las entidades públicas de forma proactiva, buscando soluciones a los problemas que estén enfrentando. El proceso mencionado, que actualmente es implementado en SERVIR, sería la siguiente fase para desarrollar una política pública de réplicas de buenas prácticas de la gerencia pública.

Palabras clave: buenas prácticas, gestión del conocimiento, experiencias de éxito, monitoreo y evaluación

Abstract

The National Authority of Civil Service (SERVIR), through the Public Management Development Department (GDGP), has been promoting since 2013 the development of good management practices carried out by Public Managers through a contest, and complemented them with the promotion of these good practices through interviews and physical and virtual publications. The GDGP Monitoring and Evaluation Team, analyzing the need to promote the replication of these good practices, took a successful experience in another country and the current situation as a reference to implement a similar process for SERVIR. In order to achieve this, basic improvements related to knowledge management have been made: the generation of more complete information, application-oriented and suitable for future replication, and the opening of a space to share these good practices with key stakeholders of the public entities proactively, seeking solutions to the problems they are facing. The replication process, which is currently being implemented in SERVIR, would be the next phase to develop a public policy of replication of good public management practices.

Key words: good practices, knowledge management, successful experiences, monitoring and evaluation

Buenas prácticas de gestión de gerentes públicos y gestión de conocimiento

Desde 2013 se viene realizando el concurso “Buenas Prácticas de Gestión presentadas por Gerentes Públicos”, con el fin de conocer y reconocer dichas prácticas en las entidades donde están o han estado laborando recientemente. Ciudadanos al Día (2021) define en las bases del premio qué es una buena práctica de gestión pública de la siguiente manera:

Una buena práctica es un conjunto de procedimientos y actividades vinculadas por un objetivo, que ha producido destacados resultados en el manejo y solución de un problema

y que puede ser replicada en otras entidades para mejorar su efectividad, eficiencia e innovación en beneficio de la ciudadanía (p. 4).

Desde el inicio del concurso en 2013 a la fecha, ha habido 461 postulaciones. El detalle de las postulaciones puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 1
Resumen de postulaciones al concurso “Buenas Prácticas de Gestión presentadas por Gerentes Públicos”

Año	Ganadora	Finalista	Mención honrosa	Participantes	Práctica de excelencia	Total prácticas postuladas
2013	6		4	5		15
2014	5	5	4	16		30
2015	9	24	8	21		62
2016	9	23	7	41		77
2017	11	5	3	48		67
2018	8	26	3	29	1	67
2019	8	13	5	41	1	68
2020	7	29	6	33		75
Total general	60	125	40	234	2	461

Nota: Elaboración propia.

SERVIR (2020) estipula en las bases de este concurso que los objetivos de esta iniciativa son los siguientes:

- Reconocer buenas prácticas de gestión presentadas por los gerentes públicos que contribuyan o hayan contribuido de manera importante al logro de los objetivos institucionales de las entidades en las cuales se encuentran laborando.
- Difundir interna y externamente las experiencias exitosas como un ejemplo de buena gestión e impacto positivo que trae la asignación de gerentes públicos a las entidades del Estado.
- Identificar, documentar y premiar experiencias exitosas con la participación de los gerentes públicos en las entidades en las cuales se encuentran laborando.
- Promover la innovación en la gestión de entidades del Estado en los tres niveles de gobierno (p. 2).

Para el logro de estos objetivos, la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública (GDGP) —el órgano responsable— se ha encargado de promocionar y divulgar estas buenas prácticas a lo largo de los años mediante entrevistas realizadas por la Subjefatura de Comunicaciones e Imagen Institucional de la entidad y mediante publicaciones físicas y virtuales al respecto, que se distribuyen a diversas entidades públicas.

A nivel nacional y respecto a la divulgación del conocimiento, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) incluye el seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento como uno de los pilares de la *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021* (2013). Sobre este pilar, se expresa en los siguientes términos:

La gestión del conocimiento es una disciplina emergente que tiene como objetivo generar, compartir y utilizar el conocimiento tácito (*know-how*) y explícito (formal) existente en un determinado colectivo u organización, para dar respuestas a las necesidades de los individuos y de las comunidades en su desarrollo. El objetivo es administrar conocimiento y los aprendizajes organizacionales para mejorar el funcionamiento de las entidades, tomando en cuenta buenas prácticas propias o de terceros para retroalimentar el diseño e implementación de sus estrategias de acción y asegurar así resultados positivos y relevantes. Cuando la gestión del conocimiento se implementa formalmente en el sector público, los sistemas se vuelven cada vez más interconectados, los procesos se hacen más visibles y dinámicos, se pueden optimizar los recursos y mejora la transparencia en el manejo de los asuntos públicos (p. 35).

Réplica de buenas prácticas de gestión de gerentes públicos

Durante 2021, en SERVIR se realizó una selección de proyectos estratégicos priorizados a nivel institucional. Es dentro de esta iniciativa que se da la oportunidad de que las buenas prácticas identificadas a lo largo de los Concursos de Buenas Prácticas de Gestión presentadas por Gerentes Públicos sean replicadas con el impulso y promoción de SERVIR.

Bajo ese escenario de oportunidad, la GDGP decidió analizar la instrumentación de la réplica de las buenas prácticas identificadas, de manera que, una vez se manifieste el interés de una entidad de replicar una buena práctica, exista un proceso ordenado que permita la transferencia de conocimiento y el apoyo técnico necesario para que esta iniciativa resulte exitosa.

Existen países que ya han creado un proceso de réplica de buenas prácticas en algunos sectores. Por ello, se tomó un caso de éxito de otro país como referencia para diseñar el proceso de réplica. Es relevante señalar los avances del sector salud español plasmados en la *Guía de Replicación de Experiencias Innovadoras y Buenas Prácticas en el Sistema Nacional de Salud*, que estipulan los siguientes atributos de éxito para una adecuada replicación:

- Implicación institucional (a nivel local, autonómico y estatal, según se requiera) a lo largo de todo el proceso de replicación.
- Estandarización del proceso de replicación de manera que quede bien definido.
- Transparencia y puesta a disposición de consulta pública de la Guía de Replicación.
- Difusión y comunicación de los resultados y lecciones aprendidas en los procesos de replicación desarrollados entre todos los agentes interesados (administraciones locales, gerencias de los centros hospitalarios y áreas sanitarias, profesionales sanitarios, pacientes y familiares, personas cuidadoras, ciudadanía, agentes sociosanitarios, sector privado, PYME, etc.).
- Disposición de un modelo de incentivos sólido, transparente y atractivo.
- Habilitación de un programa estatal para la cofinanciación junto con la entidad receptora de los procesos de replicación. Promoción del trabajo en red de los agentes implicados (sociales y sanitarios) que asegure su conectividad y promueva la cultura colaborativa.
- Promoción de la integración del proceso de replicación con las herramientas y estructuras científico-técnicas del Sistema Nacional de Salud (SNS), como son la Red de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del SNS, las plataformas del Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), las Redes Temáticas de Investigación Cooperativa en Salud (RETICS), los Institutos de Investigación Sanitaria, los Centros de Investigación Biomédica en Red u otras herramientas de ISCIII, para impulsar su apoyo a los procesos de replicación en lo relacionado a sus **áreas** de actuación (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2017, p.17).

Los atributos de éxito recogen las lecciones aprendidas de la replicación de experiencias y sirvieron de referencia al nuevo proceso que se está implementando en SERVIR. Se reconocen como especialmente importantes para el contexto peruano la voluntad institucional o política, la adecuada documentación del proceso a replicar, difusión entre actores clave (que se venía ejecutando mediante el concurso “Buenas Prácticas de Gestión presentadas por Gerentes Públicos”) y la transparencia que se dará sobre los resultados. No hemos incluido dos atributos de éxito que están fuera de nuestro ámbito de influencia: la disposición de un modelo de incentivos

y la habilitación de un programa de financiación estatal. Son puntos importantes a tener en cuenta para la discusión previa con los actores clave.

Asimismo, la *Guía de Replicación de Experiencias Innovadoras y Buenas Prácticas en el Sistema Nacional de Salud* señala con claridad las fases que son necesarias para la replicación:

- Fase de prerreplicación: Contempla el conjunto de actividades a través de las cuales se identifican, evalúan y certifican las experiencias innovadoras y buenas prácticas (EEII/BBPP), incluyendo la determinación de su potencial de replicación, mediante una evaluación gestionada a través de la Plataforma de Innovación Sanitaria (PINNSA) (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2017, p. 19).
- Fase de replicación: Comienza en el momento en que contactan a la entidad receptora y emisora para replicar una EEII/BBPP certificada, realizan una planificación estratégica para valorar su viabilidad y ponen en marcha la implementación y ejecución de dicha EEII/BBPP en la entidad receptora (p. 28). En esta fase también se menciona la importancia de la gestión del conocimiento, y se propone el uso de “foros de lecciones aprendidas” como apoyo a la transferencia de conocimiento (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2017, p. 37).
- Fase de posreplicación: Consiste en incorporar en PINNSA los resultados finales de la ejecución de la replicación de la EEII/BBPP por parte de la entidad receptora, para determinar el cumplimiento de objetivos y comparar, en su caso, los resultados con los obtenidos por la entidad emisora. De este modo se obtiene su certificación como EEII/BBPP replicada, y se difunde a través de la web de PINNSA. También se facilitará la difusión de las lecciones aprendidas durante el proceso de replicación (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2017, p. 38).

Antes de este año no teníamos un proceso de replicación como tal, solo teníamos implementado un proceso semejante a la fase de prerreplicación —el concurso Buenas Prácticas de Gestión—. La fase de replicación, en la que se realiza el contacto entre la entidad que va a replicar la buena práctica y el equipo liderado por el gerente público que tiene el *know how*, valora la viabilidad y programa las actividades necesarias. Para la mejora aplicada durante este año se han desarrollado herramientas para analizar la factibilidad y documentos para el establecimiento y seguimiento del proyecto a replicar. Es relevante mencionar que aún no tenemos diseñada la fase de posreplicación, proceso al cual nos dedicaremos al culminar la implementación del piloto este año.

Teniendo en cuenta los parámetros citados de la gestión del conocimiento, tal como lo define la PCM en la *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021* y usándola como herramienta para la réplica de buenas prácticas, nos enfocamos en mejorar el proceso con el que se **genera, comparte y utiliza** la información recopilada sobre las buenas prácticas reportadas por los gerentes públicos. Se realizaron mejoras en cada punto mencionado, las que fueron implementadas a la par de que se gestionaba un piloto de réplica, para el cual se dieron las condiciones en esa oportunidad. A continuación, explicaremos en detalle cada mejora.

Generar información más completa, orientada a la aplicación del conocimiento Las propuestas presentadas en el concurso Buenas Prácticas de Gestión se enfocaban en los resultados y documentaban lo necesario del proceso para dar a comprender el trabajo realizado. A pesar de que uno de los criterios evaluados por el jurado calificador del concurso para reconocer una buena práctica es su replicabilidad, era necesario analizar con mayor profundidad todos los factores para iniciar y desarrollar un proceso de réplica. Inicialmente se tenían que escoger un grupo de buenas prácticas que resultaran de mayor relevancia en el contexto de la actual pandemia. Esta selección consideró tres variables relacionadas con los requisitos:

1. Interés y voluntad política. De la experiencia de monitoreo se tiene que una buena práctica con sus resultados no es suficiente para que la transferencia de conocimiento se inicie por sí misma. Diversos estudios muestran que en la gestión pública el interés y voluntad política son necesarios para iniciar cualquier proyecto que genere un cambio sustancial en el *statu quo* de la gestión. Considerando esta variable, se priorizan buenas prácticas aplicables a entidades con las que se identifica cierto nivel de acercamiento, y buenas prácticas cuyos resultados generan impacto sustantivo en la organización.
2. Continuidad de gestión. Asimismo, un proyecto de réplica de buena práctica requiere de un horizonte de tiempo que asegure, hasta cierto punto, la continuidad de gestión de los equipos que inicien el proceso de réplica.
3. Liderazgo y capacidad de equipos técnicos. Finalmente, se requieren equipos con las capacidades técnicas necesarias para iniciar un proceso de transferencia de conocimiento, y con el liderazgo suficiente para gestionar el cambio.

Considerando estas tres variables, se priorizaron buenas prácticas aplicables a gobiernos regionales en los que se desempeñan equipos de gerentes públicos y cuyos resultados inciden en la mejora de la salud y educación. Las prácticas priorizadas fueron las siguientes:

Tabla 2
Buenas prácticas priorizadas en el actual contexto

Año	Entidad	Título
2020	Dirección Regional de Salud de Tacna	Costo de prestaciones de salud y su valor en la continuidad de la atención en salud y la sostenibilidad de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS)
2020	Dirección Regional de Salud San Martín	Reducción del tiempo de espera en atención integral del niño y la niña menores de 5 años, en los consultorios del Hospital II E. Lamas
2019	Hospital Regional de Ica	Gestión y agendamiento de citas médicas: Plan cero colas
2019	Hospital Regional de Ica	Implementación del sistema de facturación electrónica en farmacias de los establecimientos de salud de la Región Ica
2017	MINEDU	“Con mi profe el primer día de clases”
2020	MINEDU	Visación de certificados en tiempo real (VICERTIR)
2019	MINEDU	“ESCALARAP” – (Escalafón Rápido) Eficiencia en el tiempo de emisión de Informes Escalafonarios en 30 minutos

Nota: Elaboración propia.

Para obtener información más completa de las prácticas mencionadas se contó con el apoyo de la gerenta pública Militza Huivin, quien complementó la documentación de la práctica que ella realizó, “Reducción del tiempo de espera en atención integral del niño y la niña menores de 5 años en los consultorios del Hospital II E. Lamas”. Además, se complementó la documentación de otra práctica del sector salud: “Gestión y agendamiento de citas médicas: Plan cero colas”. Posteriormente se gestionó el apoyo de un consultor externo para el resto de casos. Al culminar ambas acciones se obtuvieron dos tipos de productos: los aportes de Huivin se convirtieron en hojas de ruta y guías, mientras que los aportes del consultor —realizados posteriormente— se convirtieron en un manual de réplica. Con esta mejora se tienen prácticas bien documentadas para su futura réplica que deberían ser impulsadas luego de que culmine el piloto de réplica con las lecciones aprendidas que este pueda otorgarnos. Cabe mencionar que esta mejora, obtenida como producto de lo recopilado en el manual y las guías elaboradas, además de los resultados del piloto, se verá también reflejada en la información que se solicite para participar en futuras ediciones del concurso, la cual estará orientada a la réplica y permitirá una mejor transferencia de conocimientos en el futuro.

Compartir y utilizar la información de las réplicas de forma proactiva, convocando a los actores clave

La mejora en este caso comenzó con un cambio de enfoque. Anteriormente, la GDGP consideraba que la generación y difusión de artículos, reportajes y notas de prensa eran los medios principales para generar expectativa en las entidades públicas, con lo cual las entidades interesadas podrían pedir el apoyo de los gerentes públicos en caso de una futura réplica. El nuevo enfoque consiste en buscar activamente aquellas entidades que puedan verse beneficiadas por las buenas prácticas que tenemos documentadas.

En ese sentido, y al detectar una necesidad de reducir el tiempo de asignación docente en varias UGEL del país, se programaron reuniones con las UGEL de Pasco, Huánuco, Cajamarca y La Libertad para analizar la situación y se convocó a los gerentes públicos de la UGEL 04 de Lima Jesús Baquerizo y Jesús Quispichuco que han logrado, junto al equipo de la UGEL, una reducción muy notable del tiempo de asignación docente y obtuvieron una mención honrosa en el Concurso de Buenas Prácticas de Gestión Educativa en las DRE/GRE y UGEL de 2019 (Ministerio de Educación, s.f.). Al respecto, la página web del concurso menciona lo siguiente:

El tratamiento de los datos del proceso de contrato docente en el 2018 se realizaba en forma casi manual, lo cual demoraba los tiempos de adjudicación. Con el fin de ordenar y llevar un control de las plazas adjudicadas y de los postulantes, así como la elaboración de las actas de adjudicación, se utilizaba el programa Excel. Sin embargo, se presentaban problemas por el inadecuado manejo y control de la información disponible dada la considerable cantidad de datos, lo que generaba dificultad para desarrollar con transparencia este proceso y errores manuales como plazas doblemente adjudicadas, postulantes no considerados, grado de avance del proceso, demoras en el proceso y uso de mayores recursos, así como quejas por parte de los postulantes, etc.

Es por ello que la UGEL 04 diseñó e implementó el Sistema Integrado de Contrataciones para Instituciones Educativas (SICO) que permite generar las plazas a adjudicar, ordenándolas por modalidad y nivel. Al mismo tiempo, muestra en tiempo real las plazas adjudicadas y vacantes, permitiendo la generación de resoluciones de contrato al momento.

Gracias a este sistema, la cantidad de plazas de docentes contratados se incrementó del 76% al 98%; en plazas de auxiliares contratados se incrementó del 20% al 98%, y la

cantidad de plazas administrativas contratadas se incrementó del 69% al 99% sobre el total de plazas. (s.f., párr.1-3).

La demora en la adjudicación de plazas, los tiempos de espera y la consecuente inconformidad de los usuarios respecto a los procesos de adjudicación de plazas es un problema en muchas UGEL. Esto origina reclamos, tardanza en la cobertura de plazas, pérdida de horas lectivas en las escuelas, lo que impide el cumplimiento de la calendarización anual. Los buenos resultados obtenidos por la buena práctica de la UGEL 04 en 2019 —que incluso fueron mejorados en años posteriores— aseguran que los estudiantes cuenten con sus docentes de educación básica desde el primer día de clases. Dada la urgencia del caso y la buena disposición de las partes, se decidió que la replicación de este sistema de contratación docente más efectivo sería el piloto y serviría de modelo para coordinar intercambios de conocimientos entre las partes a futuro.

Este nuevo enfoque del equipo de Monitoreo y Evaluación genera oportunidades y espacio para que las buenas prácticas de gerentes públicos se potencien y multipliquen su valor público. Estos futuros aportes requieren que el personal del equipo de Monitoreo y Evaluación pueda analizar adecuadamente las necesidades de una entidad, analizar previamente si existen las condiciones para la réplica de una determinada buena práctica, convocar a los actores relevantes y realizar el seguimiento del proyecto de réplica.

Todo lo expuesto hasta este punto está relacionado con la gestión del conocimiento cuando el equipo de Monitoreo y Evaluación promueve la generación de buenas prácticas, la documentación, la institucionalización y réplica de las mismas. Además de este nuevo proceso, existen otros medios por los cuales se han ido dando réplicas de buenas prácticas y que han sido evidenciadas durante la labor de monitoreo. De esta manera, se ha identificado que es posible generar la transferencia de conocimiento a partir de la asignación de equipos de gerentes públicos en entidades con características y problemas similares.

Como ejemplo podemos presentar la buena práctica “Gestión y agendamiento de citas médicas: Plan cero colas”, implementada inicialmente en el Hospital Regional de Ica por la gerenta pública Diana Bolívar y un equipo de gerentes públicos, y que se está replicando y mejorando en el Hospital General de Jaén, lugar donde actualmente labora el mismo equipo liderado por Bolívar. La réplica de esta buena práctica no requirió completar la documentación para la transferencia de conocimiento, dado que es realizada por el mismo equipo original, que posee el *know how* específico necesario para la réplica.

Actualmente el Hospital General de Jaén en Cajamarca cumple su función de hospital de referencia y atiende a la región nororiente del país. En una nota titulada “Más de 30 especialidades brinda el HGJ en consulta externa, emergencia, hospitalización y área Covid”, el propio hospital brinda algunos resultados ya obtenidos por la actual gestión de los gerentes públicos (Hospital General de Jaén [HGJ], 2021). Al respecto, la página web de la nota menciona lo siguiente:

El Hospital General de Jaén (HGJ), desde septiembre del año pasado, implementó nuevos servicios para proteger la salud de los usuarios. Gracias al esfuerzo en equipo, se logró durante todo el año 2020 más de 37 mil atenciones a pacientes de Jaén y el Nor Oriente Peruano, con más de 30 especialidades implementadas en la nueva gestión de la directora ejecutiva, Dra. Diana Bolívar Joo.

La buena práctica del equipo de gerentes públicos nace y se aplica en entornos complejos. Sobre la buena práctica original, Adrianzén (2019) menciona lo siguiente en su trabajo de investigación para obtener el grado de bachiller en Ciencias Sociales:

En el caso del Hospital Regional de Ica, en el año 2013, se firmó el convenio específico de colaboración para el uso en forma gratuita del *software* Sistema Integrado de Gestión Hospitalaria-GalenHos. No obstante, la implementación no fue concretada hasta el 2017, cuatro años después del convenio y dos después de la cesión de la propiedad absoluta al Ministerio de Salud. [L]a implementación [fue] exitosa, a diferencia de las experiencias de las diversas regiones y hospitales. La reforma de salud en el Gobierno Regional de Ica, que abarcó la implementación de la tecnología de información y comunicaciones Sis-Galen Plus en el Hospital Regional de Ica, se realizó durante la gestión de Fernando Cillóniz Benavides y de la dirección del hospital a cargo de la doctora Diana Bolívar Joo (p. 6).

Según la memoria de gestión de Diana Bolívar, durante su estancia en el cargo se plantearon tres objetivos de mejora: 1) imagen del hospital, que incluía la restitución del principio de autoridad, la recuperación de la operatividad y la disminución de las referencias hospitalarias a establecimientos de Lima; 2) resolver el problema con las deudas que proceden de años precedentes, así como solucionar el asunto de medicamentos vencidos y la falta de documentación sobre el tema; y 3) recuperar la confianza en los concursos de selección de personal. Los objetivos buscaban dar respuesta al abandono de los consultorios, servicios de hospitalización y emergencia por parte de los médicos; actos de corrupción en el otorgamiento de citas, camas y programación de cirugías;

resquebrajamiento de la autoridad por parte del cuerpo médico, trabajadores y enfermería, quienes realizaban plantones diarios; y altas voluntarias de pacientes por no encontrar un servicio de calidad (p. 6).

El sistema Sis-Galen Plus fue utilizado para obtener cinco resultados. En primer lugar, gracias a la implementación del módulo de programación y citas, se redujo el tiempo de espera que solía oscilar entre 2 y 4 horas hasta un máximo de 26 minutos. Asimismo, al tener una mejor fiscalización en la programación, se incrementó el número de horarios libres para procedimientos, logrando alcanzar la eficiencia en la atención. En segundo lugar, fue utilizado para la digitalización de la atención hospitalaria, incrementando la transparencia de la gestión y la disminución de la corrupción de los métodos manuales. En tercer lugar, fue utilizado para fortalecer y transparentar el servicio de patologías clínicas, mejorando la oportunidad de las liquidaciones del SIS y de otros convenios. En cuarto lugar, se ha fortalecido el funcionamiento de la farmacia hospitalaria, mediante la instalación del módulo de farmacia del Sis-Galen Plus. Con ello, se puede tener un mejor control de los almacenes y del *stock*, así como tener la información sobre las fechas de vencimiento y la cantidad de medicamento que se otorga a cada paciente. Finalmente, la implementación del módulo de historias clínicas, facilitando los procesos médicos (p. 7).

Finalmente, según el diario *Correo* (como se citó en Adrianzén, (2019, p. 7), el cambio de las autoridades produjo diversas dificultades en la sostenibilidad de la reforma de salud y del uso del Sis-Galen Plus. Según declaraciones de Cillóniz, el nuevo gobierno regional no tiene el mismo compromiso con la modernización; por lo tanto, no ha sido prioritario durante la nueva gestión. De la misma manera, durante el cambio de autoridades, también se empezaron a cambiar directores de hospitales, reemplazados por doctores que no necesariamente apoyan la reforma de salud, e incluso por ocho familiares del gobernador, lo que ha permitido el retorno de las redes de corrupción.

De esta forma, se puede apreciar que la buena práctica no sobrevivió al cambio de gestión, y luego de prescindir del equipo de gestión original, la población tuvo que afrontar nuevamente las colas para acceder a los servicios de salud de la entidad.

La mejora propuesta por el equipo de Monitoreo y Evaluación de la GDGP permitirá impulsar la réplica y valoración de estas iniciativas. Esta propuesta, dada la coyuntura favorable, pasó a formar parte de un portafolio de proyectos impulsado por SERVIR. En la lógica de proyectos, se despliega un conjunto de esfuerzos con un horizonte temporal para lograr los objetivos

planteados. No obstante, la experiencia y aprendizaje nos permiten proponer que este conjunto de acciones sea institucionalizado, y el impulso y promoción de réplicas de buenas prácticas esté incluido en el trabajo sistemático que realiza la GDGP como parte de la profesionalización del segmento directivo.

Conclusiones

- La implementación del proceso de réplica de buenas prácticas es un aporte importante a la gestión pública y ha sido adoptado en otros países como forma de impulsar mejoras en las entidades del Estado.
- La gestión del conocimiento forma parte importante del proceso de réplica, y es reconocida como tal en experiencias de otros países.
- El proceso de réplica que la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de SERVIR — desde el equipo de Monitoreo y Evaluación— viene impulsando permite instrumentalizar uno de los pilares de la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021”.
- El concurso Buenas Prácticas de Gestión presentadas por Gerentes Públicos, que reconoce y premia las mejores buenas prácticas presentadas, corresponde a la fase de prerreplicación. En ese sentido, el proceso de réplica que se está implementando en la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de SERVIR es la siguiente fase para desarrollar una política pública de réplicas de buenas prácticas.
- Existe la oportunidad de impulsar la gestión del conocimiento en la entidad y como política pública, lo cual implicaría incorporar indicadores institucionales ligados a la transferencia de conocimiento en la gerencia pública y facilitar los recursos necesarios para su desarrollo.

Referencias

- Adrianzén, W. F. (2019). TIC's y modernización de la gestión pública: La limitada sostenibilidad de la implementación del SIS-GALEN PLUS en el Hospital Regional de Ica [Trabajo de investigación, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio de tesis - PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/17221>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). Bases del concurso: “Buenas prácticas de gestión presentadas por gerentes públicos”. <https://storage.servir.gob.pe/gerentes-publicos-cbp/2020/Bases-Concurso-Buenas-Practicas-Gestion-2020.pdf>
- Ciudadanos al día. (2021). Bases:Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública 2021.

<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.premiobpg.pe/images/documentos/premios/2021/premio-bpg-2021-bases.pdf>

Hospital General de Jaén. (2021). Más de 30 especialidades brinda el HGJ en Consulta Externa, Emergencia, Hospitalización y Área Covid. <http://www.hospitaljaen.gob.pe/portal/noticias/det/2303>

Buenas Prácticas de Gestión Educativa en las DRE/GRE y UGEL 2019. Categoría: Contribución al Inicio del Año Escolar (s.f.). En Edutalentos Regiones. Obtenido el 2 de diciembre de 2021 de <http://edutalentos.pe/bpge-2019-optimizacion-del-proceso-de-contratacion/>

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2017). Guía de Replicación de Experiencias Innovadoras y Buenas Prácticas en el Sistema Nacional de Salud. https://www.mscbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/Guia_Replicacion_Accesible.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Secretaria de Gestión Pública. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>

La experiencia de implementación del trabajo no presencial en el Perú

Cinthy Diaz Montalvo*

Ada Paca Palao**

Francisca Margarita Talledo Reyes***

Andrea Milagros Serrano Hurtado****

Resumen

El presente estudio tiene por objetivo analizar el avance del trabajo no presencial en el Perú, a través de las experiencias del Teletrabajo en el sector público antes de la pandemia y el trabajo remoto entre 2020 y 2021. Para ello, a través del estudio *Trabajo remoto en el sector público en el marco del estado de emergencia nacional* de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), se realizó una investigación cualitativa para la exploración del teletrabajo y trabajo remoto, en la que participaron representantes de tres entidades públicas del nivel de gobierno nacional y cinco del nivel de gobierno local, respectivamente, así como una fase de investigación

* Licenciada en Psicología Social con especialización en políticas públicas, interculturalidad y gestión pública. Es docente del Departamento de Psicología de la PUCP. Con experiencia en investigación en grupos de investigación de la PUCP, la UPCH, el Congreso de la República del Perú, investigadoras de mercado y consultoras en temas gestión pública. En la actualidad, se desempeña como especialista en Políticas Públicas en la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Correo electrónico: cdiazm@servir.gob.pe

** Profesional en Ciencias de la Salud con maestría en Población y Salud, de la Universidad de Costa Rica y egresada de las maestrías en Investigación Epidemiológica de la Universidad Peruana Cayetano Heredia y Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porres. Con experiencia en gestión de políticas públicas de educación, salud, inclusión social, capacitación y articulación inter e intrasectorial e institucional; además del fortalecimiento del talento humano a nivel de directivos y equipos multidisciplinares de DRE, UGEL, gobiernos locales y regionales. Correo electrónico: adapacapalao@gmail.com

*** Economista, con estudios de maestría en Gestión Pública, Políticas Públicas y Estrategias de Desarrollo y en Gerencia de Proyectos y Programas Sociales. Especialista de estudios de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. Experiencia en la formulación e implementación de políticas de desarrollo en Perú y Guatemala, consultora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; consultora de la Secretaría Técnica de Asuntos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros, miembro del equipo técnico para la elaboración del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, consultora del proyecto Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Modernización del Estado, jefe del equipo de Gestión Social de Proyectos en Sedapal. Correo electrónico: ftalledo@servir.gob.pe

cuantitativa para la indagación del trabajo remoto en la que participaron 11 266 servidores públicos de los tres niveles de gobierno. Entre los principales hallazgos, el estudio muestra que la pandemia generada por el Covid-19 ha forzado a las entidades a adaptarse a un estilo de trabajo no presencial, pese a no contar con experiencias previas. A su vez, se han evidenciado brechas en la aplicación de modalidades de trabajo no presencial según nivel de gobierno, lo que hace que la promoción de esta modalidad de trabajo en el nivel local sea un reto mayor. Finalmente, el estudio identifica factores clave para la implementación de modalidades de trabajo no presencial en el sector público.

Palabras clave: Trabajo remoto, teletrabajo, sector público, servicio civil, recursos humanos

Abstract

The objective of the study is to know how public institutions in Peru have implemented remote-working forms by analysing the experiences of telework in the public sector before the pandemic and remote work between 2020 and 2021. For this, a qualitative research was designed and implemented in collaboration with representatives of three public entities of the national government and five of local governments, as well as a quantitative research through an online survey applied to 11 266 public servants from the three Peruvian government levels (national, regional and local). Among the main findings, the study shows that the pandemic generated by the Covid-19 has forced entities to adapt to a non-face-to-face working strategy, despite not having previous experiences. In addition to this, the study reveals gaps in the application of remote working modalities at the government level, which promotion is faced as one of the main challenges. Finally, the study identifies key factors for the implementation of remote working modalities in the public sector.

Key words: Remote working, telecommuting, public sector, civil service, human resources

**** Bachiller en Ciencias Políticas con especialización en planeamiento estratégico y monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Con experiencia en proyectos de cooperación técnica en gobiernos regionales, así como programas de desarrollo social a nivel local. Ha formado parte del equipo técnico encargado de la formulación de políticas en el Sector Interior. En la actualidad, se desempeña como analista en Políticas Públicas y Gestión en la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Correo electrónico: serranohurtado37@gmail.com

Introducción

La posibilidad de realizar trabajo no presencial en el sector público peruano pudo darse a partir de la aprobación de la Ley N° 30036, Ley que regula el teletrabajo y su reglamentación a través del Decreto Supremo N° 009-2015-TR. La evidencia que se recoge en el presente estudio muestra un desarrollo incipiente de esta modalidad de trabajo, pues solo ha sido posible identificar experiencias aisladas y a manera de piloto en tres instituciones públicas del nivel nacional, que adaptaron la norma a su realidad.

El avance del Covid-19 ha generado una oportunidad sin precedentes de promover el trabajo no presencial a nivel mundial como respuesta a la necesidad de aislamiento físico social. En el caso del Perú, mediante el Decreto de Urgencia N° 026-2020 el trabajador público quedó habilitado para realizar sus funciones desde su hogar o lugar de aislamiento, como una medida bastante similar a la del teletrabajo y que generó nuevos retos para la organización del trabajo. Así, las entidades públicas, jefes y servidores públicos debieron aprender a gestionar su trabajo en función a productos y resultados, hacer uso de nuevas herramientas tecnológicas y aprender a generar un balance entre la vida laboral, personal y familiar. En ese sentido, se han dejado entrever los beneficios para el enfoque del trabajo por resultados, pero también las brechas que aún existen para una implementación eficiente de esta modalidad de trabajo.

Si bien el teletrabajo y trabajo remoto son dos modalidades de trabajo no presencial que se encuentran habilitadas para el sector público, se observan algunas diferencias entre ambas (ver tabla 1).

Tabla 1
Diferencias entre el trabajo remoto y el teletrabajo

	Normativa sobre teletrabajo	Normativa sobre trabajo remoto
Características normativa	No fue posible su implementación en la emergencia sanitaria.	Respuesta inmediata ante la emergencia sanitaria.
	Se cuenta con una ley y un reglamento.	Normativa de carácter temporal 2021 (Decreto de Urgencia).
	Es por acuerdo de partes.	Es por decisión unilateral.
	No cuenta con guías ni herramientas complementarias para su implementación.	Cuenta con guías y herramientas complementarias para su implementación.

Criterios para determinar quiénes pueden pasar a modalidad	Se requiere la creación de una comisión para identificar los puestos.	No hay análisis previo de quiénes pueden pasar a esta modalidad.
	SERVIR debe determinar una cuota.	
Criterios para identificar puestos	No se establecen.	No se establecen.
Compensación económica por uso de equipos	Se establece en función a disponibilidad presupuestal de la entidad, pero no precisa los criterios para ello.	Aunque se permiten las entregas de equipos empleados en el trabajo presencial, no se compensa a los servidores por el uso de equipos, internet, etc.
Sobre uso de TIC	Está relacionado directamente al uso de TIC.	No tiene un vínculo directo con el uso de TIC.
Sobre variación de funciones	No incluye variación de funciones.	Sí incluye variación excepcional de funciones y de reporte.

Nota: Elaboración propia.

Frente a los aprendizajes generados y nuevos retos pendientes, es importante considerar que el Perú no se encuentra aislado. Por el contrario, considerando las medidas de aislamiento social, aunque con periodos variables, esta modalidad de trabajo ha sido implementada a nivel global. De esta forma, los efectos y aprendizajes son materia de reflexión desde distintos países, y también organismos internacionales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2021) identifica cinco pasos que sirven de guía e inspiración a los gobiernos para diseñar una nueva forma de aprender de la pandemia y contribuir al futuro del trabajo en el servicio público. Así, se consideran los siguientes: (1) revisar lo que se ha aprendido durante la crisis; (2) mirar cómo debería estar el servicio civil en los próximos 5-10 años; (3) diseñar un nuevo balance; (4) comprometer y codiseñar; y (5) pilotear, probar, aprender y ajustar.

El presente documento recoge y muestra las lecciones aprendidas durante la pandemia y las primeras implementaciones del teletrabajo y así, en función de los resultados, proponer nuevos pasos y medidas.

El objetivo del presente estudio es describir el avance del trabajo no presencial en el Perú en los últimos tres años a través de las primeras experiencias del teletrabajo en el sector público antes de la pandemia y el trabajo remoto entre 2020 y 2021, así como explorar los factores asociados a la implementación de estos. Para lograrlo, se definieron tres estrategias metodológicas, considerando el grado de desarrollo y difusión de las modalidades de trabajo estudiadas. Así, se diseñaron fases cualitativas para la exploración del teletrabajo y trabajo remoto en entidades del nivel local (para esta última modalidad), así como una fase cuantitativa para la indagación del trabajo remoto en los tres niveles de gobierno.

Método

Participantes

La fase cuantitativa sobre el trabajo remoto contó con la participación de 11 266 servidores públicos, de los cuales 703 ejercían funciones de dirección en órganos de línea y de administración interna.¹ Cabe precisar que la selección de la muestra siguió un muestreo probabilístico polietápico. La fase cualitativa de esta modalidad de trabajo se realizó a través de un grupo focal con cinco representantes de municipalidades del distrito de El Tambo, las provincias de Cajamarca y Morropón, así como de la Municipalidad de Lima Metropolitana.

La fase cualitativa sobre el teletrabajo se realizó con servidores públicos que trabajan o trabajaron en las tres entidades públicas con información de pilotos de esta modalidad. Así, se contó con la participación de trece servidores, entre directivos y responsables de la implementación, del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), especialmente. Así también, durante la indagación, se logró tener referencias de la experiencia de implementación del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).

1 De acuerdo a los Lineamientos de Organización del Estado, emitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros y aprobados a través del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y sus modificatorias, los órganos de línea corresponden a oficinas encargadas del cumplimiento de funciones sustantivas de la entidad pública; mientras que los órganos de administración interna corresponden a oficinas encargadas del desarrollo de acciones que coadyuvan al cumplimiento de funciones sustantivas, a través de funciones de apoyo y asesoramiento a los órganos de línea y alta dirección. Asimismo, se emplea la denominación de 'órganos' al segundo nivel organizacional y 'unidades orgánicas' al tercer nivel.

Instrumentos

Los instrumentos empleados para las fases fueron diseñados específicamente para el recojo de información y considerando el perfil del participante. La encuesta virtual contó con una versión aplicable a jefes de línea, de recursos humanos y de tecnologías de información, y otra a servidores civiles. Esta encuesta incluyó preguntas cerradas con alternativas de respuesta tipo Likert y preguntas abiertas. En cuanto al grupo focal y las entrevistas, fueron diseñadas guías de indagación y guías de entrevista semiestructuradas, respectivamente, las mismas que se organizaron en función de las temáticas de las preguntas.

Resultados

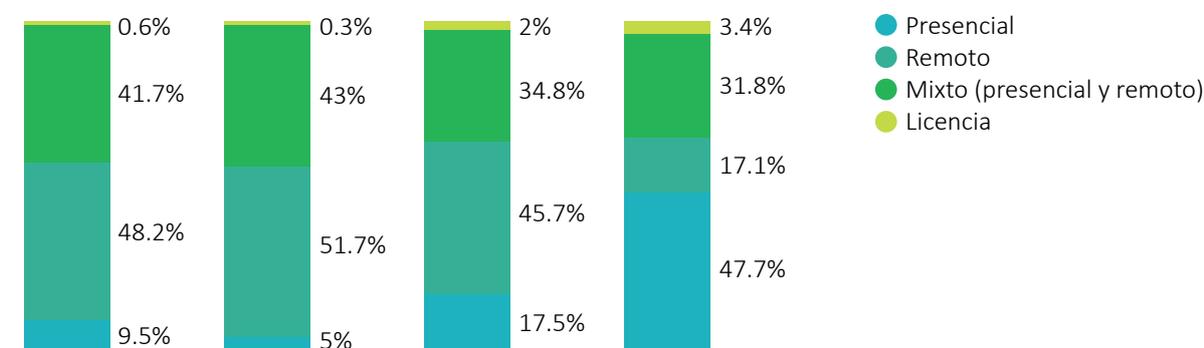
El presente estudio ha permitido develar información respecto a algunas preguntas que se tenían sobre la implementación del trabajo no presencial en el Perú, las cuales se abordan a continuación:

¿Cómo se aplicó el trabajo no presencial entre 2020 y 2021?

Si bien la crisis generada por el avance del Covid-19 forzó la aplicación del trabajo no presencial en el sector público y privado, ello no llevó a que el trabajo remoto fuera la única modalidad de trabajo; por el contrario, por diversos factores se aplicaron modalidades como la presencial y mixta, así como la licencia con goce de haber sujeta a compensación posterior. Estas otras modalidades de trabajo se mantuvieron activas en respuesta a la naturaleza de la función del puesto y del órgano, así como las herramientas tecnológicas disponibles para la aplicación, en este caso, del trabajo remoto. Este mismo patrón ha sido identificado en otros países de Latinoamérica por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2021).

Las proporciones alcanzadas en la implementación del trabajo remoto tuvieron alcances distintos al tipo de entidad y nivel de gobierno. Si bien en el nivel nacional y regional el uso de esta modalidad de trabajo alcanza el 52% y 46%, respectivamente, en el nivel local, la modalidad del trabajo remoto, en los últimos 12 meses, alcanza solo el 17%. Las variaciones en la implementación tienen diversos orígenes, como la aplicación a las funciones institucionales, al tipo de puesto y su naturaleza, la implementación tecnológica a procesos institucionales, la digitalización de documentos, entre otros.

Figura 1
Distribución de modalidades de trabajo en los últimos 12 meses

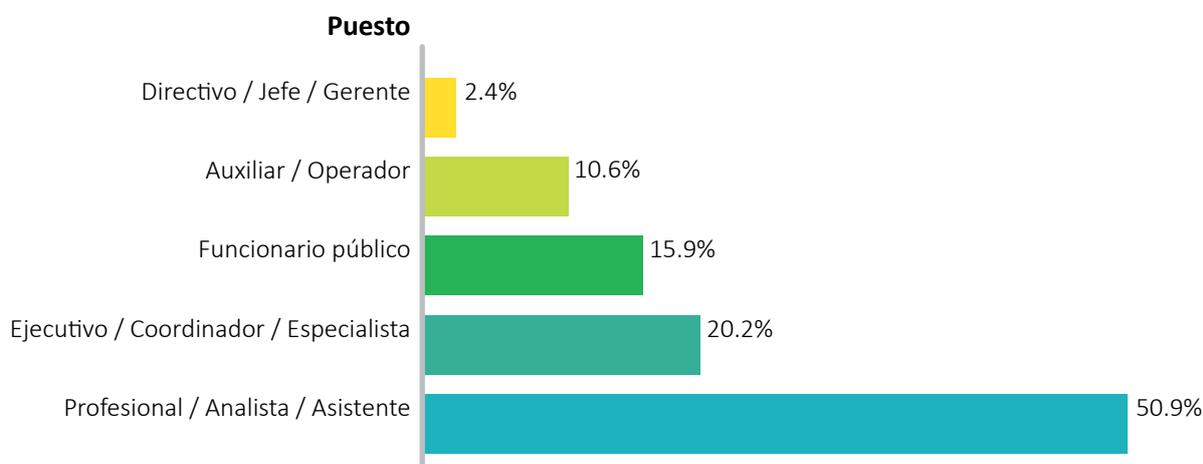


Fuente: Adaptado de *Trabajo remoto en el sector público en el marco del estado de emergencia nacional* (p. 9), por SERVIR, 2021 (<https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/2171663-trabajo-remoto-en-el-sector-publico-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-nacional>)

¿El trabajo presencial es aplicable a todos los puestos?

Se ha identificado que los órganos con funciones de línea y apoyo registraron los niveles más altos de implementación del trabajo remoto (38% y 35%, respectivamente). En cuanto al tipo de puesto ocupado, los puestos de profesional / analistas / asistente, con el 51%, y los de ejecutivo / coordinador / especialista, con el 20%, fueron aquellos en quienes se implementó más la modalidad de trabajo remoto. Estas proporciones fueron consistentes cuando se analizó la naturaleza del órgano en el cual realizan sus funciones, tanto en estos puestos como en los de funcionarios, directivos o auxiliares.

Figura 2
Trabajo remoto en el sector público según puestos ocupados



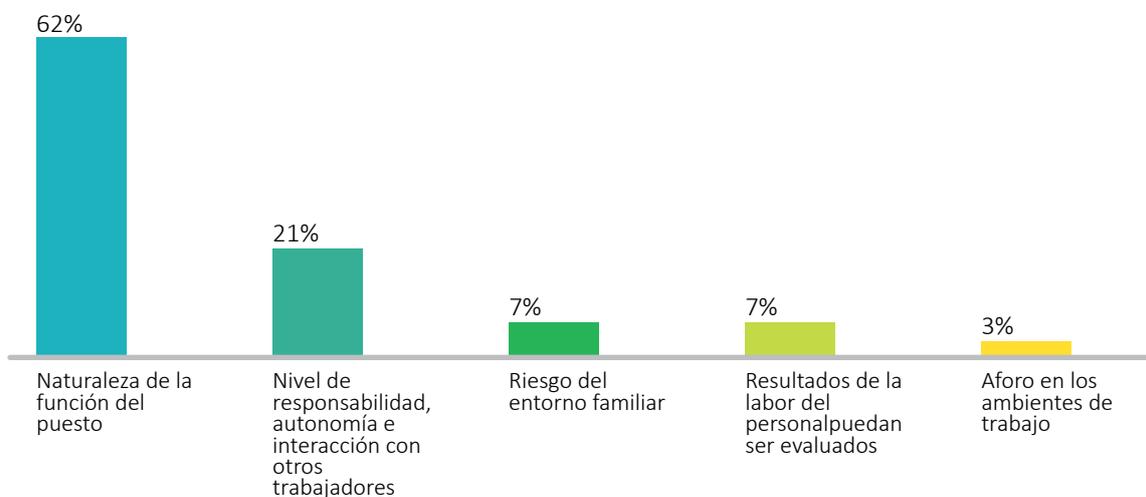
Fuente: De *Trabajo remoto en el sector público en el marco del estado de emergencia nacional* (p. 10), por SERVIR, 2021 (<https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/2171663-trabajo-remoto-en-el-sector-publico-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-nacional>)

Respecto a la función del puesto en los tres niveles de gobierno se ha identificado que la mayor proporción de servidores en trabajo remoto realizan funciones de gestión institucional (29% en el nivel nacional, 44% en el regional y 31% en el local), como administración, gestión de recursos humanos, modernización de la gestión pública, tecnologías de información, entre otros. Además, en el caso del nivel nacional, se encontró que otras funciones frecuentes eran la prestación y entrega de bienes y servicios (27%) y el asesoramiento y resolución de controversias; mientras que en el nivel regional las funciones fueron el planeamiento y gestión del gasto (18%) y la prestación y entrega de bienes y servicios (17%); y, en el nivel local, la prestación y entrega de bienes y servicios (22%) y formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (16%).

Las variaciones en las proporciones podrían provenir de la naturaleza de las funciones de las entidades, pero también de una creencia manifestada en las entrevistas realizadas sobre la implementación del teletrabajo, respecto a cómo las funciones de administración interna (apoyo y asesoramiento) podrán ser más estandarizadas, ejecutadas con el apoyo de sistemas informáticos e invariables al entorno en el que se ejecute. Así, se consideró que estas se podrían adaptar de manera más sencilla al trabajo no presencial.

Considerando la opinión de los servidores, se ha identificado que el 78% de ellos considera que sus funciones se pueden realizar bajo trabajo remoto. Al consultar sobre los criterios empleados para la aplicación de esta modalidad, los jefes de las oficinas de recursos humanos señalaron los siguientes: la naturaleza de la función del puesto (62%), el nivel de responsabilidad, autonomía e interacción con otros trabajadores para el desarrollo de las funciones (21%); el riesgo del entorno familiar (7%); si los resultados de la labor del personal pueden ser evaluados a través de productos (7%); y el aforo en los ambientes de trabajo (3%) (SERVIR, 2021, p.12).

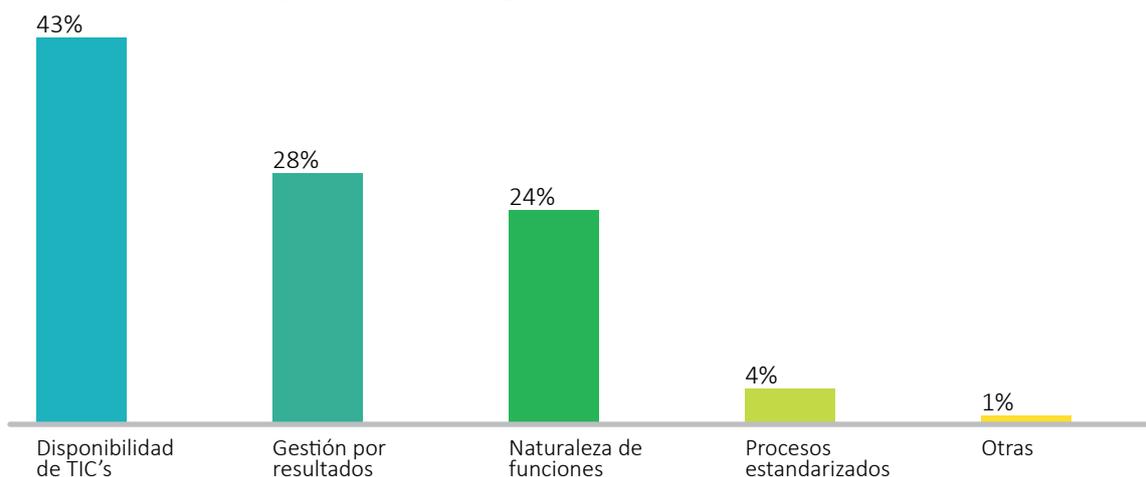
Figura 3
Criterios para determinar puestos teletrabajables – Jefes de ORH



Nota: Elaboración propia con información de la Base de datos de la Encuesta de Trabajo Remoto para servidores públicos, 2021.

Una opinión distinta tienen los jefes de los órganos de línea, quienes consideran que el criterio principal es la disponibilidad de tecnologías de la información y comunicaciones (43%), la gestión de resultados (28%); la naturaleza de las funciones (24%), el contar con procesos estandarizados (4%); y otras características del personal con el que cuentan (1%) (SERVIR, 2021, p.13).

Figura 4
Criterios para determinar puestos teletrabajables – Jefes de línea



Elaboración propia con información de la Base de datos de la Encuesta de Trabajo Remoto para servidores públicos, 2021.

Las diferencias percibidas entre los criterios empleados podrían provenir de la variación que existe en la distribución de tareas y el seguimiento de la aplicación del trabajo remoto. Así, los jefes de los órganos deben ponderar, por ejemplo, el uso de las tecnologías de

información para dicho fin. Ambas miradas, distintas pero complementarias, pueden ayudar a comprender las exigencias necesarias para la planificación, implementación y evaluación del trabajo remoto.

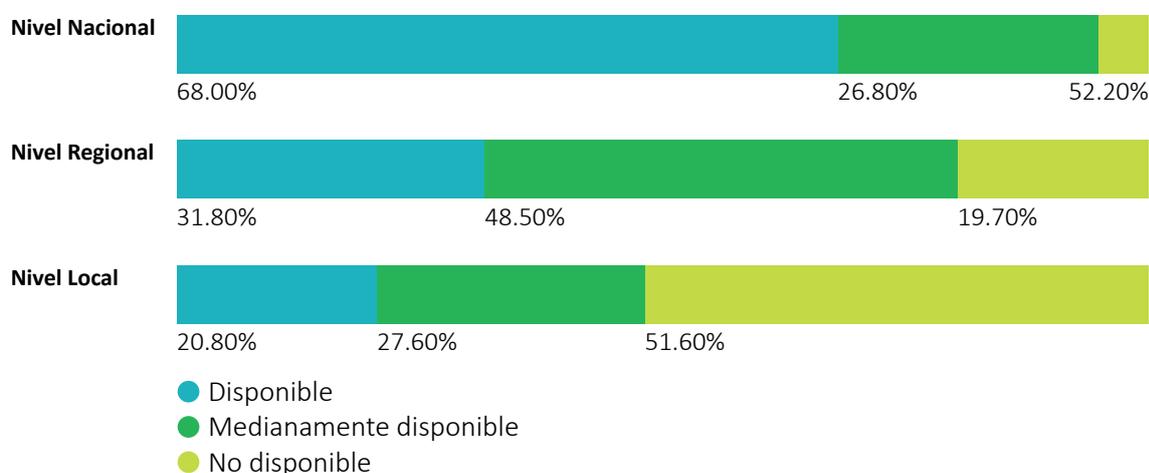
De manera consistente a lo hallado, en el caso del teletrabajo, se ha identificado que las experiencias piloto en INDECOPI y OEFA fueron aplicadas considerando las funciones del puesto, los productos esperados por los puestos teletrabajables, los cuales se enfocaron en la atención de expedientes y la disponibilidad de sistemas informáticos que aseguraran la disponibilidad virtual. Estos fueron elementos claves para su aplicación. Aunque en estas experiencias fue fundamental la posibilidad de planificación y coordinación entre las oficinas de recursos humanos, tecnologías de información y otras integradas en un comité formalizado para la implementación del teletrabajo, en ambas instituciones se resaltó la importancia de contar con una institución moderna para la implementación del teletrabajo.

¿Cuál es el rol del desarrollo tecnológico institucional en la implementación del trabajo no presencial?

Más allá de la percepción de los jefes de línea, descrita previamente, el recojo de información ha evidenciado diferencias en el desarrollo tecnológico de las entidades públicas, de acuerdo a su nivel de gobierno. Respecto a la factibilidad tecnológica, esta se encontraría disponible en el nivel nacional para un 68%, mientras que, “para las entidades de los gobiernos regionales y locales, el 49% y el 52%, respectivamente, señala que está medianamente disponible; mientras que para el 20% y 28%, respectivamente, no está disponible” (SERVIR, 2021, p.15). Esta variable recoge de manera agregada la información referida a la atención de problemas de conexión o conectividad digital, soporte tecnológico, disponibilidad de documentación digitalizada y condiciones de equipamiento tecnológico y conectividad para desempeñar sus funciones de manera no presencial.

Figura 5

Disponibilidad de documentación digitalizada y condiciones de equipamiento tecnológico y conectividad



Fuente: Adaptado de *Trabajo remoto en el sector público en el marco del estado de emergencia nacional* (p. 15), por SERVIR, 2021 (<https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/2171663-trabajo-remoto-en-el-sector-publico-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-nacional>)

En lo que respecta a la inversión generada para la implementación del trabajo remoto, la cual incluye inversiones en infraestructura tecnológica, como software y hardware, y de conectividad a internet, el 62% de jefes de oficinas de tecnologías de información en el nivel nacional habrían realizado tales inversiones. En el nivel regional, en cambio, lo habría hecho un 75% de los jefes en dichas oficinas, la más alta proporción en la comparación por nivel de gobierno, y el 54% en entidades del nivel local. Sobre ello, es importante resaltar que, si bien la mayor parte de participantes consultados sobre este punto fueron jefes en entidades del nivel nacional, la proporción más baja de inversiones se encuentra en el nivel con menor grado de implementación, es decir, el nivel local.

Una evidencia del desarrollo tecnológico en las entidades para la gestión del trabajo no presencial es, por ejemplo, contar con firma electrónica digital, la cual permite una gestión documentaria digital y transparente. Al respecto, el 87% de los jefes de tecnologías de información del nivel nacional indicó que sus entidades cuentan con ella, mientras que en el local dicha proporción se reduce al 69%.

La previsión de recursos tecnológicos tuvo que darse en la marcha del trabajo remoto. Sin embargo, en las experiencias de implementación del teletrabajo, las entidades manifestaron que la planificación en esta previsión fue un elemento clave. Así, en entidades como INDECOPI

y OEFA fueron verificadas las condiciones de conectividad, los niveles mínimos requeridos de energía eléctrica para el óptimo funcionamiento de los equipos y, en algunos casos, incluso se entregaron equipos que pudieran ser necesarios. Esto, sumado con el soporte tecnológico virtual, permitió a los servidores adecuar un espacio en el hogar para teletrabajar. Por ello, de acuerdo a las experiencias de estas entidades, la adaptación al trabajo remoto fue más sencilla, pues ya se contaba con sistemas informáticos que solo requirieron de ajustes para su aplicación a esta modalidad de trabajo empleada por el grueso de sus servidores civiles durante la pandemia.

¿Es la gestión por resultados un requisito para el trabajo no presencial?

En las experiencias recogidas sobre trabajo remoto y teletrabajo, la planificación de metas, su ejecución y seguimiento constituyen un ciclo constante para la organización del trabajo, donde jefes y servidores requieren estar en coordinación y constante retroalimentación. Los participantes de las fases cualitativas del estudio hicieron énfasis en la necesidad de enfocar esfuerzos en esta organización del trabajo. Así, los jefes de las oficinas de recursos humanos consideraron que, si bien la asignación de tareas y la definición de resultados centrados en productos fue un trabajo retador, el seguimiento y control de estas tareas y los resultados constituyen una dificultad.

De acuerdo a las experiencias reveladas, parece que no se suele considerar que los problemas de seguimiento pueden estar relacionados con la planificación y definición de metas individuales. Esta experiencia fue referida en la implementación del teletrabajo donde se encontró que en algunos casos las metas pudieron haber sido muy exigentes y sin considerar el proceso de adaptación al trabajo desde casa.

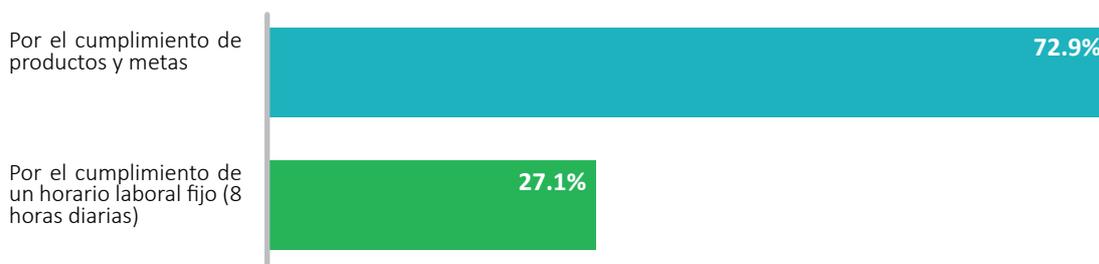
En el contexto del trabajo remoto, este aprendizaje pudo haberse realizado de manera menos efectiva, en razón de los periodos cortos de adaptación. Esto fue indicado por un jefe de recursos humanos de una municipalidad. Así, al detectar el incumplimiento de las metas en trabajo remoto, se asignó realizar trabajo presencial o licencia con goce de haber sujeta a compensación. Ello muestra que, más allá de evaluar la pertinencia de la meta, se prefiere para dejar de aplicar el trabajo remoto.

Este énfasis en evidenciar resultados para el control muestra una necesidad de cambio de enfoque, pues se estaría priorizando el control, antes que el resultado que se busca alcanzar. Este desenfoque en el resultado para priorizar el cuidado frente al control no es exclusivo del trabajo

remoto. Así, la dificultad al momento de identificar medios tangibles de evidencia y seguimiento podría ser un potencial desmotivador por aplicar esta modalidad de trabajo.

A pesar de ello, el 73% de los servidores prefieren ser evaluados respecto al cumplimiento de productos y metas, preferencia acentuada en mujeres, en especial entre los 25 a 44 años. Aunque en menor proporción, existen preferencias por el cumplimiento de un horario laboral fijo como forma de evaluación (27% de la muestra). Estas proporciones se mantienen en los tres niveles de gobierno, en especial en el nivel local, donde el 82% de los servidores prefieren la evaluación por productos y metas.

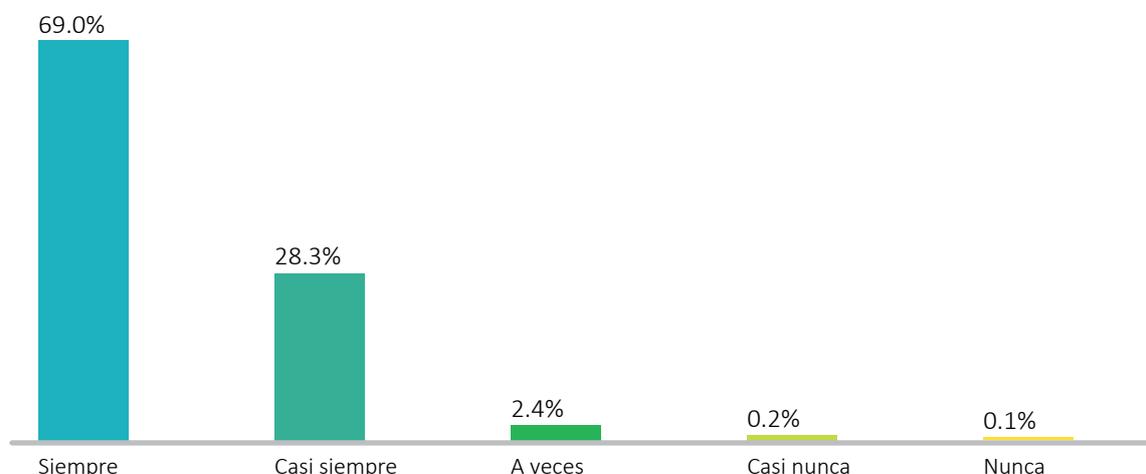
Figura 6
Preferencias de evaluación del cumplimiento de labores



Nota: Elaboración propia con información de la Base de datos de la Encuesta de Trabajo Remoto para servidores públicos, 2021.

En consecuencia, los servidores mantienen la percepción de que su desempeño es el mismo que cuando realizaban trabajo presencial (51%), mientras que un 41% sostiene que este habría mejorado. El 69% consideró que siempre cumplieron con los encargos de su jefe en el tiempo solicitado; sin embargo, al consultar sobre la calidad de los productos, el 42% consideró que estos siempre fueron entregados con la misma calidad que cuando se realizaba trabajo presencial; mientras que 37% consideró que casi siempre y 15% a veces.

Figura 7
Cumplimiento de encargos del jefe en el tiempo solicitado



Nota: Elaboración propia con información de la Base de datos de la Encuesta de Trabajo Remoto para servidores públicos, 2021.

Al buscar desagregar información del desempeño por el sector en que se encuentran los servidores, es importante precisar que la percepción de tener un desempeño ineficaz se encuentra principalmente en las sedes centrales del nivel local (52%), en las gerencias de transportes y comunicaciones (43%), salud (34%) y educación (34%) del nivel regional.

Estas proporciones revelan que, aunque se busca mantener la misma eficiencia, en el trabajo remoto podría haber otros factores que tienen impacto en la calidad y eficacia del trabajo. Aunque el 92% considera que su jefe confía en la ejecución de su trabajo,² solo 30% manifiesta haber recibido retroalimentación³ y el 39% manifiesta no haberla recibido.⁴ Esta falta de interacción con los jefes inmediatos, que permitiría una adecuación oportuna en el desempeño, podría estar afectando la percepción de calidad del producto o meta.

En cuanto a la opinión de los jefes, el 53% de los jefes de línea de la muestra “indica que la mayoría de las veces la calidad de su trabajo fue la misma que cuando el servidor asistía presencialmente”; mientras que “el 28% señala que la calidad no ha cambiado”. En el nivel subnacional, “el 69% de los jefes en el nivel local y 63% en el regional señalan que siempre o la mayoría de las veces

2 Se considera el porcentaje acumulado de las respuestas “Totalmente de acuerdo” y “De acuerdo” a la pregunta de sobre la confianza de su jefe/a inmediato.

3 Se considera el porcentaje acumulado de las respuestas “Totalmente de acuerdo” y “De acuerdo” a la pregunta sobre haber recibido retroalimentación de su jefe/a inmediato.

4 Se considera el porcentaje acumulado de las respuestas “Totalmente en desacuerdo” y “En desacuerdo” a la pregunta sobre haber recibido retroalimentación de su jefe/a inmediato.

la calidad de los trabajos fue la misma” (SERVIR, 2021, p.20). Esta diferencia en la percepción podría provenir en la falta de interacción mencionada previamente.

Se evidencia una necesidad de delimitar las acciones de control y seguimiento pertinente, pero sin excluir la necesidad de retroalimentación que necesitan los servidores respecto a su jefe directo. Si bien las experiencias de implementación de teletrabajo muestran ejemplos de usos de sistemas informáticos, la inclusión de la situación familiar y personal en la definición de metas pareciera mostrar buenas prácticas para la determinación de metas y seguimiento integral del desempeño laboral.

¿Qué capacidades requieren los servidores para realizar el trabajo no presencial?

Más allá del conocimiento y experiencia en la realización de las funciones del puesto, el trabajo no presencial requiere el desarrollo de ciertas competencias y habilidades que permitan gestionar eficientemente el trabajo y equilibrar la vida laboral y personal. El 80% de los servidores señalaron que habían sido capacitados; mientras que el 23% de los jefes de recursos humanos señalaron que capacitaron al personal y/o líderes, especialmente de los ministerios y gobiernos locales.

Asimismo, el 92% de los servidores considera que [cuentan con] las capacidades necesarias para desempeñar el trabajo a distancia. En el nivel nacional estos porcentajes son mayores al 90% tanto para los hombres como para las mujeres; en el nivel regional esta afirmación es del 70% para ambos sexos (SERVIR, 2021, p.24).

En el nivel local, el 53% de las mujeres y el 39% de los varones tienen esa misma percepción.

Mientras tanto, respecto a las capacidades pendientes de desarrollar, de acuerdo a la evaluación de los servidores civiles en los tres niveles de gobierno, más del 69% de los servidores considera que la principal área de aprendizaje es el manejo de herramientas digitales para el trabajo remoto.

¿Qué ocurre con la gestión de las relaciones humanas y sociales durante el trabajo no presencial?

En general, la mayor parte de servidores no identifica cambios en el clima laboral (65%), mientras que la comunicación interna, a través de coordinaciones en el área, se habrían vuelto más ágiles (68%). Pese a ello, durante 2020, la mayor parte de la muestra de jefes de recursos humanos

(55%) no habrían realizado diagnósticos vinculados a ambos procesos. En la experiencia de implementación de teletrabajo, las entidades habrían hecho énfasis especial en la gestión de la comunicación con los equipos y la promoción de acciones que busquen mantener la integración de los servidores con sus equipos de trabajo. Así, mediante acciones de sensibilización con los servidores, jefes y compañeros de trabajo, se buscó asegurar dicha integración.

En cuanto a la difusión de medidas para garantizar la seguridad y salud en el trabajo, proceso clave en el contexto de pandemia, tanto para el trabajo presencial —desde el cual se requiere garantizar medidas como el distanciamiento social y la desinfección de manos— como para el trabajo remoto —el mismo que requiere adaptaciones para minimizar los riesgos a la salud física y mental—, la mayor parte de participantes del nivel nacional (74%) manifiestan haber recibido información sobre pausas activas, riesgos ergonómicos, entre otros. Sin embargo, en el nivel regional y local, la mayor parte de la muestra que realiza trabajo remoto, 59% en cada nivel, manifiesta no haber recibido información al respecto.

En cuanto al uso de espacios en casa para realizar trabajo remoto, el estudio ha encontrado que, independientemente de contar con espacios adecuados para trabajar, la mayor parte de servidores prefieren el trabajo mixto, que combina el trabajo presencial y remoto. Si bien esto puede estar estrechamente relacionado con la necesidad de interacción al pasar largos periodos de aislamiento social, esto podría deberse también a la necesidad de hacer coordinaciones presenciales más efectivas. Por ejemplo, en las entidades que aplicaron el teletrabajo en pilotos, se identificó la misma necesidad de generar espacios presenciales, enfocados principalmente a la coordinación y la integración con los equipos, como parte de las acciones para promover un clima laboral óptimo. De esta forma, el trabajo mixto podría ser una alternativa adecuada que permite la implementación progresiva del trabajo no presencial.

Por otro lado, haciendo una revisión respecto a la desconexión digital como una medida que asegure el bienestar de los servidores en el trabajo remoto, se identificó que un 46% de la muestra considera que su entidad respeta sus derechos a la desconexión digital, mientras que un 30% no está de acuerdo con esta afirmación (SERVIR, 2021, p.34). Además, en las fases cualitativas, los jefes de oficinas de recursos humanos reconocieron que el trabajo remoto ocupa un tiempo de trabajo mayor al presencial. De esta forma, el respeto por la desconexión digital representa una necesidad latente en la implementación.

Respecto a los derechos colectivos y sindicales, “gran parte de los servidores encuestados (42%), han percibido que de alguna manera sus derechos colectivos han sido limitados en la modalidad de trabajo remoto” (SERVIR, 2021, p.35). Si bien esta experiencia no ha sido evidenciada desde las experiencias de teletrabajo, resulta necesario seguir indagando en estrategias para la promoción de este derecho desde espacios no presencial.

¿El trabajo no presencial representa menos costos que el trabajo presencial?

De acuerdo a las experiencias de teletrabajo, esta modalidad representa un ahorro en costos para la entidad y para el servidor. En cuanto a la entidad, se considera que la reducción en los costos en el alquiler y mantenimiento de espacios físicos de trabajo es el más importante. Asimismo, el ahorro de tiempo y dinero para el desplazamiento de la casa al trabajo representa el principal beneficio para los servidores, quienes pueden comprometerse con actividades personales, familiares y laborales de manera más eficiente.

En cuanto al trabajo remoto, más del 54% de la muestra afirma que sí ha tenido ahorro. Así, casi uno de cada dos encuestados señalan que el trabajo remoto ha sido más beneficioso que el trabajo presencial; mientras que casi uno de cada cuatro indica que ha sido menos que el presencial. Respecto a los costos para las entidades, si bien el 56% indicó que los costos por los servicios de internet se incrementaron, el 75% afirma que los costos en materiales de oficina se redujeron.

Conclusiones y recomendaciones

El presente estudio muestra que, si bien la implementación del teletrabajo ha tenido pocas experiencias piloto, la pandemia generada por el Covid-19 ha forzado a las entidades a adaptarse a un estilo de trabajo no presencial. Sin embargo, se evidencian aún grandes brechas de aplicación en los niveles de gobierno, lo que hace que la promoción de esta modalidad de trabajo en el nivel local sea un reto mayor y una tarea pendiente.

De igual manera, la gran cantidad de funciones que se realizan en las entidades públicas y sus propias particularidades nos lleva a cuestionar la aplicación del trabajo no presencial a todas las funciones. Sin embargo, la experiencia revela que existen funciones que se perciben como más sencillas para su aplicación, como la atención de expedientes o las funciones de administración interna. A pesar de ello, podrían existir otros factores para determinar qué tan aplicable es esta modalidad de trabajo.

La importancia de contar con sistemas informáticos que permitan un adecuado desarrollo de la función se constituye en un primer factor. La disponibilidad de equipos, la posibilidad de conexión a internet y las habilidades informáticas resultan elementos que integran este factor. Si bien las distintas funciones tienen necesidades distintas respecto al desarrollo tecnológico, existen procesos base, como la atención de expedientes o la firma digital.

Un segundo factor relevante es el enfoque en resultados. La definición de metas y resultados para la organización del trabajo no presencial representa una suerte de requisito para adaptarse con mayor facilidad a esta modalidad. Sin embargo, nuevos retos aparecen para el segmento directivo respecto a la capacidad de seguimiento y retroalimentación del trabajo en el contexto virtual, el cual necesita más que la sola confianza en el trabajo de los equipos a su cargo.

Finalmente, el desarrollo de acciones para promover un clima laboral óptimo, una comunicación interna fluida, la integración del bienestar personal y el laboral, junto con el respeto de derechos laborales —como la desconexión digital— y colectivos resultan tareas complejas que recaen en las oficinas de recursos humanos, las cuales deben promover el deseo de realizar trabajo no presencial o una modalidad mixta. Con el trabajo e implementación sería posible hacer más tangibles los beneficios (junto con los ahorros en costos para la entidad y los servidores) de aplicar es nueva modalidad de trabajo.

Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2021). *Trabajo remoto en el sector público en el marco del estado de emergencia nacional*. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/2171663-trabajo-remoto-en-el-sector-publico-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-nacional>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Servicios-publicos-y-gobierno-digital-durante-la-pandemia-Perspectivas-de-los-ciudadanos-los-funcionarios-y-las-instituciones-publicas.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos]. (2021). *5 Ways to find a balance between remote and in-office presence in the public service*. <https://www.oecd.org/gov/pem/finding-a-new-balance-between-remote-and-in-office-presence.pdf>

Una mirada a los centros de atención al ciudadano según los conductores de calidad

Alexander Cruz Rojas*

Resumen

Para medir la calidad de los servicios públicos transaccionales es necesario mirar hacia dentro de la organización. Una forma de hacerlo es revisar las condiciones de los centros de atención al ciudadano: el cumplimiento de estas asegura ciertas características que pueden impactar positivamente en la satisfacción con el servicio recibido. Mediante la aplicación de un checklist a 461 centros de atención en regiones se encuentra que el porcentaje promedio general asciende a 74.74%. Si desagregamos la media de cumplimiento por conductor, el mejor desempeño se observa en seguridad 84.06%; seguidamente, los ítems correspondientes al conductor infraestructura, con 78.34%; mientras que los conductores con menores niveles de cumplimiento son la atención y la información, con 69.74% y 66.81%, respectivamente. Por tanto, los conductores a los cuales debe hacerse seguimiento e intervención son los relacionados a la atención e información. En el presente artículo se abordará una mirada de análisis en función a los conductores de calidad.

Palabras clave: calidad, servicios públicos, atención al ciudadano, conductores de calidad

* Politólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios y diplomados de especialización en estadística aplicada, analítica de datos, geomática y data science. Se desempeñó como coordinador de operativos de campo cualitativo y/o cuantitativo de escala regional y nacional en el Instituto de Opinión Pública de la PUCP. Cuenta con amplia experiencia en el desarrollo de proyectos e intervenciones sociales. Actualmente es líder de proyectos de innovación pública y data science en la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Correo electrónico: alexander.cruz@pucp.edu.pe

Abstract

To measure the quality of transactional public services, it is necessary to look within the organization. One way to do this is to review the conditions of the service centers for people, compliance with these ensures certain characteristics that can positively impact satisfaction with the service received. By applying a Check List to 461 service centers in regions, it is found that the general average percentage amounts to 74.74%. If we break down the average compliance by driver, the best performance is observed in safety 84.06%; then, the items corresponding to the infrastructure driver with 78.34%; while the drivers with the lowest levels of compliance are attention and information with 69.74% and 66.81%, respectively. Therefore, the drivers who should be monitored and intervened are those related to attention and information. In this article, we will approach the analysis from the point of view of quality drivers.

Keywords: Quality, public services, citizen attention, quality drivers

Introducción

El encuentro entre Estado y ciudadanía se materializa en los servicios, bienes y regulaciones que se brindan. En tal contexto, los centros de atención son los espacios físicos donde se realiza este acercamiento. Debido a esta relevancia, en la presente investigación se abordará una mirada de análisis en función a los conductores de calidad. El artículo toma como modelo la sección teórica y metodológica del estudio previo del autor *¿Cómo mejoramos la calidad de los servicios públicos?: Modelo de estimación de los factores prioritarios en el Perú.*

La pregunta de investigación que se busca responder es: ¿Cuáles son las condiciones físicas que deben mejorar en los centros de atención al ciudadano en regiones? De esta manera, el objetivo del estudio es identificar cuáles con las condiciones físicas en base a indicadores construidos a partir de un *checklist* de 461 centros de atención en regiones. El análisis permitirá orientar y priorizar los esfuerzos del Estado en base a información objetiva y confiable.

La relevancia de la investigación para la gestión pública se encuentra en dos sentidos principalmente. Primero, la conversión de datos en información valiosa para la toma de decisiones a partir del uso de la estadística. En escenarios con poco personal, tiempo y recursos, como usualmente sucede en la administración pública, es indispensable priorizar con un sustento detrás. Segundo, es el primer intento de aproximación a las condiciones físicas de los centros de

atención al ciudadano a nivel regional. Se han propuesto indicadores que permiten identificar aquellos con peores y mejores desempeños; en el caso de los primeros, priorizar; y respecto a los segundos, identificar las buenas prácticas.

El documento se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se desarrolla la aproximación conceptual teórica de calidad y conductores, seguidamente, se define el ámbito de análisis. En segundo lugar, se presenta el diseño metodológico. Tercero, se exponen los resultados respecto a la disposición de ventanillas en los centros de atención, indicadores respecto a los conductores de seguridad, infraestructura, información y trato, y nivel de cumplimiento y ranking. Finalmente, el documento presenta una sección de conclusiones.

1. ¿Qué entendemos por conductores de calidad en la gestión pública?

Esta primera sección busca alcanzar dos objetivos: primero, definir calidad en la gestión pública y conductores, conceptos que acompañarán el desarrollo de la investigación; y, segundo, desarrollar los conductores de calidad.

En la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública se define ‘calidad en la gestión pública’ como

una cultura transformadora que impulsa a la administración pública a su mejora permanente para satisfacer (...) las necesidades y expectativas de la ciudadanía, con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos (...). La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos, hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión (2008, p. 6-7).

En el Perú, la calidad en la gestión pública se entiende como la relación en que los servicios brindados por las entidades públicas responden a las necesidades y expectativas de los ciudadanos, en concordancia con el marco normativo establecido por la Subsecretaría de Calidad de Servicios¹.

Entonces, ¿qué características tiene un servicio de calidad? ¿cómo medimos la calidad de un servicio público? “Los *conductores* son aquellos atributos medibles presentes en la provisión de los servicios que impactan (...) en la satisfacción de las necesidades y expectativas” de la ciudadanía (Cruz, 2021). Además de los conductores, existen diferentes tipologías de servicios que ayudan a identificar las características particulares.

1 Norma Técnica N° 002-2021-PCM-SGP, para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.

Así, por ejemplo, una de las tipologías más usadas en las administraciones públicas a nivel mundial sobre calidad de servicios públicos es la referida a servicios prestacionales y servicios no prestacionales. En el primer caso, son aquellos que se derivan de la función prestacional del Estado y que implican un servicio a las personas: salud, educación, comunicación, limpieza pública, habilitación de carreteras o aeropuertos, fomento productivo, supervisiones o fiscalizaciones de las entidades reguladoras, seguridad y defensa nacional; así como los servicios públicos básicos (agua, alcantarillado, luz), entre otros. Mientras que, en el segundo caso, son aquellos que implican el otorgamiento de derechos como consecuencia de la función reguladora, inspectora o sancionadora del Estado, entre los que se encuentran los procedimientos administrativos² o trámites, los servicios prestados en exclusividad³ y los servicios no exclusivos⁴ (Cruz, 2021, p. 2).

La revisión de experiencias internacionales y la bibliografía especializada sugiere que los conductores son conceptualizados en función a las características propias del ámbito de intervención. Por tanto, si una administración pública ha invertido en infraestructura digital, los indicadores que le sean pertinentes estarían ligados a infraestructura digital inclusiva; en otra administración pública no sería tan prioritario este tipo de indicadores como garantizar primero la digitalización de los servicios. Además, la calidad está relacionada con los factores dentro de cada conductor que influyen (de manera positiva o negativa) en la satisfacción de las personas. “[L]a medición de la calidad de servicios públicos supone dos dimensiones: la interna, dentro de la organización; y externa, en base a la satisfacción de las personas” (Cruz, 2021). La primera dimensión es la que se busca analizar en esta investigación, y está referida a los centros de atención a nivel regional donde las personas realizan servicios transaccionales o no prestacionales.

La relevancia de los conductores y, por tanto, de cada factor depende de la valoración que tiene para las personas. Los pesos de importancia que se le asignan dependen de ciertas características

2 Son el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades públicas, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de las personas. Los procedimientos administrativos están compendiados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) que aprueban las entidades (Norma Técnica N 002-2021-PCM-SGP).

3 Son prestaciones que las entidades se encuentran facultadas a brindar en forma exclusiva, en el marco de su competencia; es decir, no debe haber un tercero o privado brindándolo en el ámbito de la entidad pública. Son compendiados en el TUPA que aprueban las entidades (Norma Técnica N 002-2021-PCM-SGP).

4 Se refiere a los servicios que pueden ser prestados también por entidades del sector privado y que se brindan a partir de un pago efectuado previamente. Ejemplos: municipalidades que alquilan maquinaria, realizan el servicio de fotocopia, alquilan locales, entre otros (Norma Técnica N 002-2021-PCM-SGP).

y condiciones, como la modalidad o canal de entrega, así como la naturaleza del servicio. Por ejemplo, el conductor *tiempo* será muy relevante (con mucho peso) cuando nos referimos a servicios no prestacionales, como la revalidación de licencia de conducir: mientras menos minutos demore la atención se percibe mejor la gestión. Sin embargo, si el servicio está orientado a seguridad —la atención en una comisaría—, el conductor *tiempo* ya no es tan importante (con poco peso), debido a que lo principal son los conductores relacionados a *trato* y *conocimiento del tema*, más que el tiempo de duración de la atención.

En el caso del Perú, según la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público los conductores identificados que impactan en la satisfacción de las personas son (ver tabla 1).

Tabla 1
Conductores de calidad en la Norma Técnica de Calidad del Perú

Conductor	Descripción
Trato profesional durante la atención	Se refiere a las acciones que realiza el/la servidor/a civil y la actitud que manifiesta al momento de brindar los servicios. Comprende el profesionalismo, empatía, respeto, igualdad en el trato, conocimientos, entre otros.
Información	Se refiere a la capacidad de brindar información de manera sencilla, precisa, clara, veraz y oportuna, así como establecer una comunicación fluida y transparente sobre los requisitos, estado y progreso durante la prestación de los servicios.
Tiempo de provisión	Se refiere al periodo que le toma a la persona recibir los servicios brindados por la entidad, es decir, desde que la persona espera a ser atendida hasta obtener el resultado de la gestión. Incluye la cantidad de veces que dicha persona tiene que acudir o contactarse con la entidad.
Resultado de la gestión/entrega	Se refiere a la capacidad que tiene la entidad de brindar los servicios de la forma correcta, desde que se tiene el primer contacto con la persona hasta su entrega. Depende de la aplicación oportuna y eficiente de los procedimientos y normativa vigente, así como el costo razonable que se asume por los servicios recibidos.
Accesibilidad	Referido a la facilidad que tienen las personas para acceder a los servicios brindados a través de diferentes canales de atención. Aspectos como la seguridad integral donde se brindan los servicios, infraestructura (física, tecnológica o virtual) en cada canal de atención, horarios de atención flexibles que permitan a las personas realizar sus consultas y recibir los servicios.
Confianza	Se refiere a la legitimidad que la entidad pública genera ante las personas.

Fuente: Norma Técnica N° 002-2021-PCM-SGP, para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público, p. 5 (<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1865188-004-2021-pcm-sgp>)

2. Diseño metodológico

La Subsecretaría de Calidad de Servicios desarrolla e implementa planes, programas y proyectos de mejora de los servicios prestados por las entidades hacia la ciudadanía. Dentro de las distintas iniciativas que implementa, en el presente año se aplicó un checklist de condiciones de calidad a nivel regional para evaluar los conductores de calidad en los centros de atención. En la siguiente tabla se presentan los principales atributos metodológicos del estudio cuantitativo, la misma que ha servido de base para el diseño metodológico de la presente investigación, la cual tiene un enfoque cualitativo. En la siguiente ficha técnica (ver tabla 2) se presenta la población objetivo, la unidad de muestreo, la técnica de recojo de información, así como la temporalidad.

Las variables de interés que se aplicaron mediante el *checklist* se presentan en la tabla 3, la cual incluye el conductor al cual hace referencia, la descripción del objetivo de la evaluación y las preguntas específicas.

Tabla 2.
Ficha técnica del estudio

Atributo	Descripción
Grupo objetivo	461 centros de atención a personas a nivel regional.
Cobertura	Capitales de departamento y provincia de las regiones del país, excluyendo el departamento de Lima (Lima Metropolitana) y las regiones de Lima Provincias y Callao.
Unidad de muestreo	Entidades públicas en regiones ubicadas en la zona urbana.
Técnica	Entrevista personal, cara a cara, por interceptación. Las personas atendidas en las entidades públicas fueron interceptadas a la salida de dichos locales (después de culminar el trámite o gestión) y se les aplicó la encuesta.
Selección de informante	Técnica de observación. Encuestador ingresó a la sede, donde se identificó con el personal encargado y pudo verificar el <i>checklist</i> y la infraestructura de las entidades públicas seleccionadas.
Fecha de campo	Entre el 27 de mayo y el 1 de julio de 2021.

Nota: Elaboración propia.

Tabla 3
Lista de preguntas y factores por conductor de calidad

Conductor	Descripción	Pregunta
Seguridad	Se evalúa la presencia de seguridad (policial o particular) y la implementación de las medidas de seguridad obligatorias contra el Covid-19.	¿Hay presencia de personal de seguridad (vigilancia) al ingreso?
		¿Se toma la temperatura al ingreso?
		Respecto al trato del trabajador que lo atendió, ¿se sintió conforme con la forma de despedirse?
		¿Se proporciona alcohol o desinfectante al ingreso?
Infraestructura	Se evalúa si la infraestructura de la sede se adecúa a las necesidades de los clientes o usuarios.	¿Hay rampa de acceso para discapacitados (para silla de ruedas, ascensor)?
		¿Hay señalización para la atención (ubicación de módulos, caja, ventanilla, etc.)?
		¿Hay módulo o ventanilla con letrero de atención preferente?
		¿La ventilación del ambiente es el adecuado (ventanas, aire acondicionado, ventiladores)?
		¿Hay servicios higiénicos o baño disponible para el público?
		¿Hay asientos para espera de la atención?
		En general, ¿la sede se encontraba limpia?
		En general, ¿la infraestructura de la entidad es la adecuada (se encuentra en buen estado)?
Información	Se evalúa la presencia de material informativo para los clientes o usuarios.	¿Hay pizarra o mural informativo de trámites que se realizan en la entidad?
		¿Hay <i>brochures</i> , folletos, formatos, impresos informativos a disposición (a la mano del cliente)?
		¿Hay carteles, folletos, impresos informativos donde se impulsa la inclusión (se indica no a la discriminación, se puede hablar otro idioma, respeto a las personas de la tercera edad, mujeres gestantes y madres con niños)?
		¿Hay libro de reclamaciones visible?
		¿Hay buzón de sugerencias visible?
Trato	Disposición de personas para orientar y atender a los clientes.	¿Hay módulo o persona para orientación (no vigilante)?
		¿Los ejecutivos que atienden al público están identificados (gafetes, tarecos, etc.)?

Nota: Elaboración propia.

Para indagar sobre la gestión interna de las entidades públicas se ha tomado en cuenta el *checklist* aplicado a 461 centros de atención a nivel regional; así, se identificaron las condiciones asociadas a los conductores de calidad. La idea detrás es que, si las variables de interés son adecuadas, repercutirá en la satisfacción de las personas; por tanto, las entidades públicas brindarán un servicio de calidad.

El presente estudio utiliza análisis descriptivo de cada una de las preguntas del *checklist*, para lo cual se construyeron indicadores de nivel de cumplimiento —en porcentaje— sobre cada uno de los conductores en base a las preguntas asociadas. Asimismo, se elaboró un nivel de cumplimiento general. Para ahondar en el análisis, se estableció un *ranking* por departamento en base a una media ponderada según el número de centros de atención que se encontraban en cumplimiento bajo, medio y alto. Los pesos de los ponderadores asignados fueron 1, 2 y 3, correspondientemente. Finalmente, se realizaron cruces por variables como tipo de entidad, área geográfica, tamaño de sede⁵ y departamento.

Se utilizan dos tipos de gráficos. Primero, un gráfico de barras donde se muestra la frecuencia por cada una de las categorías por cada pregunta aplicada mediante el *checklist*. Segundo, un gráfico de densidad —una representación de la distribución de una variable numérica—, en este caso, el nivel de cumplimiento en porcentaje. Este gráfico utiliza una estimación de densidad kernel y es una versión suavizada del histograma que se utiliza para evidenciar el movimiento de la curva proporcional a la frecuencia de los valores representados.

3. Análisis de resultados

En la presente sección se muestran los hallazgos identificados a partir del procesamiento de información recogido con el *checklist*. La sección trata la disposición de ventanillas para la atención, ítems del conductor *seguridad*, del conductor *infraestructura*, del conductor *información*, del conductor *trato* y *nivel de cumplimiento general*.

3.1. Disposición de ventanillas para la atención

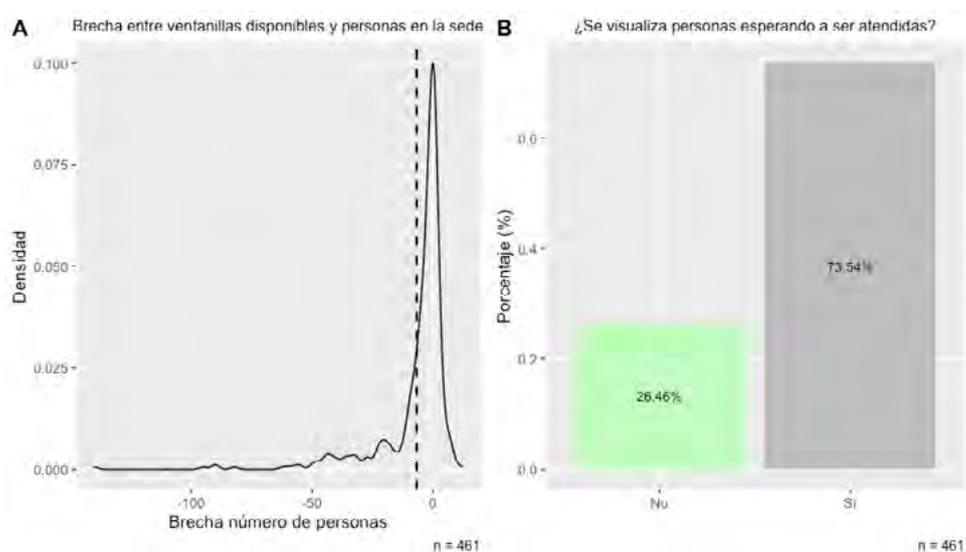
Al restar el número de ventanillas abiertas con el número de personas que se encuentran para ser atendidas (en el ambiente y cola) se obtiene la brecha de personas que no están siendo atendidas.

5 La variable tamaño de sede se construyó a partir del número de ventanillas con las que cuenta la sede de atención. Si el número es menor o igual a 5, se asignó “pequeño”; si el número es mayor a 5 y menor o igual a 15, se asignó “mediano”; y, si el número es mayor a 15, se asignó “grande”.

De este modo, si la brecha es igual o mayor a 0, significa que la sede dispone de ventanillas libres y disponibles para la atención; por el contrario, si la brecha es menor a 0, supone que hay personas esperando al momento de la verificación *in situ* y aleatoria.

En la siguiente ilustración se muestra que la gran mayoría de centros tiene brecha 0 o cercanamente inferior. Al mismo tiempo, no se distinguen casos con considerable brecha a favor, por lo que usualmente los centros tienen capacidad operativa sin excedente. La línea punteada muestra la media que es menor a 0. Del otro lado, se observan casos extremos que tendrían más de 100 personas esperando a ser atendidas, si bien son sucesos mínimos (A). Se observa también que siete de cada diez centros evaluados tiene personas esperando a ser atendidas (B).

Figura 1
Brecha de ventanillas disponibles y personas



Nota: Elaboración propia.

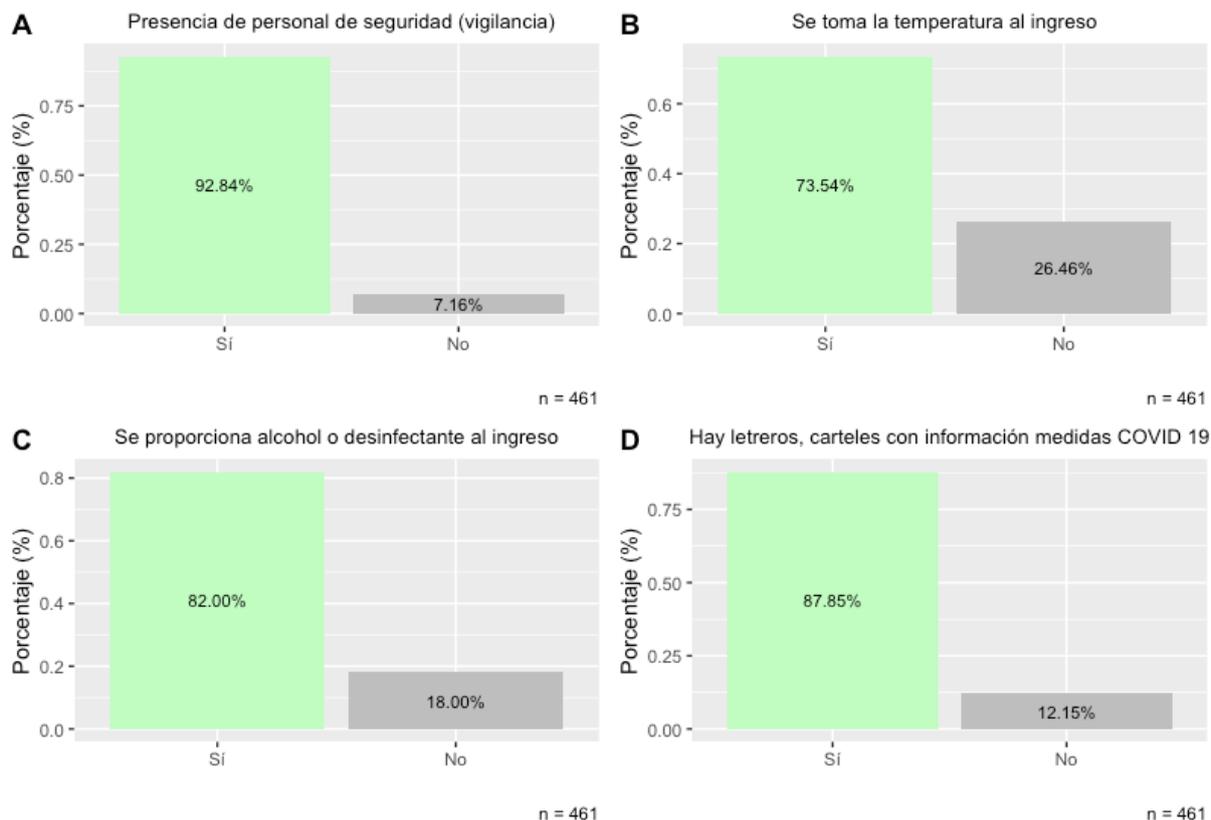
En cuanto al tamaño de la sede de atención, tres de cada diez son pequeños, es decir, tienen igual o menor a cinco ventanillas. Entre los medianos —el grupo de mayor cantidad de casos—, cinco de cada diez centros de atención tienen más de cinco o menos de o igual a quince ventanillas. Finalmente, uno de cada diez es grande, y se caracterizan por contar con más de quince ventanillas para la atención al público.

3.2. Conductor seguridad

De los cuatro ítems que constituyen el conductor *seguridad*, el peor desempeño está en la toma de temperatura al ingreso de la sede de atención, donde el 26.46% de los casos no se realiza

(B). Por el contrario, el ítem con mejor desempeño es la presencia de personal de seguridad (vigilancia), en el 92.84% de los casos (A).

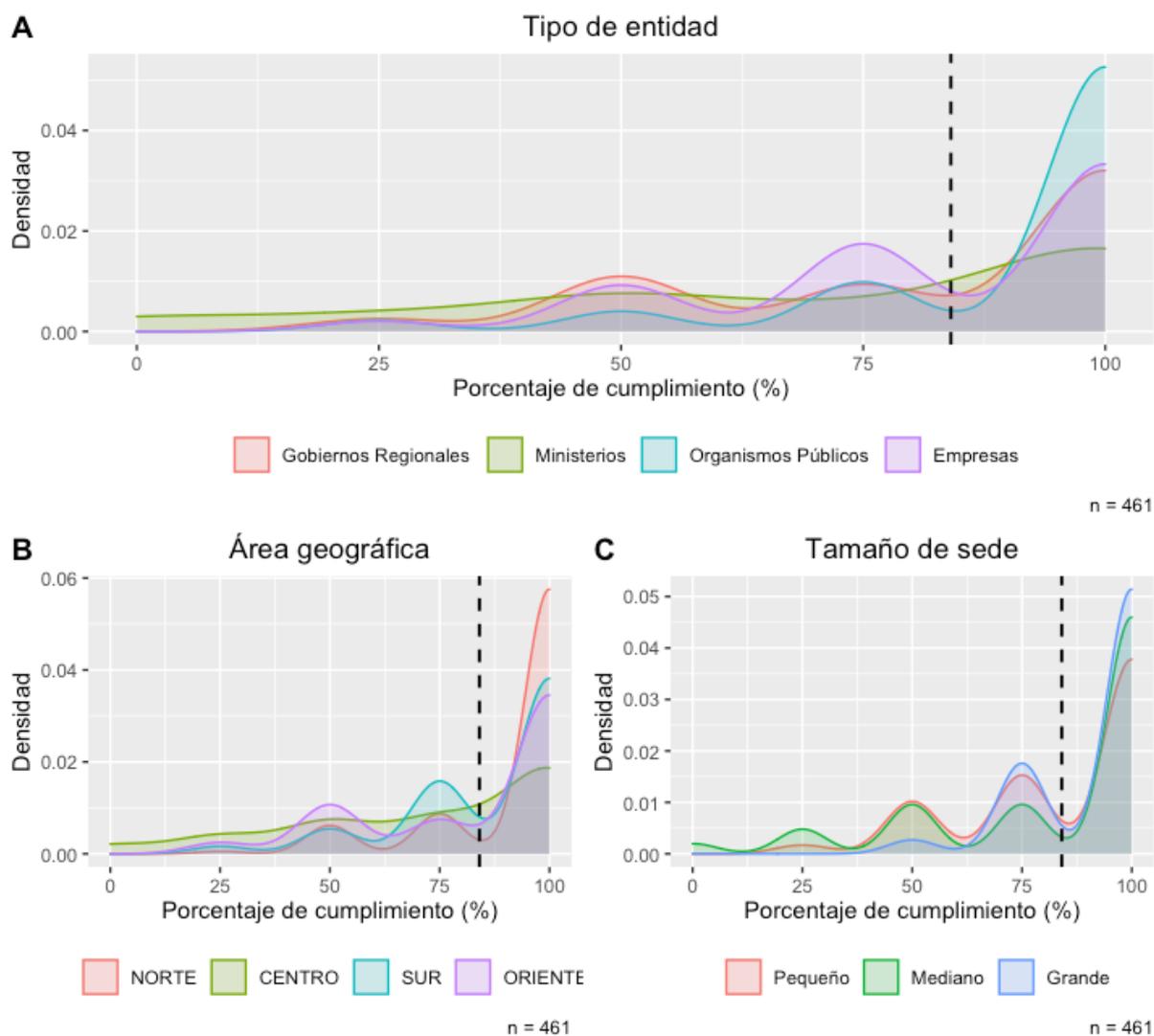
Figura 2
Check list sobre conductor seguridad



Nota: Elaboración propia.

Al obtener el nivel de cumplimiento (en porcentaje) para el conductor seguridad, se observa que los organismos públicos son los que tienen el mejor desempeño, y los centros de atención de los ministerios tienen el desempeño más bajo entre los cuatro tipos de entidad (A). Respecto al área geográfica, en el norte se encuentran los centros con mejor desempeño, y en el centro se ubican aquellos con menor nivel de cumplimiento (B). En el caso del tamaño, parece no haber diferencias pronunciadas (C).

Figura 3
Nivel de cumplimiento – Conductor seguridad



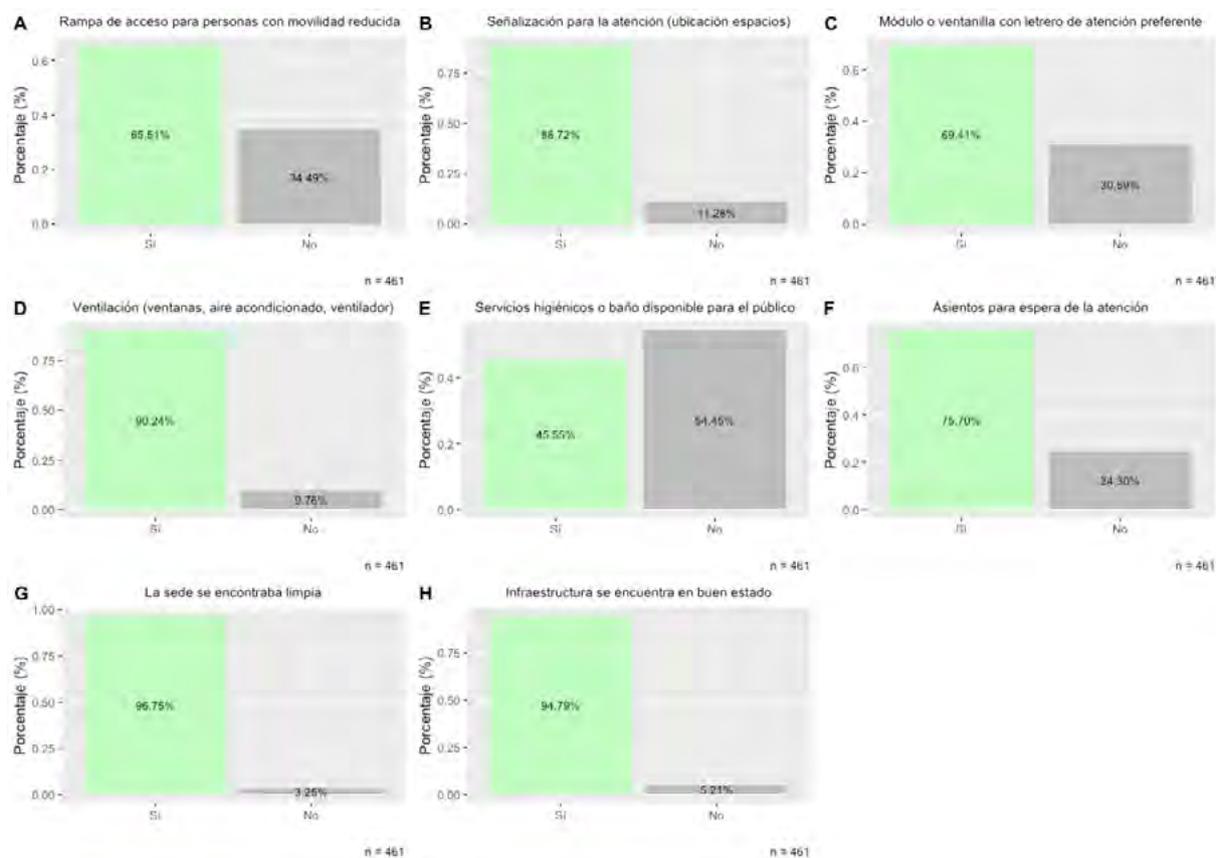
Nota: Elaboración propia.

3.3. Conductor infraestructura

De los ocho ítems que constituyen el conductor *infraestructura*, el más preocupante es la disponibilidad de servicios higiénicos o baño para el público: más de la mitad de los centros no cumple con este ítem. Seguidamente, los dos ítems con menor desempeño están relacionados a la disposición de la infraestructura para personas con discapacidad. Tres de cada diez centros no cuentan con rampa de acceso para personas con movilidad reducida. Asimismo, tres de cada diez no tienen letrero de atención preferente en el módulo o ventanilla.

Del otro lado, los ítems con mejor nivel de cumplimiento son la limpieza de la sede, el estado de la infraestructura y la ventilación. En estos tres ítems, el desempeño asciende a más del 90% de casos donde se aplicó el *checklist*.

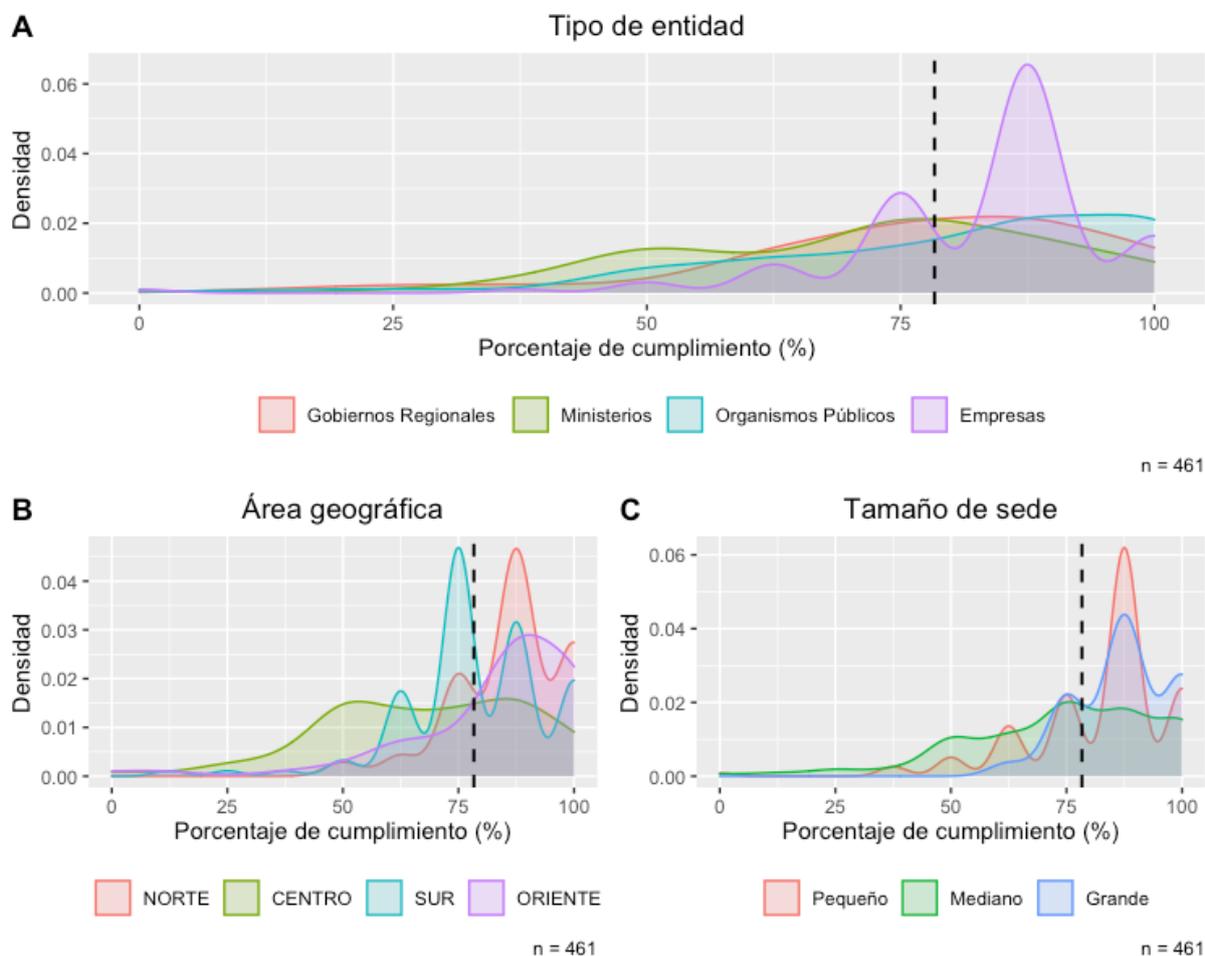
Figura 4
Check list sobre conductor infraestructura



Nota: Elaboración propia.

La siguiente ilustración evidencia notoriamente que los centros de atención que se manejan en el régimen de empresa tienen un mayor porcentaje de cumplimiento. Seguidamente, los organismos públicos tienen una curva que aumenta progresivamente, si bien sin pendientes pronunciadas (A). Aquellos centros ubicados en el norte son los de mejor porcentaje de cumplimiento (B), mientras que en tamaño de sede se observa al pequeño con mejor desempeño (C).

Figura 5
Nivel de cumplimiento – Conductor infraestructura



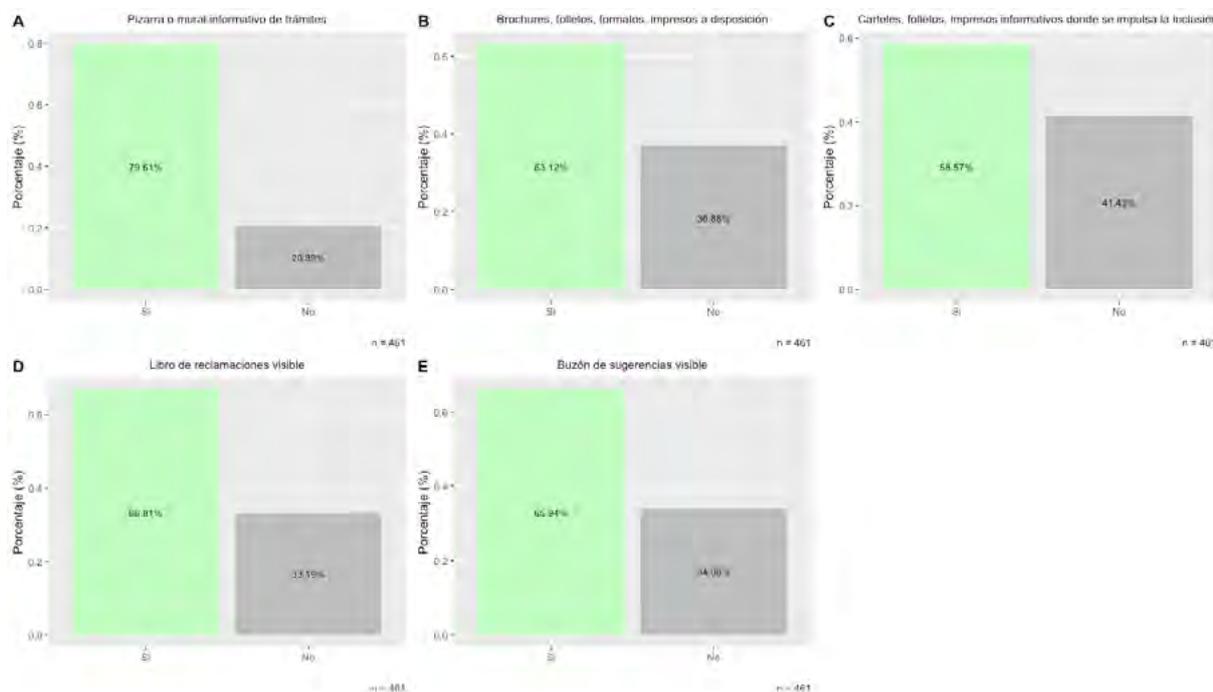
Nota: Elaboración propia.

3.4. Conductor información

En el conductor *información* se evaluaron seis ítems sobre la disposición de pizarra o mural informativo, *brochures*, folletos, formatos, impresos a disposición, carteles, folletos, impresos informativos donde se impulsa la inclusión, libro de reclamaciones visible y buzón de sugerencias visible.

El ítem con el mejor desempeño es la disposición de pizarra o mural informativo de trámites. No obstante, la proporción de centros que no cuentan con este material asciende al 20.39% (A). En los otros cinco ítems, la proporción que no cuenta con los materiales evaluados bordea los tres y cuatro por cada diez centros (bastante alto). Por tanto, se abre un espacio de oportunidad para mejorar la gestión interna de las entidades en la provisión de espacios de calidad para las personas.

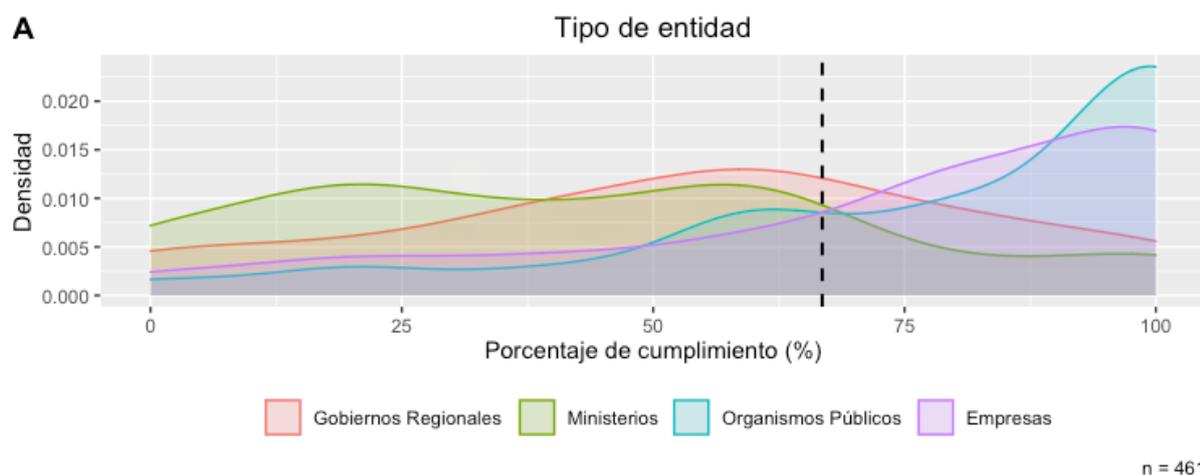
Figura 6
Check list sobre conductor información

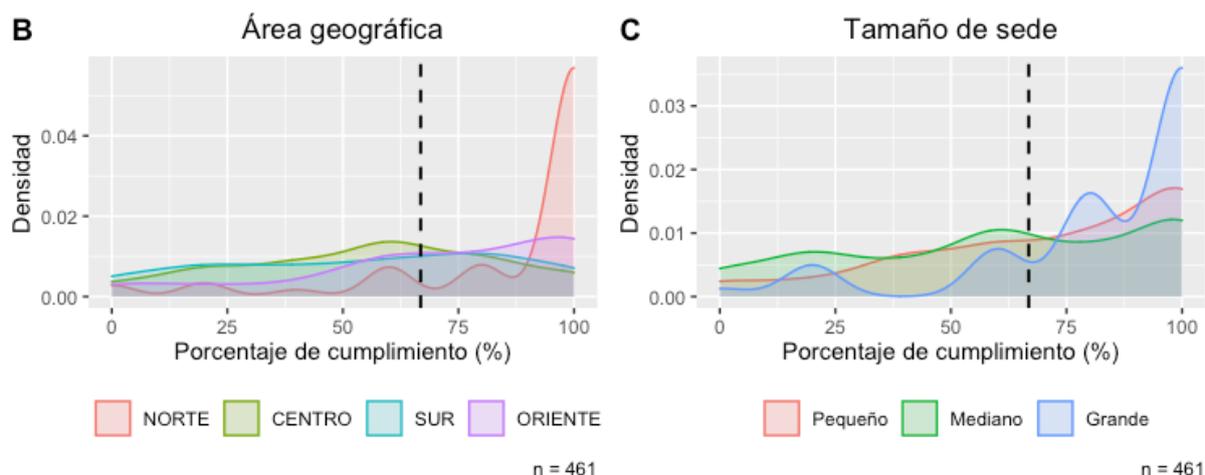


Nota: Elaboración propia.

La línea punteada marca la media de cumplimiento para el conductor *información*, se observa que es menor al 70%, relativamente menor a los primeros dos conductores evaluados. El desempeño más bajo se distingue en los ministerios (A). Se evidencia una constante con los centros en el norte y el buen desempeño; por el contrario, las otras tres áreas tienen bajo desempeño (B). Finalmente, en este caso, los centros de tamaño grande tienen el mejor desempeño.

Figura 7
Nivel de cumplimiento – Conductor información



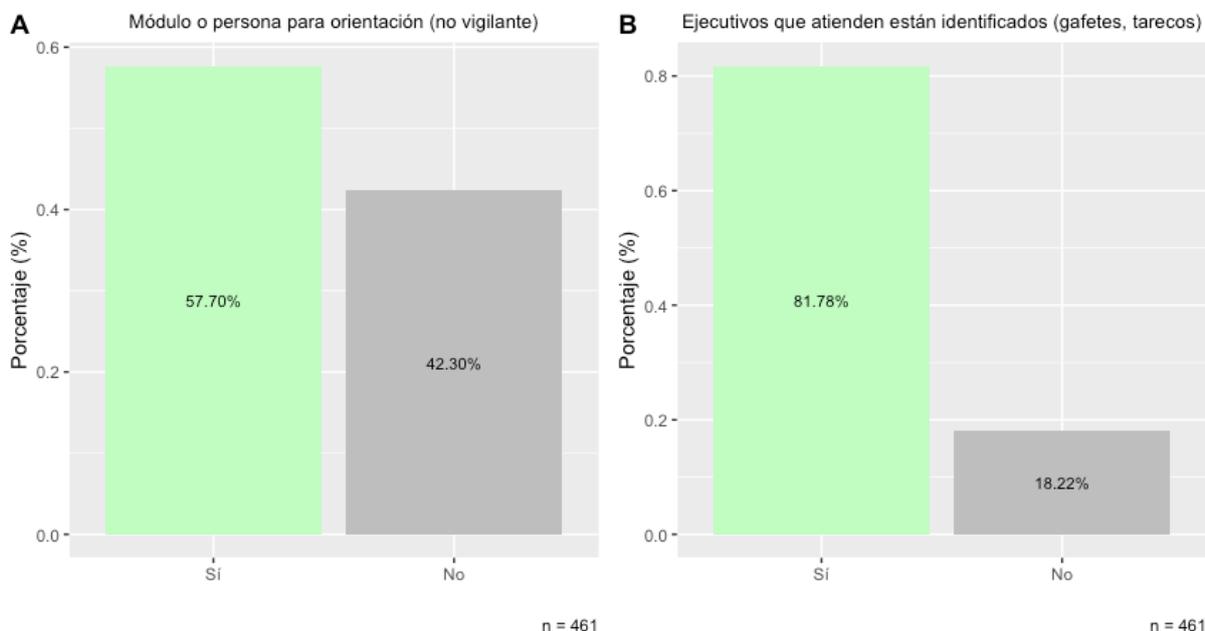


Nota: Elaboración propia.

3.5. Conductor trato

Respecto a los ítems correspondientes al conductor *trato*, cuatro de cada diez casos no cuentan con módulo o persona para orientación, y casi dos de cada diez no están identificados con gafetes y/o tarecos.

Figura 8
Checklist sobre conductor trato

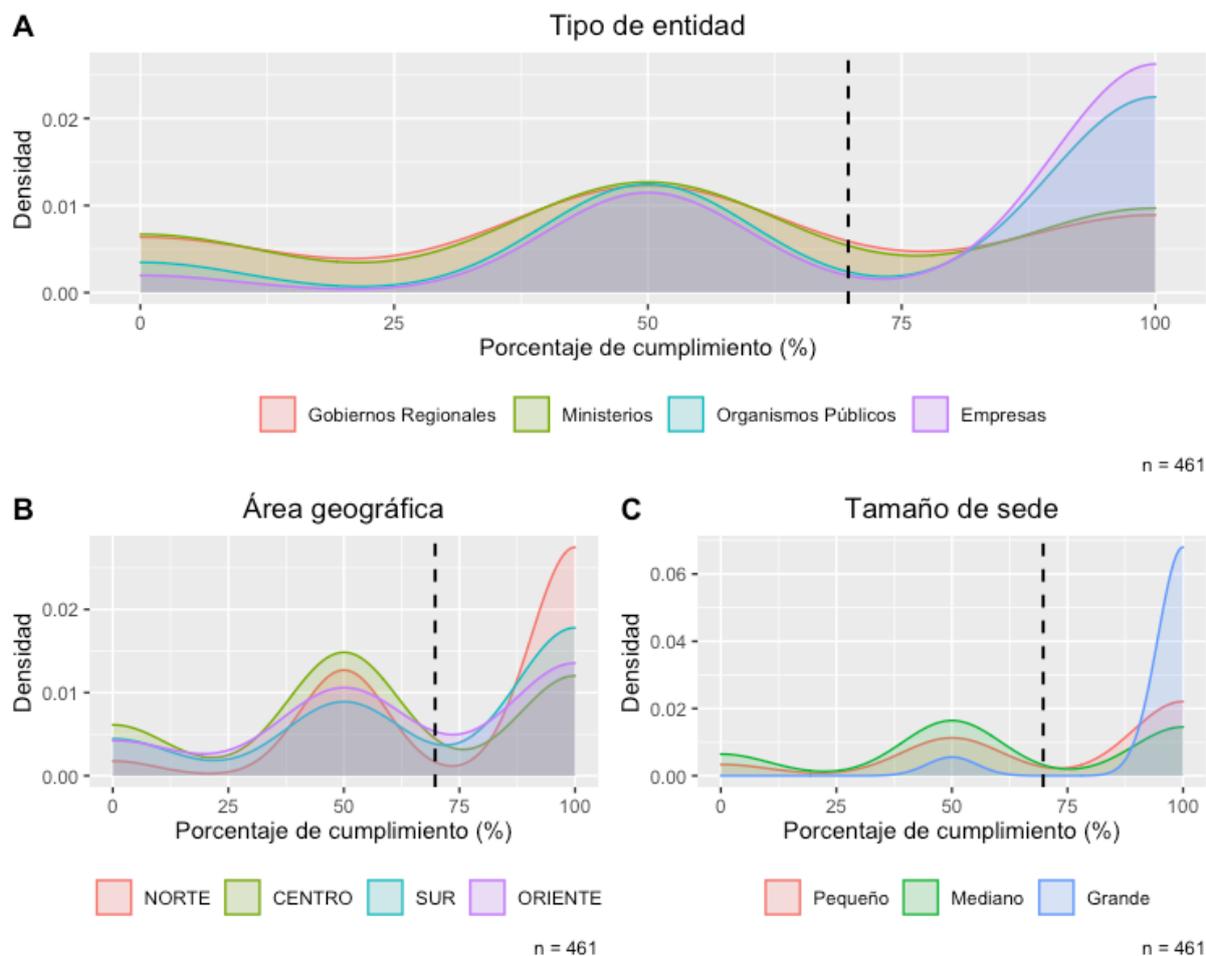


Nota: Elaboración propia.

Las empresas y organismos públicos son los que mejor han cumplido con estos ítems (A). En el caso del área geográfica, sostenidamente el norte tiene el mejor desempeño, mientras que el

centro tiene el desempeño más bajo (B). Los centros de atención de tamaño grande tienen el mejor porcentaje de cumplimiento, muy superior a los otros grupos.

Figura 9
Nivel de cumplimiento – Conductor trato



Nota: Elaboración propia.

3.6. Nivel de cumplimiento general

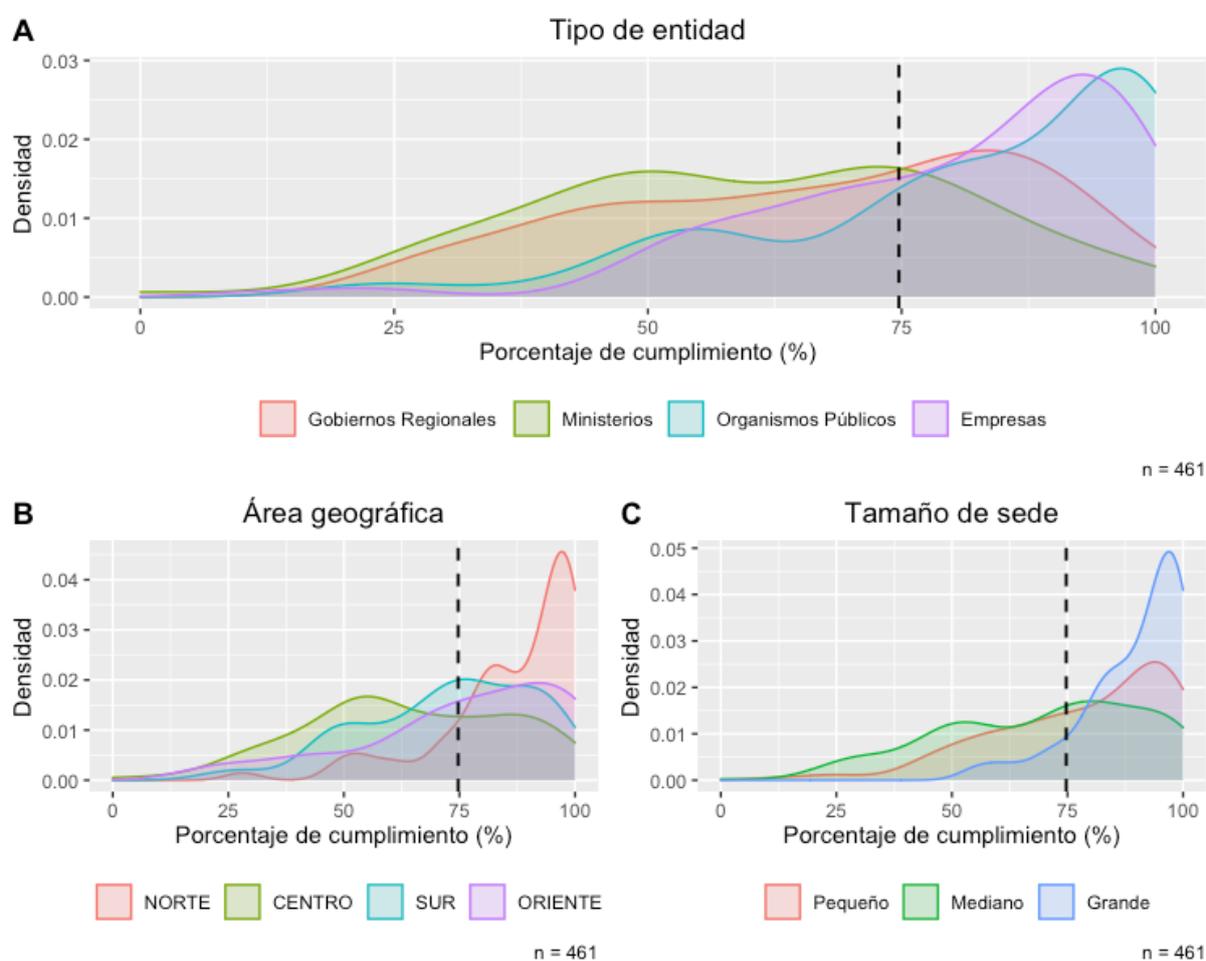
La media del nivel de cumplimiento general en los 461 centros de atención asciende a 74.74%. Si desagregamos la media de cumplimiento por conductor, el mejor desempeño se observa en seguridad (84.06%); seguidamente, los ítems correspondientes al conductor infraestructura (78.34%). Los conductores con menores niveles de cumplimiento son la atención y la información (69.74% y 66.81%, respectivamente).

El gráfico de densidad bivariado evidencia que los centros de atención que corresponden a

organismos públicos y empresas son los que tienen mejor desempeño. Contrariamente, los gobiernos regionales y ministerios son aquellos con nivel de desempeño bajo (A). Se confirma que en el norte se encuentran los centros con mejor desempeño, mientras que las otras tres áreas geográficas no tienen diferencias marcadas (B). Por último, parece ser que los centros de atención de tamaño grande tienen mejor desempeño. Le siguen el tamaño pequeño y el mediano.

Figura 10
Nivel de cumplimiento – Promedio general

Nota: Elaboración propia.



En la siguiente tabla se presentan los porcentajes de cumplimiento —bajo, medio o alto— por departamento.⁶ En el caso de los centros con cumplimiento bajo, los mayores porcentajes se encuentran en Ayacucho (18 casos que alcanzan el 41.86%), Cusco (15 casos que ascienden al

6 El establecimiento de esta categorización es una propuesta del autor. No se identifica un requerimiento mínimo desde la Secretaría de Gestión Pública u otra entidad. Se establecieron tres categorías según el nivel de cumplimiento del *checklist* en los centros de atención de manera agregada a nivel departamental. Así, si el porcentaje de cumplimiento se encuentra entre 0 y 50, se categorizó como “cumplimiento bajo”.

44.12%) y Ucayali (ocho casos que suman el 57.14%). En el caso de los centros con cumplimiento medio, los mayores porcentajes se concentran en Apurímac (18 casos que suman el 69.23%), Cusco (17 casos que asciende al 50.00%) y Tumbes (tres casos que concentran el 60.00%). Por último, respecto a los centros de atención con cumplimiento alto, los departamentos mejor posicionados son Ica (cinco casos que suponen el 83.33%), Lambayeque (12 casos que ascienden al 100.00%) y Piura (33 casos que suman el 89.19%).

Tabla 4
Nivel de cumplimiento por departamento

Departamento	Cumplimiento bajo		Cumplimiento medio		Cumplimiento alto		TOTAL	Media ponderada	Ranking
	0 a 50	%	51 a 80	%	81 a 100	%			
Áncash	4	9.76	9	21.95	28	68.29	41	43.09	8
Apurímac	8	30.77	18	69.23	0	0	26	28.21	20
Arequipa	0	0	6	50	6	50	12	41.67	11
Ayacucho	18	41.86	10	23.26	15	34.88	43	32.17	19
Cajamarca	0	0	5	29.41	12	70.59	17	45.10	4
Cusco	15	44.12	17	50	2	5.88	34	26.96	21
Huancavelica	1	14.29	2	28.57	4	57.14	7	40.48	14
Huánuco	6	20	13	43.33	11	36.67	30	36.11	17
Ica	1	16.67	0	0	5	83.33	6	44.44	5
Junín	4	14.29	17	60.71	7	25	28	35.12	18
La Libertad	0	0	8	26.67	22	73.33	30	45.56	3
Lambayeque	0	0	0	0	12	100	12	50.00	1
Loreto	0	0	10	43.48	13	56.52	23	42.75	9
Madre de Dios	0	0	5	35.71	9	64.29	14	44.05	6
Moquegua	2	9.09	11	50	9	40.91	22	38.64	16
Pasco	0	0	2	40	3	60	5	43.33	7
Piura	1	2.7	3	8.11	33	89.19	37	47.75	2
Puno	0	0	8	44.44	10	55.56	18	42.59	10
San Martín	2	12.5	5	31.25	9	56.25	16	40.63	13
Tacna	1	5.56	8	44.44	9	50	18	40.74	12
Tumbes	0	0	3	60	2	40	5	40.00	15
Ucayali	8	57.14	4	28.57	2	14.29	14	26.19	22
TOTAL	71		164		223		461		

Nota: Elaboración propia.

Si el porcentaje se encontraba entre 51 y 80, se categorizó como “cumplimiento medio”. Finalmente, si el porcentaje oscilaba entre 81 y 100, se categorizó como “cumplimiento alto”.

Al elaborar un ranking⁷ que permita identificar los departamentos con peor y mejor desempeño para tomar acciones de política pública, se obtienen los siguientes resultados. Entre los departamentos con mejor puntuación se encuentran Lambayeque, Piura y La Libertad, en ese orden de desempeño. Por el contrario, Ucayali, Cusco y Apurímac son los departamentos con peor posición en el ranking.

4. Conclusiones

En base a la información obtenida de los centros de atención a personas a nivel regional en el Perú, la aplicación de un *checklist* permite identificar los siguientes hallazgos:

- La media del nivel de cumplimiento general en los 461 centros de atención asciende a 74.74%. Si desagregamos la media de cumplimiento por conductor, el mejor desempeño se observa en seguridad, con 84.06%; seguidamente, los ítems correspondientes al conductor infraestructura, con 78.34%; mientras que los conductores con menores niveles de cumplimiento son la atención y la información, con 69.74% y 66.81%, respectivamente. Por tanto, los conductores a los cuales debe hacerse seguimiento e intervención son estos dos últimos.
- Sostenidamente, en el norte se encuentran los centros con mejor desempeño, mientras que las otras tres áreas geográficas no presentan diferencias marcadas.
- La gran mayoría de centros tiene brecha 0 (o cercanamente inferior) de ventanillas disponibles en función del número de personas atendidas, por lo que usualmente tienen capacidad operativa sin excedente. Así, siete de cada diez centros evaluados tienen personas esperando a ser atendidas.
- Es necesario indagar en otros indicadores adicionales que permitan aproximarnos aún más a mejorar las condiciones de los centros de atención al ciudadano.
- Se recomienda proponer desde el Estado un estándar mínimo de condiciones de espacios físicos de atención al ciudadano.
- Se sugiere realizar investigaciones de corte cualitativo para profundizar los resultados y hallazgos encontrados en la presente investigación.

7 Con el propósito de establecer un ranking por departamento, se utilizó la medida media ponderada en base a los datos de porcentaje de cumplimiento bajo, medio y alto; y los ponderadores que se asignaron fueron 1, 2 y 3 según corresponda, donde el 3 es cumplimiento alto y 1 es cumplimiento bajo.

Referencias

- Carta Iberoamericana de la 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://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf>
- Cruz, A. (2021). ¿Cómo mejoramos la calidad de los servicios públicos?: Modelo de estimación de los factores prioritarios en el Perú. Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaría de Gestión Pública.
- Norma Técnica N° 002-2021-PCM-SGP, para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público [Anexo 1: Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2021-PCM/SGP] [Archivo PDF]. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1865188-004-2021-pcm-sgp>

El estado de bienestar y la nueva gestión de los servicios públicos en España y Latinoamérica: innovación en los servicios sociales y sanitarios tras el Covid-19

Esteban Mancebo Lozano*

“El estado del bienestar entraña la protección de la mayoría débil frente a la minoría fuerte y privilegiada”
Tony Judt

Resumen

El estado de bienestar es un concepto político que está relacionado íntimamente con una forma de gobierno concreta, centrada el bienestar de todos sus ciudadanos, pero también constituye la materialización de la participación activa, en términos sociales, del conjunto de los ciudadanos en el diseño global del sistema.

La nueva gestión en los modelos de los servicios públicos es de capital importancia para dibujar el nuevo marco de actuación sobre la protección y derechos reales de la ciudadanía. La crisis sanitaria, a pesar de su crudeza, puede constituir una oportunidad como punto de inflexión en la nueva delimitación del concepto de servicio público y de las relaciones ciudadano-administración.

* Doctor en Estrategia de Empresas por la Universidad de Castilla La Mancha, *cum laude*. Máster en Derecho y Administración Local por la Universidad de Almería y Universidad de Burgos, Master en Banca y Mercados Financieros por la Universidad de Cantabria. Licenciado en Derecho y Ciencias del Trabajo por la Universidad Carlos III de Madrid. Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Correo electrónico: mancebolozano.esteban@gmail.com

La innovación y las nuevas herramientas en la gestión de los servicios públicos deben constituir el motor del cambio para una mejor y mayor cobertura de calidad en los resultados de prestación en términos de necesidad, cohesión territorial, interrelación ciudadana y efectiva rendición de cuentas democráticas.

Este artículo analizará las nuevas formas y herramientas en la nueva gestión de los servicios públicos, contando con los distintos enfoques y perspectivas en los distintos países de Latinoamérica y poniendo el énfasis en los servicios sociales y sanitarios tras la crisis del Covid-19.

Palabras clave: gestión de servicios públicos, innovación pública, servicios sociales y sanitarios, España, Latinoamérica.

Abstract

The welfare state is a political concept that is closely related to a specific form of government, focused on the well-being of all its citizens, but also constitutes the materialization of active participation—in social terms—of all citizens in the global design of the system.

The new management in the models of public services is of capital importance to draw the new framework of action on the protection and real rights of citizens. The health crisis, despite its harshness, may constitute an opportunity as a turning point in the new delimitation of the concept of public service and citizen-administration relations.

Innovation and new tools in the management of public services must be the engine of change for a better and higher quality coverage in the results of provision, in terms of needs, territorial cohesion, citizen interaction and effective democratic accountability.

This monograph will analyze the new forms and tools in the new management of public services, relying on the different approaches and perspectives in the different Latin American countries, with an emphasis on social and health services after the Covid-19 crisis.

Keywords: public service management, public innovation, social and health services, Spain, Latin America.

Introducción a la problemática actual sobre la gestión de los servicios públicos de carácter social y sanitario

La crisis sanitaria ha producido una serie de consecuencias devastadoras con grandes pérdidas —humanas y económicas— y ha dibujado coyunturalmente una situación escalofriante, una crisis de carácter global, sistémica y multisectorial que ha irradiado una fuerte incertidumbre al conjunto de la sociedad. Según los datos del recuento independiente de la Universidad John Hopkins a comienzos de diciembre de 2021, a nivel global se alcanzó un aproximado de 264 millones de casos de contagio y más de 5,2 millones de personas fallecidas datos de un carácter cuantitativo asombroso, (Johns Hopkins University y Coronavirus Resource Center, sin fecha), pero no debemos olvidar que detrás de estos datos existen personas individuales, ciudadanos. Y bien merece una reflexión profunda el papel que deben desarrollar las administraciones públicas sobre el modo, la forma y el alcance en la gestión de sus servicios de públicos para con los ciudadanos como herramienta transformadora de la sociedad.

Se debe destacar la funcionalidad como cambio importante, que en términos de utilidad han producido y siguen produciendo los servicios públicos durante esta crisis sanitaria, una creación de valor público, la delimitación del estado del bienestar en un sentido expansivo. Esa percepción del aumento de la confianza por la ciudadanía ha permitido, por un lado, una respuesta conjunta y transversal a los problemas con diferentes acciones sobre políticas públicas y, por otro, un aumento en la innovación pública y en la colaboración público-privada.

Este cambio de la percepción de la ciudadanía sobre el uso, dimensión y modo de los servicios públicos como herramienta útil para conseguir un estado del bienestar eficiente y protector de los derechos nucleares e inalienables de la ciudadanía es una realidad. Se ha producido un cambio exponencial desde la crisis sanitaria, tanto en la demanda como en el cuestionamiento de la dimensión de estos servicios públicos. Pero ¿hasta dónde debe llegar el estado del bienestar?.

Por supuesto, dependiendo del grado de protección desarrollado o de las coberturas de protección conseguidas, las respuestas en uno u otro país de Latinoamérica son diferentes. Pero si están encaminadas a unas líneas generales, se puede dibujar una idea clara, se puede afirmar con rotundidad que existe una demanda conjunta por parte de la ciudadanía por apostar decididamente a mejorar y reforzar los sistemas de gestión de los servicios públicos, buscando un aumento en la protección que pueda despejar las incertidumbres surgidas por esta crisis sanitaria.

El presente artículo se ha basado en una metodología de carácter cualitativo, basada fundamentalmente en la búsqueda de fuentes bibliográficas y en el estudio del caso. La observación y el estudio del fenómeno relacional innovación-servicios públicos requiere no estar distante del fenómeno social; es necesaria una metodología apoyada en una generación analítica (Yin, 1989). La construcción de conclusiones del presente artículo se ha desarrollado a partir de las observaciones de la realidad objeto del estudio.

Creación de valor público, dimensionamiento y estructura de los servicios públicos sanitarios y de asistencia social, un enfoque multicultural por país tras la crisis surgida por el Covid-19

La creación de valor público está íntimamente relacionada con los cambios en una gestión activa en términos de innovación sobre los servicios. Esta innovación de procesos y de resultados sobre la gestión de los servicios públicos prestados a los ciudadanos consigue una mejora continua de la administración pública y hace estos servicios públicos más eficientes, eficaces, sostenibles y necesarios desde la equidad social y la calidad al ciudadano. Igualmente, de forma indirecta, a través de estos cambios y con las propias innovaciones sobre los servicios públicos, se puede conseguir que las distintas administraciones públicas establezcan o fortalezcan determinados vínculos con otros actores, como pueden ser las empresas privadas (Ramírez-Alujas, 2012).

Estos vínculos deben estar establecidos de forma correcta y respetar el interés general, donde el ciudadano sea el núcleo de la relación y se consiga una ventaja competitiva muy importante, como veremos más adelante. La colaboración directa con asociaciones público-privadas ha conseguido grandes resultados en materia sanitaria, no tanto en la prestación del servicio aunque sí ha sido muy útil para encontrar una respuesta ágil e innovadora en fórmulas de vacunas y también sobre la innovación, transformación y distribución de otros productos sanitarios.

Esta creación de valor público va aparejada de una demanda de intervención activa de los ciudadanos, deseando un servicio público más personalizado y adaptado a sus necesidades, pero también diseñando procesos de innovación reales en la gestión pública de estos servicios (Ramírez-Alujas, 2011). No existirá una innovación asentada sin una rendición de cuentas transparente, instantánea y real.

Si analizamos la gestión de los servicios públicos sanitarios, en el caso de España, debemos partir del peso y de la garantía que proporciona el sistema nacional de salud, que, sin duda, constituye la piedra angular de la protección en el estado de bienestar español.

Con la crisis provocada por el Covid-19, el sistema nacional de salud español fue sometido a una tensión sin precedentes, y no solo desde el punto de vista asistencial de prestación del servicio sanitario propiamente dicho, sino también desde el punto de vista de la carga administrativa: contrataciones de emergencia, tanto de suministros como de personal, compra pública centralizada, coordinación con la Unión Europea, búsqueda de nuevos protocolos de actuación y desarrollo de sistemas alternativos de continuidad para dar asistencia a las enfermedades comunes, fundamentalmente en asistencia primaria, también en el desarrollo de programas de cooperación y colaboración entre Comunidades Autónomas y Estado a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de España.

Con una visión general de asistencia y de servicio de la atención facultativa a pacientes, el sistema ha conseguido vencer el exceso de demanda derivada de la crisis sanitaria, sobre todo gracias a la profesionalidad y alta cualificación del personal sanitario, así como a la fuerte estructura en materia sanitaria desarrollada en la gestión de servicios públicos por las comunidades autónomas en sus respectivos territorios.

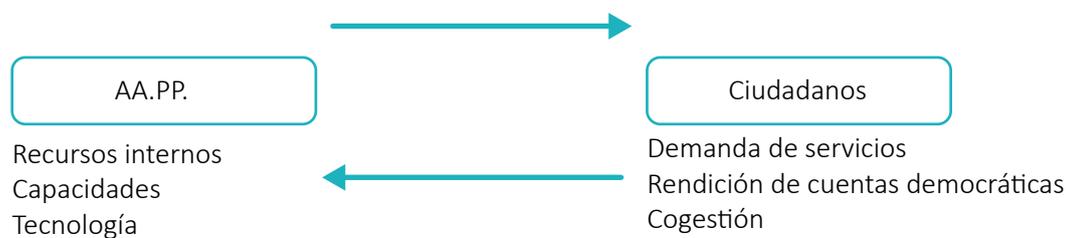
No obstante, han existido otras diferencias importantes, centradas en la dificultad de la coordinación entre los territorios. La transferencia sobre las competencias de gestión de servicios públicos, realizada con la conformación de los distintos servicios de salud autonómicos, ha producido un vacío en la estrategia unidireccional en las políticas nacionales de salud. Existe una falta de conectividad entre la estrategia general, central en los objetivos generales de la actuación pública, y las competencias de gestión de los servicios públicos.

La planificación estratégica de la política nacional de salud ha presentado notables debilidades, ya que esta transferencia en las políticas de gestión también han supuesto una merma de medios humanos en el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Conseguir un dimensionamiento adecuado de los servicios públicos sanitarios y de asistencia social tiene una vital importancia para el posterior diseño de las estructuras de servicio de las administraciones públicas, ya que el volumen de los servicios públicos no debería ser establecido únicamente de forma unidireccional, es decir, su establecimiento no debe partir únicamente desde la perspectiva

interna de la administración, sino que las relaciones entre administración y ciudadano deben ser recíprocas y confluentes, establecer una escucha activa de la demanda y potenciar los recursos internos, desde un puesto de vista de construcción bidireccional entre el ciudadano y la administración pública (Contreras y Montecinos, 2019).

El ciudadano debe ser el centro de la actuación administrativa, y se debe establecer un sistema de análisis, tanto de los factores exógenos como endógenos que rodean el servicio, un análisis fundamentado en ratios de viabilidad y calidad sobre la cobertura y la prestación del propio servicio, con un riguroso estudio de la oferta y la demanda en el mercado de servicios.

Figura 1
El nuevo papel del ciudadano en el servicio público



Nota: Elaboración propia a partir del modelo de Contreras y Montecinos, 2019.

Necesitamos un verdadero cambio en la actuación sobre la prestación de los servicios públicos que dibuje una nueva tendencia, que permita comprender la actuación administrativa como una extensión de servicios públicos íntimamente conectados con las necesidades ciudadanas, consiguiendo unos mejores resultados en eficiencia, eficacia, calidad de la prestación pública y maximización de la cobertura adecuada, en definitiva, crear valor público encontrando sinergias, a través de nuestros medios y capacidades (Criado et al., 2016).

El dimensionamiento de los servicios se constituye como la primera pieza del análisis fundamental en términos de estructura, recursos y capacidades de los sistemas sanitarios y sociales. Podríamos decir que el dimensionamiento de los servicios necesita de un preanálisis, cuyo objetivo es establecer una fotografía nítida de nuestro servicio —es decir, saber desde dónde partimos y si este dimensionamiento actual es correcto—, a partir de una doble premisa, si se ajusta a nuestros recursos internos y capacidades, pero también si se ajusta a la demanda externa que soporta y que se le exige.

Debemos conseguir una radiografía clara que permita establecer políticas públicas de continuidad sobre la prestación, la forma y el modo de dichos servicios, y estudiar tanto la oferta como la demanda. Así lograremos una mejora continua del sistema, una adaptación entre las administraciones públicas y los ciudadanos.

Cuando relacionamos la economía social y de la salud con la administración pública, debemos destacar sus peculiaridades, pues constituyen reglas distintas en los comportamientos de mercados sobre los bienes y servicios recibidos por los ciudadanos.

Los bienes de salud y acción social tienen unas características especiales, y para trabajar en un dimensionamiento adecuado, no se deben utilizar las herramientas tradicionales de la teoría económica. Los bienes sociales y de salud producen una serie de demandas derivadas: la necesidad de medicamentos, los diagnósticos, la cobertura de ingresos hospitalarios debidos, los bienes de consumo de parafarmacia para la mejora de la calidad de vida, productos medicinales que no son medicamentos.

Todas estas necesidades derivadas del bien principal no solo son demandadas unidireccionalmente por el ciudadano, sino que es el propio sistema, a través de la profesionalización de sus estructuras y de su personal, el que indica cómo y lo que se debe demandar. Esta regla constituye un comportamiento específico y determinante sobre los servicios de la salud. Esto hace que en países donde exista una mayor profesionalización del sistema sanitario-social sus necesidades serán distintas. Con una mejor conformación del sistema conseguiremos un mayor desarrollo, mejores tratamientos, ahorros en los costes de salud. También serán considerables los ahorros generados por las propias economías de escala, así como los generados por la prevención conseguida con la asistencia primaria y con las políticas activas de salud. En definitiva, una evolución continua aplicada al servicio prestado permite alcanzar una mejor adecuación de los medios, tanto personales como materiales con un refuerzo de las estructuras socio-sanitarias.

Un elemento fundamental desde el punto de vista de la oferta es conocer el grado de participación pública en el conjunto del sistema socio-sanitario. Se ha demostrado desde el punto de vista teórico y práctico que el Estado debe participar activamente en el sector sanitario, bien desde únicamente una política pública de regulación, o bien mediante una combinación de políticas regulatorias y prestacionales del servicio. La prestación de un servicio público socio-sanitario debe ofrecer alternativas cuando el mercado no está lo suficientemente desarrollado, lo que

disminuye la información imperfecta y termina con las carencias del mercado (Temporelli, 2009).

Existen distintas formas de desarrollo de políticas públicas en los sistemas sociales y sanitarios. El objetivo es crear valor público y lograr la máxima equidad y eficiencia dadas las particularidades de cada sociedad (condiciones básicas de oferta y demanda).

Tabla 1
Características de los modelos de participación público-privados

Modelo	Financiación pública	Regulación	Prestación de servicios
Público	Impuestos	Sí	Estado
Privado	No	Sí	Entidades privadas
Mixto	Cuotas sociales / Impuestos	Sí	Sistema gestión conjuntos

Nota: Adaptación de *Informe sobre la salud en el mundo 2013: investigaciones para una cobertura sanitaria universal*, por OMS, 2013 (https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85763/9789240691223_spa.pdf;jsessionid=D3CD3300E853F31CE259352FD221B179?sequence=1).

Se necesita un análisis previo de carácter estructural de los servicios públicos sanitarios y de asistencia social de los distintos países latinoamericanos para conocer los cambios de gestión en los servicios públicos sanitarios. Dibujar un punto de partida es crucial para comprender la realidad de las distintas estructuras administrativas con el afán de conseguir una mejora real de los servicios estudiados.

Evidentemente, no todos los sistemas sanitarios y sociales latinoamericanos se han comportado de la misma forma durante la crisis sanitaria del Covid-19. Las coberturas de protección, las estructuras organizativas, el mayor o menor grado de implantación en la actuación de los servicios públicos y la percepción de necesidad, así como el grado de calidad ciudadana sobre estos sistemas son distintas. Esto hace que, al no existir una homogeneidad en la propia naturaleza de los sistemas, no se permita un análisis lineal entre los países. No obstante, existen nexos comunes que se han ido produciendo en la estructura de los distintos países, como resultado de la conformación de los sistemas a raíz del inicio de sus reformas en la década de los ochenta.

Como mencionábamos anteriormente, es difícil establecer un análisis homogéneo para los sistemas sanitarios y sociales en Latinoamérica; no obstante, podemos considerar que la falta de aplicación de políticas públicas en términos de gestión y de continuidad por la mejora de los servicios es un denominador común.

Además, esta gran falta de continuidad administrativa produce una debilidad de carácter sistémico sobre las estructuras prestadoras de servicios. Una de las primeras acciones sería poner en marcha una política pública de continuidad del servicio socio-sanitario como derecho duradero y dotado de contenido. El llamado *actio publicatio* es la acción que garantiza la prestación con continuidad del desarrollo y la aplicabilidad de los sistemas sanitarios y sociales con contenido suficiente para la protección de la salud. Es una garantía bifrente del ciudadano para con la administración.

La gestión pública de salud debe materializarse como un sistema integral y continuo para la ciudadanía, un servicio público garantizado por los Estados. Ciertamente es que en muchos de los países latinoamericanos existe un gran espacio relativo a la prestación del servicio ocupado por la iniciativa privada, que podría haber dado una solución integral en términos de prestación. Pero al no existir una dirección estratégica global por parte de la administración pública en términos de regulación, planificación y control sanitario, se ha producido una falta de normativa materializada en muchos casos como una inadecuada gerencia de la salud y de los asuntos sociales.

Tabla 2
Factores de la debilidad de la gestión sanitaria

Continuidad en las políticas públicas de salud
Desigualdad social y costes de acceso a la oferta prestacional
Falta de regulación de la oferta
Estrategias inconexas sobre planificación y control sanitario
Infrafinanciación y escasez recursos (materiales y humanos)

Nota: De Gestión pública y gestión privada de servicios sanitarios públicos: más allá del ruido y la furia, una comparación internacional (Documento de trabajo 4/2013), por el Sánchez et al., 2013 (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt4-2013-sanchez-abellan-oliva-servicios-sanitarios-publicos).

No obstante, se están produciendo cambios muy acelerados para combatir los factores que producen debilidad en la gestión del sistema socio-sanitario. Si comparamos la cobertura de prestación y de actualización de las estructuras de los servicios de los sistemas sanitarios y sociales latinoamericanos, observamos un cambio de modelo muy sustancial. Prueba de este cambio es la descentralización efectuada en los sistemas de prestación sanitarios y sociales de tipo jurídico-administrativo, cambios que comportan un aumento de la transparencia y de una mejor y más eficiente distribución del poder en la toma de decisiones, que está produciendo una delimitación nueva del concepto de gestión pública del servicio sanitario. Esto constituye un

verdadero avance de la gestión de salud: supone el embrión del cambio integral del sistema. Estas políticas descentralizadoras evidencian el cambio de mentalidad respecto al enfoque integral del servicio, con una idea nuclear muy simple: la sanidad es un derecho de los ciudadanos que se debe atender integralmente en el lugar donde se encuentren las necesidades.

Esta corriente de descentralización de los sistemas sanitarios y sociales en los países latinoamericanos viene influenciada por un avance en la rendición de cuentas democráticas y por la participación de los ciudadanos. Es un nuevo paradigma en la concepción del servicio y de la organización más adecuado entre los sectores sociales, públicos y privados.

Las estrategias de gestión de los sistemas sanitarios deben pivotar sobre cambios que estén sostenidos por criterios técnicos y de eficiencia, ya que las políticas de descentralización solo serán eficientes y eficaces si se da una respuesta adecuada a la demanda ciudadana, si es capaz de mejorar la cobertura de la prestación reduciendo los desequilibrios regionales.

La actual estructura del sector sanitario en los países latinoamericanos tiene una notable dualidad público-privada, tanto en términos de prestación como de financiación del sistema. Este diseño estructural puede ser un *handicap* si esta conformación de relaciones no está debidamente equilibrada. Puede producir importantes barreras en el acceso y en la calidad de prestaciones recibidas por la ciudadanía, ocasionando problemas de eficiencia y de gestión de los recursos. Estos problemas e ineficiencias de recursos se pueden producir de forma global en toda la estructura del sistema, es decir, afectar tanto a las estructuras públicas como también a las privadas, sobre recursos financieros, humanos o materiales.

Uno de los ejemplos sobre este tipo de ineficiencias de recursos lo protagonizó el caso del sistema sanitario chileno, donde se han iniciado políticas públicas transformadoras para reequilibrar el peso público-privado vigente, con una reestructuración en los esquemas de financiación y en la provisión de servicios de salud de carácter público.

Como contraposición, un ejemplo en garantía y cobertura de prestación de servicios en la región lo constituye el caso del sistema sanitario costarricense que ha sido capaz de conseguir una efectiva cobertura universal en salud y con una importante calidad en el fondo de la prestación para el conjunto de la ciudadanía, una creación de valor público real mediante un sistema de salud con una mejora continua de la eficiencia y eficacia.

En líneas generales, la gestión en los sistemas sanitarios y sociales latinoamericanos evidencian una transformación y un importante cambio de tendencia, conectada con las demandas ciudadanas. Pero estos cambios no se podrán materializar a corto plazo si no conseguimos estrategias continuadas con recursos constantes, voluntad política y tiempo para ser asimiladas y consolidadas en beneficio de la salud de la población.

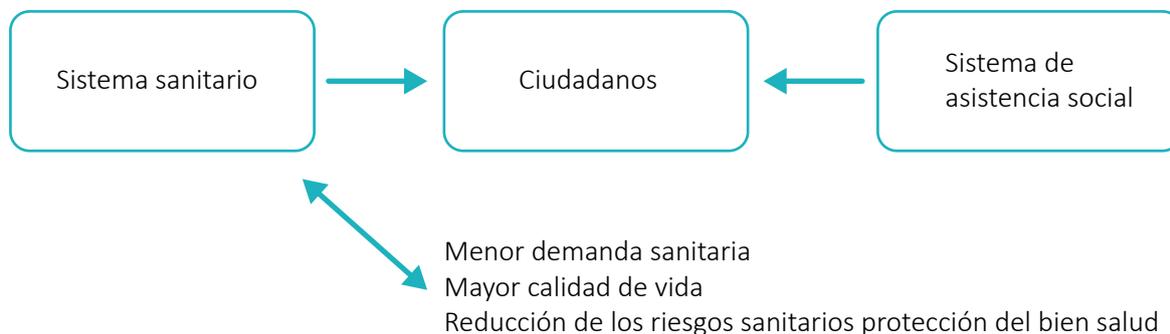
Centrándonos en el análisis estructural del sistema sanitario, es indudable que la crisis sanitaria derivada por el Covid-19 tensionó fuertemente los sistemas, y dejó a la luz sus debilidades potenciando también sus fortalezas. Pero como reflexión inicial previa al análisis debemos preguntarnos lo siguiente: ¿Puede la crisis sanitaria derivada por el Covid-19 ser una oportunidad de cambio en la estructura y posterior gestión de los servicios socio-sanitarios?

Muchos de los sistemas de salud de países latinoamericanos y del entorno se han visto fuertemente tensionados y superados en algunas ocasiones debido a la gran cantidad de ingresos que demandaba la ciudadanía. Ciertamente es que los países latinoamericanos han tenido altas tasas de contagio y, lamentablemente, también de mortalidad. Analizando los sistemas de protección social debemos establecer una conclusión de carácter preliminar, ya que estas altas tasas han sido producidas en parte por un sistema económico que impide guardar las medidas adecuadas a una parte de la población. Si no existe un sistema social fuerte, las personas deben seguir trabajando para sobrevivir, sin poder recurrir a la desaceleración de los sectores más expuestos o de imponer medidas reales de confinamiento, lo que aumenta la tasa de contagio y sobrecarga al sistema sanitario.

Por este motivo, no puede estudiarse el sistema sanitario sin hacer referencia a los sistemas de protección social, ya que estos sistemas están interconectados. Si ambos sistemas se complementan se pueden reducir los riesgos. Esto implica una notable reducción de la demanda de la asistencia sanitaria requerida por la población.

Si partimos de los datos CEPALSTAT de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), observamos que la pobreza media y la pobreza extrema alcanzaron el año pasado niveles muy altos. No se habían superado; dichos porcentajes son los más altos de la última década.

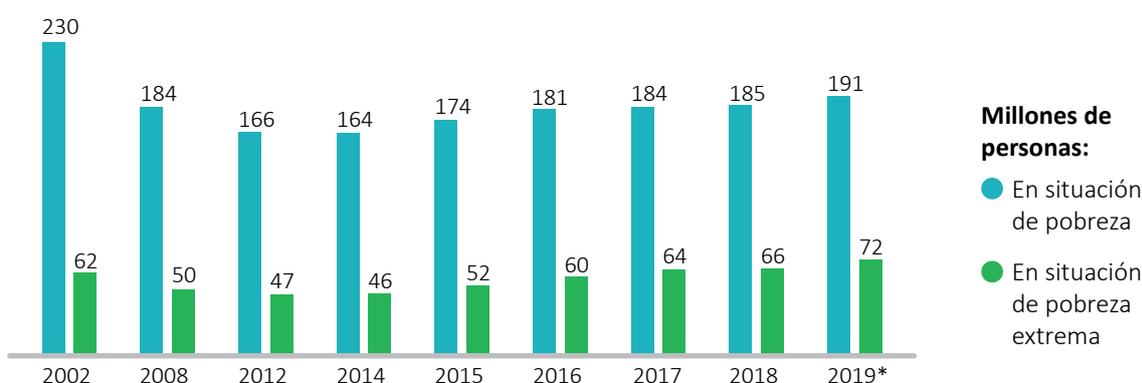
Figura 2
Relación entre los sistemas de protección social y sanitaria



Nota: Elaboración propia.

Esta importante brecha de desigualdad es un factor tensor de los sistemas socio-sanitarios. Se ha producido en gran medida por la crisis sanitaria del Covid-19, y es que no debemos olvidar que todo el sistema económico productivo está conectado. Como indicamos, ante la falta de recursos económicos, muchos ciudadanos tuvieron que salir a trabajar sin importar las cuarentenas o restricciones de movilidad para luchar contra la pandemia. Esta necesidad ciudadana, sin ningún tipo de cobertura social ha sido uno de los grandes problemas en la contención de la pandemia, unido a que en Latinoamérica existe un porcentaje de la población que no tiene seguro médico, ni público ni privado; es un segmento de la población que esta fuera de la atención de la estructura sanitaria, sin cobertura de prestación.

Figura 3
Situación de la pobreza en Latinoamérica periodo 2002-2019



*Los valores corresponden a proyecciones

Nota: Adaptación de Panorama Social de América Latina (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1) (p.18), por CEPAL (<http://hdl.handle.net/11362/44969>).

Sobre la inversión en recursos materiales sanitarios, según los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), documentos de trabajo de salud y protección de 2020, vemos que en líneas generales los países del entorno latinoamericano no han alcanzado la cifra del 7 % del PIB en dichas inversiones —porcentaje que actúa como un límite de la adecuada financiación de las estructuras sanitarias—, sino una media de 3,2 % del PIB. Los países deben conseguir políticas públicas de financiación suficientes de estructuras sanitarias, independientemente del color de los gobiernos, que provean continuamente de recursos en los porcentajes de inversión en salud antes indicados.

Por otro lado, es importante resaltar el estudio llamado “*Panorama de la salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*”, realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE y The World Bank, 2020), donde se manifiesta la preocupación de las consecuencias sanitarias y sociales, acentuadas por la importante desigualdad, la falta de sistemas sociales de protección en el empleo y la falta de políticas públicas de ayudas directas a determinados sectores muy expuestos a la incidencia de la pandemia.

No hay que olvidar que existen dos realidades muy distintas en los países latinoamericanos. La primera relativa a la diferencia de rentas y a la brecha social, y la segunda en términos de cohesión territorial entre el mundo urbano y el rural. Según los datos de la propia OCDE, más del 80% de la población vive en zonas urbanas y el 21% de la población urbana vive en barrios de carácter informal, sin cumplir condiciones óptimas de habitabilidad y donde los servicios básicos no están disponibles. Esta combinación entre desigualdad y falta de protección aumenta los riesgos de contagio en los ciudadanos más vulnerables.

En este análisis estructural del sistema socio-sanitario no es solo importante conocer los recursos globales destinados a la gestión de la salud, sino que es más importante saber cómo se está gastando. En otros términos, ser capaces de diseñar políticas públicas de calidad y estratégicas respecto a una nueva conformación de los sistemas sociales y sanitarios permitirá mejorar la eficiencia del gasto. Si se consigue un cambio en la financiación de la estructura del conjunto del sistema socio-sanitario, que favorezca el gasto público en lugar del privado, se puede ayudar a aumentar la equidad y la eficiencia del gasto en salud.

Tener políticas públicas de coordinación a nivel estratégico que mejoren la eficiencia en la inversión de los recursos públicos y reduzcan las posibles duplicidades de carácter burocrático-

competencial en los sistemas debe ser una prioridad en la agenda de todos los países (Vermeersch y Mohpal, 2017). Cuando hablamos de ineficiencias de los servicios socio-sanitarios, las podríamos englobar en dos grandes grupos: las ineficiencias derivadas de servicios y procesos inadecuados o cuya inversión no produce beneficios en términos de gestión para la ciudadanía, y las ineficiencias de los gastos que se podrían evitar al sustituir por alternativas más económicas o con una mejora en innovación sobre procesos.

Una de las palancas fundamentales son las políticas sobre la gestión de recursos económicos. Debemos ser capaces de movilizar los suficientes recursos e invertirlos de forma continuada con el mayor valor posible para mejorar la salud de la población y garantizando la sostenibilidad y la resiliencia.

Se estima que las ineficiencias en los recursos económicos con sistemas de prestación de servicios sanitarios privados o combinados son cualitativamente muy importantes. Si analizamos las ineficiencias de recursos del sistema sanitario de EE.UU., observamos según datos de la OCDE, que se desperdicia alrededor del 30% de los recursos disponibles, fundamentalmente derivado de las malas prácticas en la definición de diagnósticos y salud preventiva en el sistema sanitario (OCDE, 2017).

La mayoría de los sistemas socio-sanitarios de los países latinoamericanos están organizados en subsistemas de protección en cuanto a la aplicación de su cobertura. Estos subsistemas engloban colectivos o rangos ciudadanos específicos con la finalidad de segmentar a la ciudadanía para prestar en servicio sanitario (p. ej. administrados por el Ministerio de Salud y financiados por impuestos generales); un sector de seguridad social (p. ej. aseguradores públicos y/o privados financiados a través de contribuciones sociales y, en algunos casos, por impuestos generales); y un sector privado (p. ej. financiado directamente por los usuarios, prepago o en efectivo) (OECD y The World Bank, 2020).

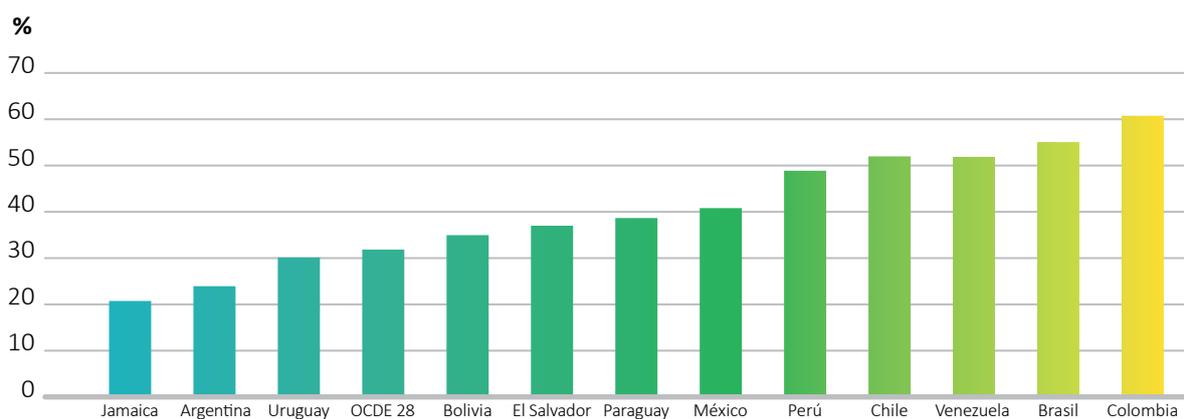
Dada la falta de cobertura universal sanitaria de la deficiente asistencia social, se ha producido una importante segregación de los grupos de población de acuerdo con el empleo y el estado socioeconómico, lo que deja a los segmentos más pobres sin cobertura efectiva en muchos países y establece unas barreras del bien salud muy notables, que sin lugar a dudas aumenta la brecha social para el conjunto de la ciudadanía (Arundel et al., 2019).

Los problemas de información asimétrica en los mercados de contratación sanitaria, como los problemas de información interna organizacional, son puntos de mejora esencial y estratégica. Se necesitan datos de buena calidad sobre productos, resultados, procesos y mecanismos de retroalimentación. Paralelamente a los datos necesarios para intervenciones específicas de eficiencia, los países deberían invertir en infraestructura de salud y sistemas de tecnologías de información que orienten sobre políticas y procesos clínicos de una manera ágil y útil (OCDE, 2020).

Otro elemento clave en la agenda de los países en relación a su sistema socio-sanitario es la puesta en marcha de políticas públicas activas contra la desconfianza ciudadana y realicen una función de *compliance* público integral para la lucha contra las malas prácticas y la corrupción. Aumentar y reforzar la transparencia en los servicios públicos, la rendición de cuentas ciudadana, una coparticipación y estrategias claras de comunicación y transmisión de la información deben ser prioridades en la gestión pública.

Si queremos convencer a los ciudadanos de la necesidad de financiación del sistema sanitario público es necesario que vean dónde se invierte, y cómo esa inversión se hace de la forma más eficiente posible. Todo esto implica aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Figura 4
Porcentaje de la población que considera que el sector de la salud es corrupto o muy corrupto



Nota: De *Global Corruption Barometer 2013*, por Transparency International, 2013, (https://images.transparencycdn.org/images/2013_GlobalCorruptionBarometer_EN_200525_112757.pdf).

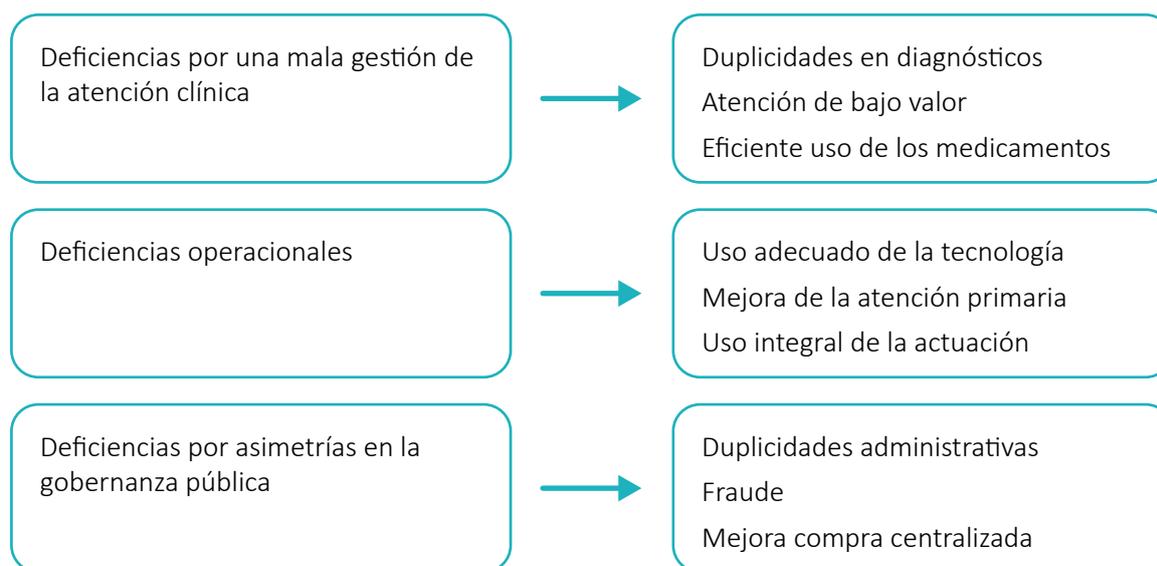
Conseguir una calidad adecuada en términos de prestación de servicios sociales y sanitarios implica un aumento progresivo y continuado de financiación por parte de los Estados, sin olvidar

analizar nuestra identidad como servicio, nuestra estructura y los procesos internos que pueden ocasionar deficiencias en gastos sanitarios. No solo es importante conseguir recursos suficientes y continuados, sino también identificar los riesgos y las malas prácticas en gastos para así invertir los recursos que tenemos mejor y con mayor impacto.

Conseguir una sostenibilidad en las estructuras de prestación de servicios nutrida de los recursos necesarios y con una visión a largo plazo es un elemento fundamental para conseguir una estructura resiliente con un alto grado de adaptación al cambio, en sintonía con las necesidades del ciudadano.

Figura 5

Un enfoque pragmático para identificar y clasificar las deficiencias sobre los gastos en la estructura socio-sanitaria



Nota: Adaptación De Tackling Wasteful Spending on Health 2017, por OECD, 2017 (<https://doi.org/10.1787/9789264266414-en>).

Hay que estudiar e identificar las posibles deficiencias relativas al gasto en los sistemas socio-sanitarios para poder establecer una estrategia seria en el rediseño eficiente de la estructura. Así, podemos agrupar estas deficiencias en diferentes grupos.

En el primero de los grupos estarían las deficiencias relativas a los gastos derivados de una errónea atención clínica, lo que reduciría los procedimientos que aportan poco o ningún valor al sistema y al paciente con un uso racionalizado de los medicamentos, a través de las llamadas

recetas electrónicas, y mejorando los procedimientos de diagnósticos. Esto también necesita de sistemas interrelacionales entre departamentos clínicos.

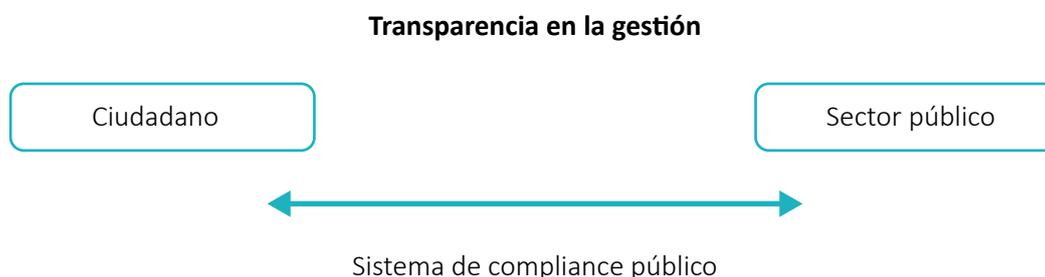
En el segundo de los grupos estarían las deficiencias de carácter operacional, relacionadas con la potencialización de la atención primaria y el uso adecuado de la tecnología.

En el tercer grupo debemos tener en cuenta las deficiencias de los gastos en las asimetrías de la gobernanza pública, derivadas de duplicidades administrativas o del fraude producido en un mal funcionamiento del sistema.

Como idea principal, se resalta que debemos conocer e identificar las deficiencias en los gastos. Cuando dimensionemos y analicemos nuestra estructura de servicio, conociendo las debilidades de nuestra administración socio-sanitaria, podremos diseñar estrategias y plantear los cambios necesarios pensando en el ciudadano y en mejorar el servicio brindado por las administraciones públicas.

No debemos olvidar que el ciudadano es el receptor del servicio y todos los cambios estructurales deben producirse en torno a su relación con el funcionamiento de la administración. El ciudadano dibuja las líneas de las nuevas necesidades que deben ser escuchadas en una mejora continua del sistema socio-sanitario (Chesbrough, 2011).

Figura 6
La transparencia en la prestación del servicio público



Nota: Elaboración propia.

Estrategias, herramientas y posibles soluciones en la nueva gestión de los servicios públicos sanitarios y de asistencia social: el ciudadano como centro del valor público

Una vez realizado un análisis estructural sobre el servicio público socio-sanitario, conociendo nuestros recursos, estructuras y necesidades, debemos pensar el cambio de estrategia. Ya que sabemos desde dónde partimos, debemos realizarnos la pregunta: ¿Dónde debemos ir y hasta dónde debe llegar?

En mi opinión, debemos partir de una elaboración estratégica y poner en marcha políticas públicas sanitarias y sociales con una expectativa de continuidad amplia que supere el mandato político, para realizar cambios de carácter estructural que respondan verdaderamente a objetivos reales e independientes.

El diseño de las políticas públicas de carácter sanitario y social deben responder a una clara dirección de cogestión ciudadana, con una evaluación sólida de los problemas y de las debilidades plantadas en el diagnóstico anterior; esta es una etapa obligatoria antes del diseño de estrategia pública.

El diseño en los cambios en el sistema de gestión de servicios públicos debe tener un carácter de adaptabilidad al cambio amplio. El aspecto dinámico en la construcción de la política pública y del conjunto de la estrategia de cambio es clave. Se debe conseguir con mecanismos articulados que permitan operativamente una adaptación de los servicios y de su gestión ante las nuevas necesidades. La realidad de la crisis sanitaria por el Covid-19 nos ha demostrado la importancia de adaptación al entorno.

Debemos diseñar un camino para llegar al mejor destino, conociendo el punto de partida, donde el ciudadano sea el motor del cambio real en los servicios públicos.

Tabla 3

Estructura del cambio en el diseño de las políticas públicas con creación de valor

Metas	Delimitación adecuada del problema Objetivos razonables y conseguibles
Transversalidad	Análisis de la transversalidad de la política pública con mecanismos de actuación suficientes
Diseño	Evaluación correcta de la sostenibilidad de la misma Equipo multidisciplinar

Entorno	Ponderación de todos los actores implicados Evaluación de la tecnología y el medio
Valoración	Valoración con diversos objetivos Relación adecuada entre la política y el horizonte temporal Evaluación correcta de los recursos financieros con los objetivos perseguidos en la política pública
Métodos de evaluación y adaptación	Indicadores correctos que permitan su correcta evaluación Capacidad de adaptabilidad para los posibles cambios
Responsables	Definición adecuada de los receptores Delimitación del órgano responsable en la transformación

Nota: De *Making policy better: improving Whitehall's core business 2020*, por Hallsworth & Rutter, 2020 (<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20Policy%20Better.pdf>)

Conseguir una financiación continuada con unos horizontes de planificación a mediano plazo permiten la conformación de un verdadero servicio prestacional. La acción de servicio es percibida por el ciudadano como una garantía, y se consolida como derecho. Esto hace que las inversiones en Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i), la mejora en las estructuras y las capacidades sean percibidas como recursos contantes que solidifican ventajas competitivas (Bason, 2010).

Tabla 4

Recursos constantes para la búsqueda de ventajas competitivas en los servicios públicos

I + D + i	Como palanca de cambio en servicios y procesos
Mejora de las estructuras	Conformación del servicio, mejora del personal, aumento de recursos materiales, uso adecuado de la tecnología
Impulso sobre las capacidades	Evaluación correcta de la sostenibilidad Puesta en marcha con un equipo multidisciplinar

Nota: Elaboración propia.

Se deben construir diseños de políticas públicas viables, adaptadas a un dimensionamiento adecuado de los servicios y responder realmente a las necesidades derivadas de la demanda socio-sanitaria para mejorar la prestación continua del servicio en términos de calidad, efectividad y satisfacción obtenida por el ciudadano en su demanda. Con el fin de alcanzar una implantación óptima, debemos establecer una medición real de los resultados del servicio, medir cuantitativamente la calidad percibida por la ciudadanía, así como establecer un criterio en el coste/oportunidad de los bienes y servicios realizados por la administración pública en relación a sus recursos materiales, personales y financieros (Zurbriggen y Gonzalez, 2014).

No debemos olvidar que el cambio radical en la gestión de servicios públicos debe pasar por la incorporación de las herramientas necesarias de carácter ético con respeto al modo de prestación; es decir, la prestación no solo debe realizarse de una forma en la que la necesidad ciudadana encuentre una adecuada respuesta y quede cubierta, sino que además debe de realizarse conforme a los estándares éticos y normas procedimentales establecidas. En este sentido, es importante que los sistemas de *compliance* público sean una realidad. Para el diseño en la gestión de los servicios públicos, así como en su posterior control, la ciudadanía debe tener un protagonismo real en el control y en el modo de la gestión pública de los servicios prestados.

Otro elemento fundamental para consignar la realidad del cambio es conseguir una gestión del servicio público mediante una gestión activa por resultados. Se deben implantar herramientas operativas que permitan esta gestión activa por resultados, cumpliendo con los hitos establecidos en términos de prestación del servicio y de su cobertura. El rendimiento del sector público debe ser gestionado y medido en el nivel macro (nacional y supranacional), pero debe ser también gestionado y medido en el nivel micro (organizaciones concretas del sector público y su interrelación con los ciudadanos, empresas y otras instituciones prestadoras de servicios públicos), (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2016), ya que en ese nivel es realmente donde podemos ejercer las acciones operativas que permitan el cambio real (Escuela de Organización Industrial [EOI], 2011).

Otra herramienta importante en la transformación de los servicios públicos es la llamada dirección de la gestión del cambio. La transformación real del servicio no puede forzarse de forma unidireccional de arriba abajo; es necesario que este cambio sea entendido de forma conjunta por todos los órganos que hacen posible la prestación del servicio, involucrándolos y consiguiendo la adaptación en su actuación en favor de las nuevas necesidades ciudadanas (Brugué et al., 2014).

La operatividad para el cambio debe desarrollarse en tres fases diferenciadas. En primer lugar, debe contar con una definición clara de objetivos. Igualmente, se debe desarrollar una estrategia e ingeniería del cambio organizacional con una clara finalidad de mejora en la prestación del servicio público concreto. Por último, se debe fortalecer el proceso de cambio. No olvidemos que las personas y los profesionales son fundamentales en la prestación de los servicios sociales y sanitarios; por tanto, a través del cambio en personas podremos conseguir ventajas competitivas que pueden ser mantenidas a largo plazo.

Tabla 5

Fases para una dirección de gestión eficaz del cambio en la gestión de servicios públicos

1ª Fase	Definición de los objetivos para conseguir el cambio
2ª Fase	Desarrollo de una estrategia e ingeniería del cambio organizacional
3ª Fase	Fortalecimiento del proceso de cambio.

Nota: Elaboración propia.

Los ciudadanos demandan una reacción rápida para poner en marcha las herramientas que permitan ejecutar los cambios que deben hacer las administraciones públicas respecto a las nuevas necesidades de los servicios en términos de prestación y gestión, cambios que están derivados de la nueva realidad que ha dibujado la crisis del Covid-19.

Intentaremos ahora dibujar las posibles soluciones a implementar en la gestión de los servicios públicos, tanto para los servicios públicos de carácter social como también para los servicios públicos de carácter sanitario, relacionando las nuevas necesidades surgidas y demandadas por los ciudadanos a raíz de la crisis del Covid-19 con las posibles soluciones en la programación del cambio.

Respecto de los servicios públicos de carácter social, resulta importante destacar que la conformación de la estructura de prestación de las administraciones públicas responde a una estructura de prestación de carácter generalista, es decir, orientada hacia segmentos específicos de la población que demandaban su atención antes de la pandemia-. Con esta nueva realidad se debe reforzar la capacidad global de acción del conjunto de los servicios sociales, primero como dique de contención de las nuevas necesidades inmediatas producidas por la crisis sanitaria, pero también como un mecanismo regulador de los derechos y del desarrollo de las personas, como una garantía inherente al desarrollo de las necesidades básicas de la ciudadanía.

La programación de las políticas públicas sociales tras la crisis sanitaria debe ser inmediata. Una solución razonable debería ser poner en marcha mecanismos y herramientas de gestión de efecto directo, las acciones sociales, que serán mecanismos de respuesta rápida que deberían tener lugar en el órgano de prestación del servicio social más descentralizado posible, el órgano que esté relacionado de forma más directa con la ciudadanía en términos de prestación del servicio y de identificación de las nuevas necesidades planteadas. Conseguir reforzar con un

resultado rápido y eficaz, la proximidad domiciliaria, aumentar los dispositivos de atención a personas sin hogar son elementos fundamentales por resolver en el nuevo entorno marcado por la crisis sanitaria.

Otra línea de actuación general en cuanto a la gestión de los servicios sociales es conseguir que el área de prestación de estos sea la primera barrera para frenar la transmisión del virus. En este sentido, los planes de vacunación por grupos de edad han sido todo un éxito como herramienta para proteger a las personas mayores, los países deberán diseñar calendarios de vacunación por edades y colectivos, con prioridad para los de mayor edad, según vayan accediendo a las existencias de vacunas disponibles.

Debemos mencionar también la acción integral en la gestión y la garantía del derecho de alimentación. Los largos periodos de confinamiento, así como el aumento del desempleo, han puesto presión sobre esta necesidad básica de alimento. Un aumento de la desigualdad provoca una mayor pobreza. Es necesario que las administraciones públicas que tienen un mayor contacto directo con la ciudadanía pongan en marcha programas para la lucha contra este tipo de vulnerabilidad.

Otra actuación de carácter general en la mejora de la gestión de los servicios públicos sociales es el reforzamiento de las actuaciones en la atención a domicilio. El confinamiento domiciliario ha dificultado la atención a las personas dependientes que residen en sus domicilios. Es importante redireccionar las acciones públicas para afrontar las nuevas necesidades ciudadanas. Medidas de gestión como el refuerzo de los servicios de teleasistencia, aumentar el acceso extraordinario a servicios de atención domiciliaria (SAD) o poner en marcha acciones de reparto a domicilio de alimentación pueden ser algunas soluciones para afrontar los nuevos retos derivados de la crisis sanitaria.

No hay que olvidar, además, que todas estas actuaciones deben contar con una perspectiva de género amplia que permita una visión transversal en el diseño de las acciones públicas. Las mujeres víctimas de violencia de género son un colectivo vulnerable, y el confinamiento y los problemas derivados de la crisis sanitaria han empeorado su situación: dicha violencia de género se ha visto agravada por la situación de permanencia domiciliaria derivada por las restricciones de movilidad impuestas.

Centrándonos en las posibles soluciones para la mejora en la gestión de los servicios públicos de carácter sanitario, debemos manifestar que la crisis sanitaria producida por el Covid-19 ha supuesto un punto de inflexión en términos de necesidad de racionalización de recursos y de mejora de los procesos. Las mejoras por innovación en el ámbito de los servicios públicos, tanto en producto como en procesos, debe ser el camino a seguir en el diseño de estrategias y búsqueda de soluciones sostenibles a largo plazo que puedan dar una solución a las nuevas necesidades ciudadanas.

Las demandas ciudadanas y el establecimiento de la población en un determinado territorio es un elemento clave a tener en cuenta. El diseño demográfico de un territorio no tiene un carácter homogéneo, por lo tanto, en términos de estructura y por razones de eficiencia, necesitamos una conformación de servicio público sanitario descentralizado en el territorio. Además, esta descentralización es fundamental para alcanzar una buena gestión con autonomía y con un control de rendición de cuentas democrático elevado, así como para la coordinación de los servicios y una atención de calidad y con altos estándares en cobertura.

Una especialización diferenciada entre la administración pública de carácter general y una administración pública sanitaria es un elemento fundamental. Las peculiaridades en la materia sanitaria y la especialización requerida en términos de prestación de un servicio tan peculiar hacen necesaria una administración diferenciada, al menos con una personalidad jurídica distinta, que le permita una autonomía en su normativa, tanto de carácter interno como externo. La especialización que requiere el servicio sanitario necesita una administración diferenciada debido a sus exigencias.

En este sentido, debe profundizarse en la profesionalidad de los gestores sanitarios. Debemos de huir de nombramientos por carácter de confianza política e implantar un sistema más de tipo funcionarial-meritocrático. Los gestores sanitarios son el motor de la unidad sanitaria en el territorio y deben tender a ser seleccionados con publicidad y transparencia, en base a su capacidad y experiencia. Con buenos profesionales conseguiremos un área sanitaria autónoma, descentralizada y eficiente en términos de prestación del servicio.

Otra posible solución en la materialización del cambio de los servicios públicos sanitarios es el refuerzo de la estructura de la atención primaria. Con las unidades de atención primaria o medicina familiar dotadas y con posibilidad de atender a un amplio espectro de cobertura

conseguiremos dos objetivos fundamentales: el primero es tener un acceso universal del sistema de salud adecuado para el conjunto de la población y el segundo, una buena organización de la medicina generalista. Esta es una condición esencial para una mejor eficiencia, calidad y equidad en el conjunto del sistema sanitario, reforzando los servicios sanitarios que requieran una mayor especialización, ya que con un buen sistema de filtrado y atención de necesidades podremos identificar mejor las patologías que requieran una mayor atención y así controlar nuestros recursos, priorizándolos en estos ciudadanos.

Tabla 6
Posibles soluciones en la nueva gestión de los servicios públicos sanitarios y de asistencia social

Servicios de carácter social	Servicios de carácter sanitario
Especialización en la estructura del servicio, enfoque no generalista.	Especialización entre la administración pública general y la administración pública sanitaria.
Refuerzo de los servicios de teleasistencia y el servicio de atención domiciliaria	Aumento de la profesionalidad de los gestores sanitarios
Garantía del derecho de alimentación	Refuerzo de la atención primaria
Sistema de atención integral en violencia de género	Financiación continuada de los recursos
Descentralización en su prestación	Descentralización en su prestación

Nota: Elaboración propia.

Como conclusión principal, debemos manifestar que la mejora en la gestión de los servicios públicos sociales y sanitarios reside en la innovación pública de su gestión como proceso de cambio en los modelos de gestión a través de la creación de valor público (Mairal, 2019). Esta creación de valor público se divide en dos tipos, en primer lugar, los procesos de cambio en la gestión de prestación de servicios a la ciudadanía de forma directa y, en segundo lugar, los procesos de cambio internos en la conformación del servicio. Una creación de valor público siempre debe apoyarse en la innovación como motor de cambio para la optimización en gestión de los servicios públicos.

Los primeros se refieren a la creación de productos, transformación de servicios integrales, puesta en marcha de nuevos servicios públicos más complejos que resuelvan nuevas necesidades ciudadanas. Los segundos se refieren a los cambios en la innovación pública de carácter interno para con el servicio, es decir, conseguir una mejora de forma continuada, un mejor tratamiento y gestión de la información dentro de la organización y una mejora en la cultura y en la gestión del personal.

La innovación sobre creación de productos y transformación de servicios de forma directa y externa busca solucionar las nuevas necesidades demandadas por la ciudadanía adaptándonos a los nuevos entornos, optimizando tiempo y reduciendo recursos. En esta línea, se debe destacar la buena práctica llevada a cabo por el Servicio Gallego de Salud (SERGAS) y la creación del primer Living Lab, un centro integral de creación de valor público para poner en marcha soluciones innovadoras sobre nuevos materiales y metodología en la creación de implantes a medida con la impresión 3D para dar respuesta a las necesidades reales de pacientes mayores o pluripatológicos.

No obstante, la innovación pública de carácter interno no puede pasar desapercibida, ya que constituye una herramienta generadora de valor público muy importante para la transformación de los servicios públicos desde su interior. A modo de ejemplo, se debe destacar la Plataforma Sapiens desarrollada por el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), que constituye una importante innovación de carácter interno. Este *software* se basa en la inteligencia artificial Big Data, capaz de generar bases de datos fiables con gran información sobre el estado de salud de la ciudadanía para la posterior toma de decisiones estratégicas sobre la planificación de políticas sanitarias eficientes.

Los servicios públicos sociales y sanitarios son la pieza angular del estado de bienestar y deben tener una prioridad organizativa. Su cambio e innovación son el resultado de un proceso complejo donde la cultura de la administración, su dimensionamiento, el cambio de estructuras operativas, el rediseño de políticas públicas, la tecnología, las trayectorias de aprendizaje y la coparticipación ciudadana intervienen de forma decisiva.

Existe una complejidad elevada en las administraciones públicas prestadoras de servicios sociales y sanitarios, con barreras burocráticas, fiscales, financieras y organizativas. No obstante, a través de una gestión dinámica con un *management public value* equilibrado y eficiente debemos convertir los retos en oportunidades.

En definitiva, queremos poner al ciudadano en el centro del cambio; el ciudadano debe ser el protagonista de la transformación en la administración pública, y debemos convertir la crisis sanitaria y sus consecuencias en una oportunidad para mejorar la gestión de los servicios públicos, garantizando una protección más adecuada para construir una sociedad más igualitaria y cohesionada.

Referencias

- Arundel, A., Bloch, C. & Ferguson, B. (April, 2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789-798. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001>
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy Press.
- Brugué, Q., Blanco, I. y Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (59), 5-34. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533691001>
- Chesbrough, H. (2011). *Innovación de servicios abiertos*. Plataforma Editorial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Panorama Social de América Latina* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1). <http://hdl.handle.net/11362/44969>
- Contreras, P. y Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(2), 178-191.
- Criado, J.I., Rojas, F. y Silván, A. (8-11 de noviembre de 2016). *Hacia una Gobernanza Inteligente a través de los laboratorios de gobierno: estudio del caso novaGov.Lab*. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1339CF04D9A795BD052580D500728E4B/\\$FILE/criadogo.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1339CF04D9A795BD052580D500728E4B/$FILE/criadogo.pdf)
- Escuela de Organización Industrial. (2011). *INprendedores, experiencias y reflexiones sobre el arte del intraemprendizaje dentro de las organizaciones*. Fundación Telefónica. <https://www.eoi.es/es/savia/publicaciones/19229/inprendedores-experiencias-y-reflexiones-sobre-el-arte-del-intraemprendizaje-dentro-de-las-organizaciones>
- Hallsworth, M. & Rutter, J.. (2020). *Making policy better: improving Whitehall's core business*. Institute for Government. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20Policy%20Better.pdf>
- Johns Hopkins University & Coronavirus Resource Center. *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE)*. Obtenido el 2 de diciembre de 2021 de <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- Mairal, P. (2020). *La innovación pública en las Administraciones locales*. [Tesis doctoral no publicada]. Universidad Complutense de Madrid.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2016). *Calidad de la administración pública: Una caja de herramientas para gestores. Versión resumida*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

<https://www.clubdeinnovacion.es/calidad-en-la-administracion-publica-una-caja-de-herramientas-para-gestores/>

- Organización Mundial de la Salud. (2013). *Informe sobre la salud en el mundo 2013: investigaciones para una cobertura sanitaria universal*. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85763/9789240691223_spa.pdf;jsessionid=D3CD3300E853F31CE259352FD221B179?sequence=1
- Organización para la Economía Cooperación y desarrollo y The World Bank. (2020). *Panorama de la salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/740f9640-es>
- Organización para la Economía, Cooperación y Desarrollo. (2017). *Tackling Wasteful Spending on Health*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264266414-en>
- Ramírez-Alujas, A.V. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿el eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, (19), 5-50.
- Ramírez-Alujas, A.V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene: Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX(15), 99-125
- Sánchez, F.I., Abellán, J.M. y Oliva J. (7 de marzo de 2013). *Gestión pública y gestión privada de servicios sanitarios públicos: más allá del ruido y la furia, una comparación internacional* (Documento de trabajo 4/2013). Real instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt4-2013-sanchez-abellan-oliva-servicios-sanitarios-publicos
- Temporelli, K. (2009). Oferta y demanda en el sector sanitario: un análisis desde la economía de la salud. *Estudios económicos*, 26(53). http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2525-12952009002200003&lng=es&nrm=iso
- Transparency International. (2013). *Global Corruption Barometer 2013*. https://images.transparencycdn.org/images/2013_GlobalCorruptionBarometer_EN_200525_112757.pdf
- Vermeersch, C. & Mohpal, A. (2017). *Latin America and the Caribbean: A Narrative for the Health Sector*. The World Bank.
- Yin, R.K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods*. Sage Publications.
- Zurbriggen, C. y González, M. (2014). Innovación y co-creación. Nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329-361. <https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.2.2245>

Fomento de la igualdad de género: un gran desafío para la gobernanza en Perú

Martín Augusto Guillermo Girao*

Sandy Noemí Gómez Campos**

Resumen

El presente artículo propone que, para contribuir a generar modelos de gobernanza, es fundamental incluir la perspectiva de género y fomentar la igualdad en todos los niveles de gobierno con la finalidad de garantizar que las mujeres y los hombres, los niños y las niñas participen y se beneficien de forma equitativa e igualitaria del proceso de gobernanza y desarrollo. En este sentido, el trabajo tiene como objetivo aportar información que genere conciencia sobre la gran responsabilidad que tiene el gobierno respecto al fomento de la igualdad de género. Para el desarrollo del presente artículo se empleó un análisis de data cuantitativa, mediante el uso de fuentes secundarias. A partir de este análisis se llegó a la conclusión de que, a pesar de los avances realizados por el gobierno en la materia, todavía estamos lejos de lograr el objetivo. El rol de la mujer en la participación política, el empleo y la educación está muy por debajo del varón.

Palabras clave: igualdad de género, género, estereotipos de género, gobierno, gobernanza y desarrollo.

* Magíster en Ciencia Política por la Universidad Ricardo Palma. Máster en Gerencia Pública por la EUCIM Business School de España. Consultor, investigador y conferenciante internacional, experto en temas de Administración Pública, Gobernanza Local y Derechos Humanos. Actualmente, se desempeña como funcionario del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Director de Cátedra 7 Asuntos Públicos y Gobierno. Cuenta con publicaciones sobre temas de Gobernanza Local y Gerencia Pública en medios internacionales. Correo electrónico: augustogirao7@yahoo.es

** Magíster en Derecho Administrativo y Gestión Pública por la Universidad San Juan Bautista y estudios de doctorado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Árbitro, conciliadora de familia y extrajudicial y conferenciante, experta en temas de Derecho Administrativo, Derecho Laboral y Derechos Humanos. Actualmente, se desempeña como funcionaria del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Correo electrónico: sandygomcam21@gmail.com

Abstract

This article proposes that, in order to create governance models, it is essential to include a gender-based approach and to promote equality at all levels of government in order to ensure that women and men, boys and girls participate and benefit equitably and equally from the governance and development process. In this sense, the present work aims to provide information that raises awareness on the great responsibility that the government has regarding the promotion of gender equality. For the development of this article, a quantitative data analysis was used, through the use of secondary sources. From this analysis, it was concluded that, despite the progress made by the government in this matter, we are still far from achieving the objective. The role of women in terms of political participation, employment, and education is far below that of men.

Keywords: gender equality, gender, gender stereotypes, government, governance and development.

1. Introducción

Podemos señalar que, durante el último siglo, el problema de la igualdad social ha sido uno de los debates centrales en la esfera pública. Los gobiernos y la comunidad internacional han desplegado numerosos esfuerzos para combatir toda forma de desigualdad social. Como referencia de ello, podemos citar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que menciona los factores básicos de la desigualdad social: “raza, religión, idioma, sexo, color de piel, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra posición” (art. 2). Sobre esta base, el problema de la igualdad de género es puesto en la agenda pública como requisito para el desarrollo de una sociedad igualitaria y equitativa, y constituye un principio reconocido en el ámbito jurídico internacional. De igual forma, se considera en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas (1945) “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y la valoración de la persona humana, en la igualdad de derechos tanto para hombres como para mujeres”.

A pesar de todos los esfuerzos que los gobiernos realizan, no se ha podido eliminar todavía la discriminación que existe contra la mujer. Los hombres han dominado las posiciones de liderazgo durante mucho tiempo, constituyendo de esta manera una señal de modalidad defectuosa, en la cual el sistema de gobernanza se ve incapaz de generar algún tipo de diversidad, en este

caso, de género. Esto no solo potencia estructuras de poder desiguales e inequitativas, sino que menoscaba una respuesta eficaz para ponerle fin.

Aun cuando persisten abusos contra las mujeres, los gobiernos deben continuar desempeñando un rol primordial en la promoción de la igualdad de género. Nussbaum et al. (2003) señalan que,

A pesar de todas las fallas, [...] el Estado debe continuar desempeñando un papel importante en la provisión de igualdad de oportunidades para las mujeres, particularmente en un momento en que el poder de los Estados parece estar debilitándose y el poder de las corporaciones y el mercado global parece estar aumentando. [Además], es importante no perder de vista las funciones vitales que desempeña el Estado en la protección de los derechos fundamentales de todos sus ciudadanos. (p. 13)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, siglas en inglés), señala que la desigualdad de género en el acceso a la educación primaria constituye un problema imperante en 68 países. Asimismo, se ha incrementado el número de mujeres en el campo laboral en las últimas décadas, aunque en el sector informal este incremento se caracteriza por bajos ingresos e inseguridad (2015).

Con respecto a la participación de la mujer en política, la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el 2011, señala que las mujeres se mantienen en gran parte excluidas de la arena política en todo el mundo, habitualmente debido a las leyes, prácticas, actitudes y estereotipos discriminatorios en materia de género, como también la falta de acceso a servicios de salud y de educación, y la pobreza imperante que las perjudica desproporcionadamente (2012).

2. Igualdad de género

Conforme a lo señalado en la parte introductoria del presente trabajo, por medio de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la temática de la igualdad de género fue incluida en la doctrina internacional de los derechos humanos.

De conformidad con lo estipulado en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres de 1979 -considerado la Carta Internacional de Derechos de las Mujeres-, la definición de la discriminación contra la mujer se refiere a cualquier diferencia, restricción o exclusión basada en el sexo que tenga por finalidad eliminar o perjudicar

el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, muy aparte de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre mujeres y hombres, de las libertades fundamentales y de los derechos humanos en los ámbitos político, económico, social, cultural y civil o en cualquier otro ámbito (art.1).

El logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas constituye uno de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)¹; en consecuencia, se convierte en un componente decisivo en la consecución de los objetivos fijados. De acuerdo con los ODS, en su objetivo quinto, señala lo siguiente:

La igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Se han conseguido algunos avances durante las últimas décadas: más niñas están escolarizadas, y se obliga a menos niñas al matrimonio precoz; hay más mujeres con cargos en parlamentos y en posiciones de liderazgo, y las leyes se están reformando para fomentar la igualdad de género (Naciones Unidas, s.f., párr. 1 y 2).

Durante la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del Covid-19, los avances logrados de los ODS se ven amenazados. El Secretario General de las Naciones Unidas manifestó que el progreso limitado logrado durante décadas en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres corre el riesgo de revertirse a raíz de la pandemia de Covid-19, asimismo, exhortó a los gobiernos a poner a las mujeres y las niñas en el centro de sus esfuerzos para la recuperación (United Nations, 2020, p.2).

La igualdad de género como concepto ha captado la atención de investigadores, políticos y organizaciones de la sociedad civil durante los últimos años. De hecho, las diferencias continuas entre mujeres y hombres respecto al acceso a los recursos y su control, y la discriminación flagrante a la que han sido objeto las mujeres por mucho tiempo se consideran ahora obstáculos para la agenda de desarrollo nacional e internacional.

El término ‘igualdad de género’ significa que las mujeres tienen las mismas oportunidades en la vida que los hombres. Sin embargo, la igualdad de oportunidades no conduce necesariamente a la igualdad de resultados. Las desigualdades de género existen tanto por la discriminación

1 Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. En 2015, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzar los objetivos en 15 años.

abierta en la sociedad como por los estereotipos de género persistentes, las dificultades para regular la esfera privada, la segregación del mercado laboral, etc. (Örtenblad et al., 2017).

Conforme la variable de género ingresa en la ecuación del desarrollo, la atención se centra ahora en una mejor comprensión de las relaciones de género, especialmente la distribución desigual del poder entre hombres y mujeres en las sociedades.

El género es un término social que a menudo es confundido con el término 'sexo'. Podemos definir el género como el conjunto de características socioculturales que se atribuyen y caracterizan a lo femenino y a lo masculino. Por otro lado, el sexo es el conjunto de características y diferencias físicas y biológicas que distinguen a las mujeres y hombres.

De acuerdo con Oakley (1972), el género es paralelo a la división biológica del sexo en masculino y femenino, pero implica la división y valoración social de la masculinidad y la feminidad. Es decir, el género es un concepto que los humanos crean socialmente por medio de las interacciones entre ellos y sus entornos; sin embargo, se basa en gran medida en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres. Debido a que los seres humanos crean el concepto de género socialmente, podemos manifestar que la construcción del género se acredita mediante la adjudicación de valores determinados a individuos únicamente por su sexo.

Los roles de género vienen a constituir otro de los planteamientos que han imperado con respecto al concepto de género. Sobre la base de ello, podemos decir que el proceso de socialización por el cual se enseña los roles de género se inicia cuando el individuo llega al mundo.

De acuerdo con Lancy et al. (2010):

Después del nacimiento, la mayoría de las sociedades marcan y destacan las diferencias de género en los niños y niñas a través de rituales y vestimenta, así como el comportamiento de los padres y madres hacia ellos. El género a menudo se destaca durante la transición a la adolescencia con rituales de tránsito que dan forma y diferencian aún más los roles apropiados. (pp. 287-288)

A manera de ejemplo, podemos señalar que a menudo se les enseña a los niños a ser fuertes, ágiles, agresivos, dominantes y exitosos. Por otro lado, a las niñas se les enseña a ser sensibles, intuitivas, pasivas, emocionales y preocupadas por la familia y los quehaceres domésticos.

Los roles de género en la sociedad no solo se tratan de manera diferente, sino que a menudo se miden de forma desigual. Las restricciones sobre las opciones y oportunidades que tienen las mujeres limitan no solo su desarrollo, sino también el desarrollo de las naciones. Sobre esta base, no es de extrañar que los países con graves problemas de desigualdad de género tengan indicadores de crecimiento y salud deficientes como bajos niveles de alfabetización, altos niveles de pobreza, bajos niveles de vida, altos niveles de desnutrición, etc.

La igualdad de género no hace caso omiso a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, sino que contribuye a apreciar la singularidad de cada grupo de género y la importancia de integrar las diversas necesidades y prioridades tanto de mujeres y como de hombres en la agenda de desarrollo.

Las desigualdades de género empiezan en la familia y se propagan a través de las estructuras institucionales y, en la mayoría de los casos, dominan el mercado laboral (por ejemplo, debido a la dificultad de armonizar la vida laboral y familiar, que todavía se considera como responsabilidad de las mujeres en la mayoría de los países). Pero las desigualdades no terminan en este punto; alcanzan todos los aspectos de la educación, las prácticas y los estereotipos de género, lo que conduce al desempoderamiento de las mujeres (Örtenblad et al., 2017, p.10).

Muchas veces, los roles de género suelen estar vinculados a las perspectivas laborales, educativas y políticas tanto de hombres como de mujeres. En el lugar de trabajo, a menudo se espera que hombres y mujeres realicen diferentes tareas y ocupen diferentes roles según su sexo (Kanter, 1977). En el campo de la educación, se puede enfatizar que muy a menudo la violencia de género es una de las principales causas de deserción y fracaso escolar entre las mujeres, situación que las pone en desventaja frente a los varones. En base a los ejemplos mostrados anteriormente, podemos señalar que los roles de género, a menudo se forman a partir de los estereotipos de género.

3. Estereotipos de género

Hay un dicho que dice: “Las mujeres vienen de Venus, los hombres vienen de Marte”, el mismo que se utiliza a menudo para dar una explicación sobre las diferencias entre hombres y mujeres, en su forma de pensar, sentir y actuar.

Definimos a los estereotipos de género como el conjunto de creencias sociales y culturales generalizadas que se otorgan a las personas según su sexo. Muchas veces los estereotipos de género fomentan la discriminación, sobre todo en aquellas personas —principalmente mujeres—

que no cumplen los patrones de los mismos. A menudo los estereotipos de género suelen incluir argumentos erróneos o exagerados sobre la naturaleza de mujeres y hombres.

Los conceptos erróneos sobre cómo piensan y se comportan hombres y mujeres son ampliamente compartidos. Sin embargo, estos estereotipos no solo exponen las diferencias que existen, sino que también influyen en cómo hombres y mujeres se identifican a sí mismos y son tratados en la sociedad.

Los estereotipos de género reflejan la importancia primordial que le otorgamos al desempeño de las tareas cuando juzgamos a los hombres y a las relaciones sociales cuando consideramos a las mujeres. Se considera que el desempeño y la asertividad son los indicadores más altos de la capacidad para actuar en los hombres, mientras que la calidez y el cuidado de los demás se consideran signos representativos en las mujeres (Kite et al., 2008). Además, las mujeres son percibidas como cariñosas y amables porque ocupan la mayoría de los roles de cuidado (tanto en el hogar como en el mercado laboral), mientras que los hombres son percibidos como independientes y asertivos porque ocupan la mayoría de los puestos gerenciales y trabajos de mayor estatus (Cejka y Eagly, 1999; Eagly y Wood, 2012). Dado que los roles sociales organizan la mayoría de los comportamientos, las características estereotipadas de los grupos corresponden a las ocupaciones de roles típicos de sus miembros (Koenig y Eagly, 2014).

Según la teoría del rol social, los estereotipos de género son constructos dinámicos influenciados por cambios reales y percibidos en los roles que ocupan las mujeres y los hombres (Eagly y Wood, 2012). Asimismo, esta teoría postula que los factores contextuales, como los valores culturales, influyen en las inferencias entre ocupar el rol observado y el contenido estereotipado (Cuddy et al., 2015). Además, propone que una de las razones por las que las mujeres y los hombres confirman los estereotipos de género es porque actúan de acuerdo con sus roles sociales, que a menudo están segregados según las líneas de género (Eagly, 1997). A partir de esto, las mujeres y los hombres se comportan de maneras tipificadas por género porque los roles sociales que desempeñan están asociados con diferentes expectativas y requieren diferentes habilidades...

Los estereotipos sobre cómo piensan y se comportan hombres y mujeres son ampliamente compartidos y revelan un núcleo de verdad. Sin embargo, las expectativas estereotipadas no solo reflejan las diferencias existentes, sino que también influyen en cómo los hombres y las mujeres se definen a sí mismos y son tratados por los demás (Ellemers, 2018).

4. Gobernanza y derechos humanos

De acuerdo con Prats (2005):

Desde mediados de los noventa, especialmente en Europa, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global (p. 130).

En sus inicios, la definición de gobernanza ha estado vinculada al aspecto económico. Tal como lo señala el Banco Mundial en su estudio *Governance and Development*, la gobernanza es la manera en que se ejerce el poder en el gerencialismo de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo (1992, p.3).

Más adelante, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) va a ampliar la noción de gobernanza, definiéndola como el desempeño de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales (1997, p.8).

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés):

El concepto de gobernanza hace referencia a todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad. La buena gobernanza añade una dimensión normativa o de evaluación al proceso de gobernar. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la gobernanza se refiere, sobre todo, al proceso mediante el cual las instituciones públicas dirigen los asuntos públicos, gestionan los recursos comunes y garantizan la realización de los derechos humanos (s.f., párr. 1).

Sobre la base de lo expuesto, podemos señalar que la gobernanza surge como un nuevo modelo de gobernar —diferente al modelo de control jerárquico y de mercado—, que se caracteriza por un mayor grado de cooperación y coordinación entre actores estatales y no estatales (sector

privado y sociedad civil) por medio de redes mixtas público-privadas con la finalidad de que se garantice el bien común (Guillermo, 2021).

Con respecto al vínculo con los derechos humanos, podemos manifestar que la relación entre los derechos humanos y la buena gobernanza se refuerza en forma igualitaria. Los derechos humanos ofrecen un conjunto de principios que guían las funciones de los gobiernos y otros agentes políticos y sociales. Sin embargo, sin una buena gobernanza, los derechos humanos no se pueden garantizar (OHCHR, 2007). Además, el vínculo entre la buena gobernanza y los derechos humanos se examina en cuatro temas principales: instituciones democráticas, anticorrupción, Estado de derecho y prestación de servicios (OHCHR, 2007).

Asimismo, el vínculo entre la buena gobernanza con los derechos de las mujeres, sobre la base de estudios realizados —como la mejora de la equidad de género en las áreas de gobernanza— conduce a la promoción de la buena gobernanza. Para ser eficaces, los gobiernos deben comprender las diferentes necesidades de sus ciudadanos, mujeres y hombres, y permitir que las mujeres ejerzan su derecho a participar en los temas que afectan sus vidas. Por ejemplo, Baker (2009) analizó el rol del Instituto Nacional de Igualdad de Género de Cabo Verde en la promoción de la igualdad mediante el aumento de la representación política de las mujeres y la creación de redes locales eficaces y receptivas (es decir, la policía, los procuradores públicos, las ONG, etc.) que responden a los informes de víctimas de violencia doméstica. Muchos académicos señalan que generar instituciones gubernamentales va a asegurar la constitución de mujeres como actores legítimos y, de esta manera, se promueve una gobernanza participativa.

Varios estudios han demostrado que las mujeres tienen menos probabilidades de participar en actos de corrupción y de tolerar sobornos. Los datos de varios países muestran que la corrupción es menos severa cuando las mujeres ocupan una mayor proporción de escaños parlamentarios y puestos más altos en el gobierno, y una mayor proporción en la fuerza laboral (Swamy et al., 2001). Estudiosas como Goetz (2003) argumentan que las mujeres en cargos públicos tienen más probabilidades de ser excluidas de las prácticas corruptas, especialmente cuando la corrupción es manejada por redes dominadas por hombres.

En lo que respecta al Estado de derecho, la labor de la gobernanza puede incluir la promoción de la reforma legal. En el caso peruano, puede fortalecer las leyes a favor del fomento de la igualdad

de género mediante la promoción de políticas capaces de mejorar las cuotas de participación de la mujer en la política, como también la igualdad de género en el ámbito laboral.

Sobre la prestación de servicios, el rol de la gobernanza promueve los derechos humanos cuando mejora la capacidad del Estado de proporcionar servicios públicos de calidad, como por ejemplo educación, salud y alimentación, lo que reduce las brechas de género existentes en la prestación de esos servicios.

5. Brechas de género en el Perú

La igualdad de género es un concepto claramente multidimensional y existe cierto consenso académico de que debe evaluarse en tres áreas: capacidad, oportunidad y empoderamiento/agencia. Las capacidades se miden principalmente a través de indicadores de salud, educación y nutrición. Las oportunidades se miden por el acceso equitativo a recursos como la tierra, el crédito y la propiedad, junto con la participación en la fuerza laboral y las tasas de empleo. El empoderamiento está relacionado con el nivel de representación en los órganos de gobierno y, a menudo, se mide por el porcentaje de mujeres en la legislatura (United Nations Research Institute for Social Development, 2005).

Para el desarrollo del presente trabajo y conocer cómo está la situación del fomento de la igualdad de género en el Perú, en este caso los avances hacia la igualdad entre mujeres y hombres, revisamos documentación del Instituto Nacional de Estadística e Informática, específicamente de los estudios *Perú: Brechas de género* de 2019 y 2020, así como también estudios realizados por la Defensoría del Pueblo y por el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo en 2019 y por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria en 2020.

A continuación, analizaremos de manera comparativa tres indicadores: la participación política, el empleo y la educación, tomando como referencia los estudios mencionados.

Participación política

Se podría decir que las mujeres se enfrentan a muchos obstáculos para participar equitativamente en la política. Si bien existen cuotas electorales por género cuyo objetivo es la participación de un 30% de las mujeres en los partidos políticos, la participación de las mujeres peruanas en la política es reducida.

Tabla 1
Participación política en el Parlamento nacional

Elecciones generales	Congresistas varones	%	Congresistas mujeres	%	Total
2011-2016	102	88	28	22	130
2016-2021	94	72	36	28	130

Fuente: Adaptación de Participación política de las mujeres en el Perú: Elecciones generales 2016 y elecciones regionales y municipales 2018 (p.17), por Defensoría del Pueblo, 2019 (https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/06/IA_Participaci%C3%B3nPol%C3%ADtica.pdf)

De acuerdo a lo mostrado en la tabla 1, respecto a la participación política en el Parlamento nacional, de manera comparativa podemos señalar lo siguiente:

Tabla 2
Participación política en el gobierno regional y local

Elecciones regionales y municipales 2014	Varones	%	Mujeres	%	Total
Gobernador/a regional	24	96	1	4	25
Vicegobernador/a regional	21	84	4	16	25
Consejero/a regional	210	77	64	23	274
Alcalde/sa provincial	187	97	6	3	193
Regidor/a provincial	1291	74	444	26	1735
Alcalde/sa distrital	1573	97	45	3	1618
Regidor/a distrital	6118	71	2512	29	8630
Elecciones regionales y municipales 2018	varones	%	mujeres	%	Total
Gobernador/a regional	25	100	0	0	25
Vice gobernador/a regional	20	80	5	20	25
Consejero/a regional	265	81	63	19	328
Alcalde/sa provincial	189	96	7	4	196
Regidor/a provincial	1311	74	453	26	1764
Alcalde/sa distrital	1583	94	83	5	1666
Regidor/a distrital	6158	69	2733	31	8891

Fuente: Adaptación de Participación política de las mujeres en el Perú: Elecciones generales 2016 y elecciones regionales y municipales 2018 (p.22), por Defensoría del Pueblo, 2019 (https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/06/IA_Participaci%C3%B3nPol%C3%ADtica.pdf)

Durante el periodo 2011-2016, de 130 congresistas elegidos en total, 102 fueron varones (88%) y 28 mujeres (22%). Por otra parte, durante el periodo 2016-2021 se precisa un notable cambio en los congresistas varones, cuyo total disminuyó de 102 a 94 (72%), y un aumento en las congresistas mujeres de 28 a 36 (28%). Por lo tanto, las representantes femeninas en el Parlamento van en camino de una igualdad progresiva por periodos, aunque lentamente.

De acuerdo a lo mostrado en la tabla 2 respecto a la participación política en el gobierno regional y local, sobre la base de las elecciones regionales y municipales 2014 y 2018, podemos señalar que durante los comicios de 2014, se eligió a una gobernadora y cuatro vicegobernadoras de un total de 25; 64 consejeras regionales de un total de 274; seis alcaldesas provinciales de un total de 193; 444 regidoras provinciales de un total de 1735; 45 alcaldesas distritales de un total de 1618, así como también 2512 regidoras provinciales de un total de 8630.

Por otra parte, durante los comicios de 2018, no se eligió ninguna gobernadora regional y solo cinco mujeres alcanzaron el cargo de vicegobernadora. Asimismo, se eligieron 63 consejeras regionales de un total de 328; siete alcaldesas provinciales de un total de 196; 453 regidoras provinciales de un total de 1764; 83 alcaldesas distritales de un total de 1666; y, finalmente, 2733 regidoras distritales de un total de 8891. Por lo tanto, la evidencia estadística en todos los porcentajes predomina el varón, precisando en nuestra sociedad su inclinación hacia el sexo masculino en la elección que puede ser por razones de estereotipos de género, lo que define de alguna manera las diferencias en nuestra sociedad en las elecciones, por lo que las mujeres están por debajo de los varones en todos los indicadores.

Sobre la base de lo mostrado, podemos señalar que uno de los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en la vida política es la legislación imperante y las instituciones que discriminan su participación en cargos electos. Otro obstáculo está relacionado con las creencias, actitudes e imaginarios discriminatorios que ven a la mujer por debajo del varón para desempeñar un cargo de elección popular.

Empleo

En el Perú, persisten las disparidades de género con respecto a la participación en distintos trabajos, así como en los tipos de actividades ejecutadas por hombres y mujeres en el mercado laboral. Asimismo, diversas investigaciones destacan el papel de las normas sociales y su influencia en el trabajo de las mujeres en la conformación de los resultados observados en términos de género.

Tabla 3
Participación en la fuerza laboral: empleo, según departamento, años 2018 y 2019

Departamento	Tasa de participación en la fuerza de trabajo (% de 15 y más años de edad) (2018)		Tasa de participación en la fuerza de trabajo (% de 15 y más años de edad) (2019)	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Nacional	65.1	82.3	65.8	82.8
Amazonas	72.3	87.8	75.0	90.2
Áncash	66.0	84.7	68.8	84.2
Apurímac	79.0	88.5	79.3	88.4
Arequipa	63.8	79.4	63.7	78.7
Ayacucho	71.4	84.5	72.2	82.7
Cajamarca	72.7	87.8	73.9	88.0
Callao	58.3	81.4	59.5	80.3
Cusco	71.4	82.9	75.1	84.1
Huancavelica	80.3	88.9	81.4	88.4
Huánuco	69.0	85.3	67.4	86.2
Ica	60.0	81.7	64.0	82.2
Junín	70.2	82.7	70.6	86.0
Libertad	63.4	82.0	66.2	82.1
Lambayeque	60.4	81.2	59.8	82.7
Lima	62.8	79.0	62.0	80.0
Provincia de Lima	62.8	78.6	63.7	82.6
Región lima	63.4	82.3	62.1	80.2
Loreto	59.4	84.0	59.6	81.3
Madre de Dios	70.1	88.4	66.5	84.8
Moquegua	63.4	81.9	66.1	82.7
Pasco	70.3	86.8	64.6	86.2
Piura	61.5	83.9	64.8	85.0
Puno	75.9	84.3	76.1	83.8
San Martín	60.1	88.2	64.8	88.3
Tacna	64.1	77.9	64.8	75.8
Tumbes	64.8	85.6	64.6	83.4
Ucayali	66.6	86.2	65.2	86.6

Fuente: Adaptado de Perú: Brechas de género 2019 (p.131), por INEI, 2019 (https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1716/Libro.pdf) y Perú: Brechas de género 2020 (p.133), por INEI, 2021 (https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf)

De acuerdo a lo mostrado en la tabla 3 sobre la participación en la fuerza laboral a nivel nacional, podemos señalar que durante 2018 la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo a nivel nacional fue de un 65.1%, mientras que la del varón llegó a un 82.3%. Destacó el departamento de Huancavelica con la mayor participación femenina con un 80.3% frente a un 88.9% de participación del varón, mientras que la menor tasa de participación femenina estuvo en la provincia del Callao, con un 58.3% frente a un 81.4% de participación del varón.

Por otro lado, durante 2019, la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo a nivel nacional fue de 65.8%, mientras que la del varón llegó a un 82.8%. Destacó nuevamente el departamento de Huancavelica con la mayor participación femenina con un 81.4% frente a un 88.4% de participación del varón, mientras que la menor tasa de participación femenina nuevamente estuvo en la provincia del Callao, con un 59.5%, frente a un 80.3% de participación del varón.

Por lo tanto, la evidencia estadística en todos los porcentajes confirma el predominio masculino. La tasa de participación de la mujer en la fuerza laboral no ha avanzado casi nada en dichos periodos y se ha mantenido todavía muy distante de la participación del varón.

Tabla 4

Ingreso promedio mensual proveniente del trabajo de la población ocupada según área de residencia, años 2018 y 2019

Área de residencia	2018	2019
Mujeres		
Urbana	1240.2	1307.5
Rural	493.7	536.3
Varones		
Urbana	1805.2	1818.6
Rural	811.5	865.8

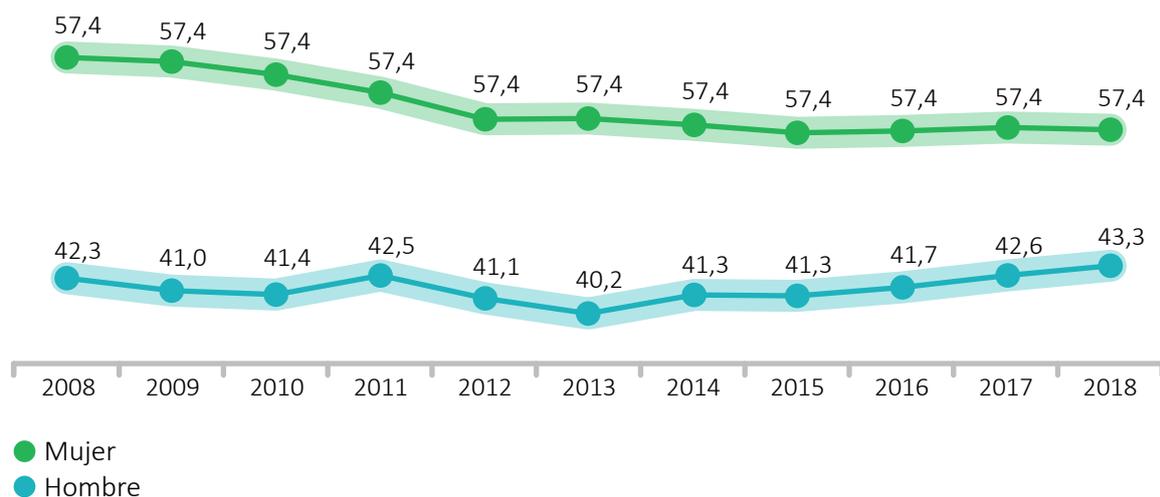
Fuente: Adaptado de *Ingreso promedio proveniente del trabajo* [Archivo Excel], por INEI, s.f. (<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/>)

De acuerdo a lo mostrado en la tabla 4 respecto al ingreso promedio mensual del trabajo de la población ocupada según área de residencia durante 2018 y 2019, podemos señalar lo siguiente:

La brecha salarial entre mujeres y hombres todavía persiste y asciende a S/ 511 en el ámbito urbano, y S/ 330 en el ámbito rural. El salario promedio de mujeres, en el ámbito urbano, es de S/ 1307.5 (2019), y aumenta en un 1% respecto a 2018. El de varones asciende a S/ 1818.6

(2019), y aumenta en un 1%. En el ámbito rural, es de S/ 536.3 para mujeres, y aumenta en un 1% respecto a 2018. El de varones es de S/ 865.8, y aumenta en un 1% respecto a 2018.

Figura 1
Tasa de empleo vulnerable por sexo, 2008-2018
(Porcentaje)



Fuente: De Informe Anual de la Mujer en el Mercado Laboral 2018 (p.15), por MTPE, 2019 (https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/471959/Informe_Anual_de_la_Mujer_2018.pdf)

En relación con lo mostrado en la figura 1, de acuerdo a la tasa de empleo vulnerable por sexo, podemos apreciar que el 53% de mujeres empleadas en el Perú se encuentran en oficios vulnerables, frente a un 43% de los varones. Asimismo, durante los últimos años, la tasa de empleo vulnerable en las mujeres se ha reducido desde un 57% en 2008 hasta un 53% en 2018.

Sobre la base de lo mostrado, queda claro que uno de los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en la fuerza laboral es la discriminación imperante y las dificultades que encuentran para destacar en su ámbito de trabajo. Asimismo, la brecha de ingresos existente entre hombres y mujeres constituye otro gran obstáculo, donde mucho influyen los estereotipos femeninos que subsisten: labores domésticas y de menor producción.

Educación

A nivel nacional, las brechas de género en el ámbito educativo son muy notorias y han ido en aumento. Factores como la pobreza, la familia y los estereotipos de género constituyen puntos clave para que las mujeres no puedan continuar sus estudios, lo que les impide poder desarrollarse e insertarse laboralmente en el futuro.

Tabla 5

Población con al menos educación secundaria, según departamento, años 2018 y 2019

Departamento	Población con al menos educación secundaria (% de 25 y más años de edad) (2018)		Población con al menos educación secundaria (% de 25 y más años de edad) (2019)	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Nacional	64.0	75.4	60.4	72.0
Amazonas	42.5	54.6	38.9	53.4
Áncash	54.5	68.5	51.0	62.2
Apurímac	39.0	62.9	36.7	58.8
Arequipa	71.4	84.3	72.0	82.2
Ayacucho	44.9	63.6	36.0	55.9
Cajamarca	32.0	47.9	31.2	43.1
Callao	78.9	89.9	79.1	87.8
Cusco	49.8	68.3	46.1	62.3
Huancavelica	37.3	58.6	28.2	49.3
Huánuco	41.9	52.7	36.1	49.0
Ica	78.4	86.7	76.8	82.5
Junín	56.2	70.6	51.8	67.1
Libertad	59.9	68.5	57.6	64.1
Lambayeque	63.2	74.1	59.7	70.3
Lima	79.8	89.1	77.8	86.4
Provincia de Lima	81.3	90.3	79.4	87.8
Región lima	64.6	76.9	60.4	71.9
Loreto	54.3	67.1	50.2	62.1
Madre de Dios	66.3	79.8	67.8	79.0
Moquegua	66.5	82.2	59.0	74.3
Pasco	53.9	72.4	52.4	68.0
Piura	52.3	61.5	51.2	59.9
Puno	47.6	72.4	40.2	65.1
San Martín	45.3	54.2	44.2	52.4
Tacna	70.0	84.2	65.0	81.3
Tumbes	65.5	75.4	64.2	68.4
Ucayali	64.3	73.0	61.7	73.3

Fuente: Adaptado de Perú: Brechas de género 2019 (p.131), por INEI, 2019 (https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1716/Libro.pdf) y Perú: Brechas de género 2020 (p.133), por INEI, 20210 (https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf)

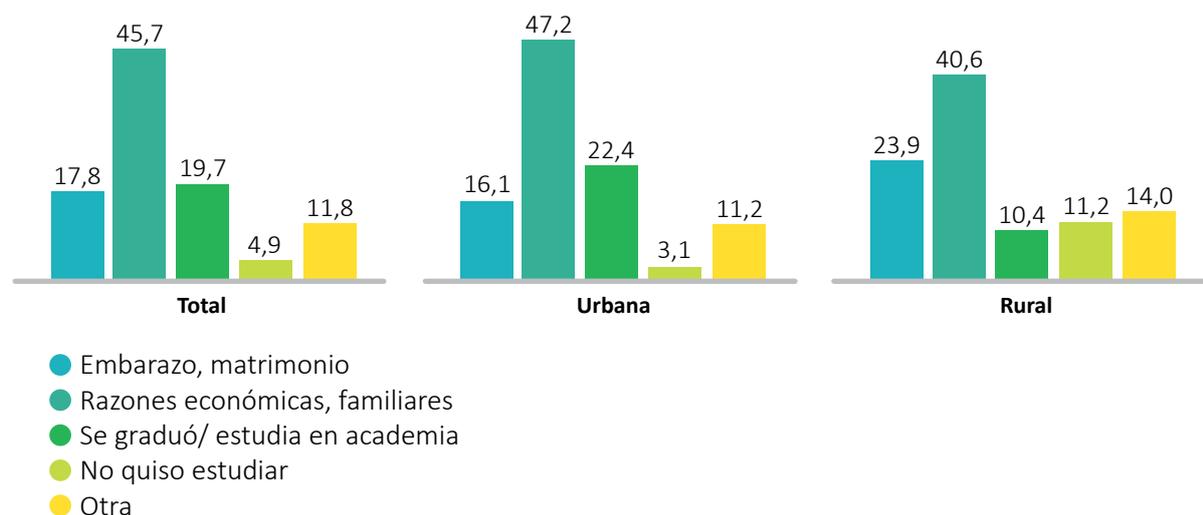
De acuerdo a lo mostrado en la tabla 5, respecto a la población con al menos educación secundaria, podemos señalar que durante 2018 el 64% de mujeres a nivel nacional contaba con educación secundaria frente a un 75.4% de varones. Destaca el departamento de Lima con 79.8% de mujeres con educación secundaria frente a un 89.1% de varones, mientras que las menores tasas de mujeres estaban en los departamentos de Cajamarca con un 32% y Huancavelica con un 37.3%.

Por otro lado, durante 2019, el 64.4% de mujeres a nivel nacional contaba con educación secundaria frente a un 72% de varones. Destaca el Callao con un 79.1% de mujeres con educación secundaria frente a un 87.8% de varones, mientras que la menor tasa de mujeres estaba nuevamente en los departamentos de Huancavelica con un 28.2% y Cajamarca con un 31.2%.

Por lo tanto, la evidencia estadística en todos los porcentajes confirma el predominio masculino. La tasa de mujeres que cuentan con educación secundaria sigue en desventaja respecto a la de varones, ya que las cifras, en lugar de aumentar, han retrocedido de un 64% (2018) a un 60.4% (2019).

Figura 2

Perú: Razón principal de las mujeres de 12 a 24 años de edad para no continuar estudiando, según área de residencia, 2020 (Porcentaje)

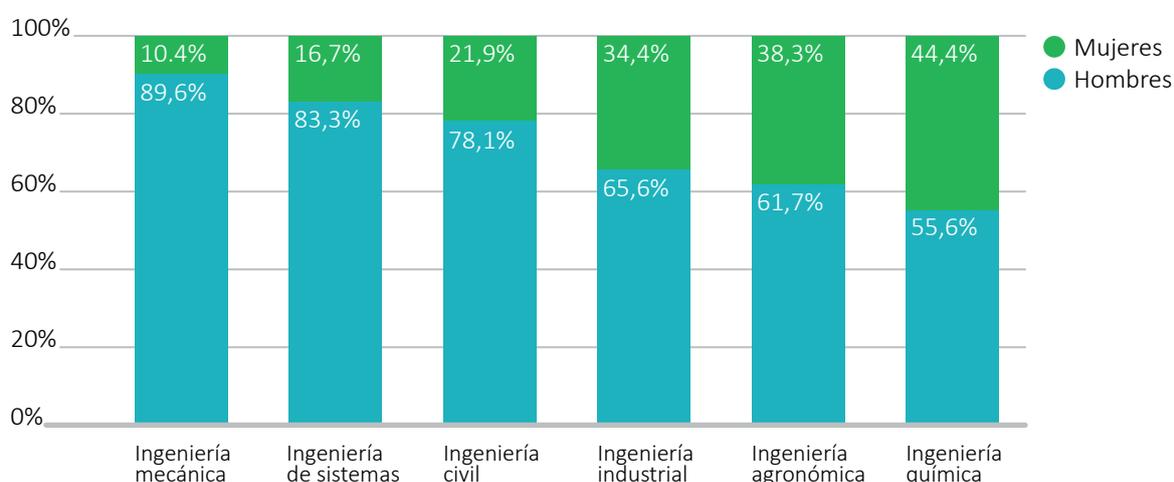


Fuente: De *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar ENDES 2020*, (p.74), por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2021

En relación con lo mostrado en la figura 2, las principales razones por las cuales las mujeres de 12 a 24 años de edad no siguen estudios fueron de índole económica y familiares (45.7%).

Figura 3

Porcentaje de la matrícula universitaria (pregrado) por sexo, según carreras de ingeniería y tecnología seleccionadas, 2017



Fuente: De II Informe Bienal sobre la Realidad Universitaria en el Perú (p.163), por SUNEDU, 2020 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1230044/Informe%20Bienal.pdf>

En relación con lo mostrado en la figura 3, el porcentaje de mujeres matriculadas en carreras universitarias de ingeniería y tecnología tiende a variar desde un rango de 10.4% en ingeniería mecánica hasta un rango de 44.4% en ingeniería química. Podemos observar una presencia relativamente baja de mujeres que acceden a estudiar este tipo de ocupaciones productivas en comparación con los varones.

Sobre la base de lo mostrado, podemos señalar que uno de los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a una educación de calidad es la diferente realidad de acceso servicios educativos en las áreas urbanas y rurales, donde factores como la pobreza, la discriminación y la familia lo impiden.

6. Conclusiones

- Podemos manifestar que, con la introducción de los ODS, lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas constituye un objetivo importante para reducir la desigualdad existente entre mujeres y hombres.
- Para lograrlo, los gobiernos deben comprender las diversas necesidades de sus ciudadanos —tanto mujeres como hombres— y permitir que las mujeres ejerzan su derecho a participar en los asuntos que afectan sus vidas, ya que un débil compromiso de los gobiernos con los derechos fundamentales ocasiona que subsistan las brechas de género.

- La gobernanza se caracteriza por un mayor grado de cooperación y coordinación entre actores estatales y no estatales por medio de redes mixtas público-privadas con la finalidad de que se garantice el bien común. Esto, vinculado a los derechos humanos, busca promover los avances hacia la igualdad entre mujeres y hombres en áreas tales como la participación política, el empleo y la educación.
- Respecto a la participación de la mujer en el Parlamento nacional, podemos afirmar que va en aumento, aunque todavía lento. Durante el periodo 2011-2016 se eligieron solo 28 mujeres, y en el periodo 2016-2021, a 36 mujeres.
- Asimismo, con respecto a la participación de la mujer en los gobiernos regionales y locales, durante el periodo 2011-2016 (los índices más bajos), solo una mujer fue elegida gobernadora regional y cuatro vicegobernadoras, solo seis alcaldesas provinciales y 45 distritales. Con respecto al periodo 2016-2021, ninguna mujer fue elegida gobernadora regional, se eligieron cinco vicegobernadoras, siete alcaldesas provinciales y 83 distritales.
- Los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en la vida política se explican por la legislación imperante y las instituciones, que discriminan la participación femenina en cargos electos. Asimismo, se deben incluir las creencias, actitudes e imaginarios discriminatorios que ven a la mujer por debajo del varón para desempeñar un cargo de elección popular.
- Respecto a la participación de la mujer en la fuerza laboral, podemos manifestar que, no ha avanzado casi nada en los periodos analizados, y se ha mantenido todavía muy distante de la participación del varón, con cifras de 65.1% (2018) y de 65.8% (2019).
- En torno al ingreso promedio mensual proveniente del trabajo que perciben hombres y mujeres, existe una brecha salarial entre mujeres y hombres que asciende a S/ 511 en el ámbito urbano, y S/ 330 en el ámbito rural.
- Con relación a la tasa de empleo vulnerable por sexo, el 53% de mujeres empleadas se encuentran en oficios vulnerables, frente a un 43% de los varones. Además, la tasa de empleo vulnerable en las mujeres se ha reducido desde un 57.4% en 2008 hasta un 53% en 2018.
- Los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en la fuerza laboral son la discriminación imperante y las dificultades que encuentran para destacar en el trabajo. Se puede añadir la brecha de ingresos existente entre hombres y mujeres, donde influyen los estereotipos de género que subsisten y discriminan (lo femenino se identifica con labores domésticas y de menor producción).
- En relación con la tasa de mujeres que cuentan con educación secundaria, podemos señalar que esta sigue en desventaja respecto al varón, ya que durante los periodos analizados la

tasa ha retrocedido de un 64% (2018) a un 60.4% (2019). A ello hay que añadir que las principales razones por las que las mujeres de 12 a 24 años no siguen estudios son de índole económica y familiar.

- En lo que respecta al porcentaje de mujeres matriculadas en carreras universitarias de ingeniería y tecnología, podemos señalar un índice bajo, desde un mínimo de un 10.4% (ingeniería mecánica) hasta un máximo de un 44.4% (ingeniería química).
- Los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a una educación de calidad se explican por la diferente realidad de acceso entre las áreas urbanas y las rurales, donde factores como la pobreza, la discriminación y la familia lo impiden.
- En suma y de acuerdo a lo mostrado en el presente trabajo, el gran desafío que tiene el Gobierno peruano es grande, y consiste en progresar hacia una mayor igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el goce y el ejercicio de sus derechos. Asimismo, por medio de políticas públicas, se deben generar cambios en la comunidad respecto a las relaciones de género, dejando de lado los estereotipos de género. Solo de esta manera podremos garantizar que las mujeres y los hombres, las niñas y los niños, participen y se beneficien de forma equitativa e igualitaria del proceso de gobernanza y desarrollo.

Referencias

- Baker, B. (2009). Cape Verde: Marketing Good Governance. *Africa Spectrum*, 44(2), 135-147. <https://doi.org/10.1177/000203970904400208>
- World Bank [Banco Mundial]. (1992). *Governance and Development*. Oxford University Press.
- Carta de las Naciones Unidas (26 de junio de 1945). https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf
- Cejka, M. A., & Eagly, A. H. (1999). Gender-stereotypic images of occupations correspond to the sex segregation of employment. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 25(4), 413-423..
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180,18 de diciembre de 1979. https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf
- Cuddy, A. J. C., Wolf, E. B., Glick, P., Chong, J., Crotty, S. & Norton, M. I. (2015). Men as cultural ideals: cultural values moderate gender stereotype content. *Journal of personality and social psychology*, 109(4), 622-635..

- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948 https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Defensoría del Pueblo (2019). *Participación política de las mujeres en el Perú: Elecciones generales 2016 y elecciones regionales y municipales 2018 (Igualdad y No Violencia N°001, Informe de Adjuntía N°006-2019-DP/ADM)*. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/06/IA_ParticipaciónPolítica.pdf
- Eagly, A. H. (1997). Sex differences in social behavior: Comparing social role theory and evolutionary psychology. *American Psychologist* 52 (12), 1380-1383. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.52.12.1380.b>
- Eagly, A., & Wood, W. (2012). Social role theory. In P. A. Van Lange A. W. Kruglanski, & E. T. Higgins Handbook of theories of social psychology: volume 2 (Vol.2, pp. 458-476). SAGE Publications. <https://www.doi.org/10.4135/9781446249222.n49>
- Ellemers, N. (2018). Gender Stereotypes. *Annual Review of Psychology*, 69, p. 275-298.
- Goetz, A. (2003). Political Cleaners: How Women are the New Anti-Corruption Force. Does the Evidence Wash?. *Development and Change*, 38 (1),. 87-105.
- Guillermo, A. (2021). The Impact of the COVID-19 pandemic on Latin American Public Governance: reflections and conclusions. *Revista Portuguesa de Ciência Política*, 15.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019). *Perú: Brechas de género 2019: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1716/Libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2021). *Perú: Brechas de género 2020: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2020*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1795/
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (s.f.). Ingreso promedio proveniente del trabajo [Archivo Excel]. Obtenido el 2 de diciembre de 2021 de <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/>
- Kanter, R. (1977). *Men and Women of the Corporation*. Basic Books.
- Kite M. E., Deaux, K., & Haines, E. L. (2008). Gender stereotypes. In F. L. Denmark & M. A. Paludi (Eds.), *Psychology of Women: A Handbook of Issues and Theories* (pp. 205–236). Praeger Publishers/Greenwood Publishing Group.

- Koenig, A. M., & Eagly, A. H. (2014). Evidence for the social role theory of stereotype content: Observations of groups' roles shape stereotypes. *Journal of Personality and Social Psychology*, 107(3), 371-392.
- Lancy, D., Bock, J., & Gaskins, S. (Eds.). (2010). *The Anthropology of Learning in Childhood*. Alta-Mira Press.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2019). *Informe anual de la mujer en el mercado laboral 2018*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/471959/Informe_Anuual_de_la_Mujer_2018.pdf
- Naciones Unidas. (s.f). *Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Obtenido el 8 de diciembre de 2021 de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>
- Nussbaum, M., Basu, A., Tambiah, Y. & Jayal, N. G. (2003). *Essay on Gender and Governance*. Human Development Resource Centre, Human Development Resource Centre, United Nations Development Programme. <https://gsdrc.org/document-library/essays-on-gender-and-governance-an-introduction/>
- Oakley, A. (1972). *Sex, Gender, and Society*. Harper and Row.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2007). *Good governance practices for the protection of human rights*. United Nations Publication. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f). En torno a la buena gobernanza y los derechos humanos. Obtenido el 2 de diciembre de 2021 de <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AboutGoodGovernance.aspx>
- United Nations [Naciones Unidas]. (9 april 2020). *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women*. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_april_2020.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos]. (2015). *Gender Equality and Women's Rights in the Post-2015 Agenda: A Foundation for Sustainable Development (Post-2015 element 3, paper 1)*. <http://www.oecd.org/dac/POST-2015%20Gender.pdf>
- Örtenblad, A., Marling, R., & Vasiljevic, S. (2017). *Gender equality in a global perspective*. Routledge Ed.
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. INAP.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *Gobernanza para el desarrollo humano sostenible*.

Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011. 66/130. La participación de la mujer en la política. Sexagésimo sexto período de sesiones. Tema 28 a) del Programa. A/RES/66/130 (19 de marzo de 2012). https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/130&referer=http://hq.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation&Lang=S

Swamy, A., Knack, S., Lee, Y., & Azfar, O. (2001). Gender and Corruption, *Journal of Development Economics*, 64(1), 25-55.

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2020). *II Informe Bienal sobre la Realidad Universitaria en el Perú*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1230044/Informe%20Bienal.pdf>

United Nations Research Institute for Social Development (2005). *Gender equality: striving for justice in an unequal world*. United Nations Research Institute for Social Development. <http://hdl.handle.net/10625/35293>

El delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales a la luz la teoría del deber y la administración pública

Fiorenka Jara Pacheco*

Luis Alberto Ramírez Tipacti**

Resumen

El presente artículo tiene por finalidad analizar la interrelación del delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales con la teoría del deber y la administración pública como bien jurídico protegido del tipo penal. Para ello se presentará el desarrollo doctrinal de la teoría del deber, prosiguiendo con el desarrollo del deber especial en la omisión equiparable a la comisión y la clasificación de los delitos de omisión. Finalmente, se analiza la administración pública como bien jurídico protegido del tipo penal, así como la tipicidad objetiva y subjetiva del tipo penal objeto de análisis.

Palabras claves: Teoría del deber, delitos de omisión, administración pública, funcionario público, actos funcionales

* Abogada por la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica. Maestranda en Ciencias Penales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente se desempeña como abogado adscrito al Centro de Emergencia Mujer de la Comisaría de Bellavista – Abancay del Programa Nacional AURORA. Correo electrónico: fiorenkajp@gmail.com

** Abogado por la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica. Maestrando en Ciencias Penales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente se desempeña como abogado adscrito a la Procuraduría Pública de la Municipalidad Provincial de Ica. Correo electrónico: luisramireztipacti@gmail.com

Abstract

The objective of this article is to analyze the interrelation to the crime of omission, refusal or delay of functional acts with the theory of duty and the public administration as a protected legal asset. For this reason, the doctrinal development to the theory of duty will be presented as well as the development of the especial duty in the omission comparable with committing a crime and the classification of the omission crime. Finally, the public administration will be analyzed such a protected legal right, as well as the objective and subjective definition of the penal type.

Key words: Theory of duty, omission crime, public administration, civil servant, functional acts

Introducción

La constante dinámica de la dogmática jurídica ha dado lugar a la creación de un derecho penal moderno que concibe diversas posturas respecto a las formas de comisión de un delito. De tal manera, el derecho penal debe encontrarse en una posición abierta para la cautela de bienes jurídicos protegidos frente al surgimiento de nuevas formas o tendencias de comisión de un crimen, más aun cuando las circunstancias que ponen en riesgo los bienes jurídicos protegidos por el derecho penal se tornan cada vez más continuas y extensas (Paricoto, 2018).

En este contexto, el Estado social de derecho constituye un garante para la vigencia y protección de aquellos derechos que son social y jurídicamente relevantes. Establece y desarrolla políticas criminales que combaten aquellas situaciones que conllevan una lesión o puesta en peligro de los bienes jurídicos protegidos. Esto da lugar al desarrollo de teorías, entre las cuales se hallan aquellas sobre las formas de comisión de un delito, como es el caso de los delitos de omisión.

El Código Penal peruano ha desarrollado esta forma de comisión del delito, tanto en su parte general como en su parte especial. El Estado ha creado una base jurídica que desarrolla y contempla aquellos delitos que implican la ausencia de acción como una forma de garantizar la protección de los derechos que pueden verse gravemente afectados frente a la comisión de un delito por una ausencia de acción. Se establecen, además, límites al *ius puniendi* que tiene el Estado. Es decir, mediante la prescripción de la naturaleza y las formas de la comisión de delitos por omisión, se establecen los límites del Estado para sancionar penalmente una conducta que contravenga los bienes jurídicos protegidos.

Si bien la conducta humana es la base del sistema jurídico penal, esta no solo se manifiesta con la acción de las personas, sino también con una falta de actuación. La doctrina lo ha definido como “silencio conativo”, que implica que el agente, a pesar de conocer el riesgo y la puesta en peligro de un bien jurídico protegido, decide no desplegar ningún tipo de acción. Más aun cuando está en deber legal de actuar para mitigar o evitar la lesión del bien.

Así, esta forma de comisión del delito va más allá de la ausencia de una acción: la acción no desplegada constituye un deber del sujeto activo (Muñoz, 1999). Los delitos de omisión hallan su relevancia en la transgresión de una norma cuyo carácter es imperativo, frente a la cual el agente tiene el deber de desplegar una acción. Además, la ausencia de acción del agente debe estar acompañada de su consentimiento y voluntad por omitir su deber. Ya que la persona omite una acción sabiendo que esta constituye un deber, en este caso, la omisión se sitúa dentro del concepto de acción, en la medida que la no actuación constituye una conducta tipificada y establecida en el Código Penal (Villa, 2008).

Cuando un empleado público viola el cumplimiento de sus deberes administrativos y ello afecta el normal y correcto funcionamiento de la administración pública, el Código Penal prevé una sanción penal para este tipo de hechos. Por ello, la acción u omisión se hace más reprochable cuando el hecho es cometido por autoridades o funcionarios que tienen un rol de dirección de las instituciones públicas, a quienes el Estado les otorga la confianza de dirigir sus instituciones otorgándoles competencias y funciones determinadas. El ordenamiento jurídico tipifica estas acciones u omisiones para cautelar el correcto funcionamiento de la administración pública.

De esta manera, la pena se torna en un instrumento que manifiesta el rechazo de la sociedad y el Estado con relación a determinadas conductas. Esto se va a manifestar de forma bidireccional: por un lado, exige que el Estado actúe mediante la activación de su jurisdicción, y por otro, constituye una forma de comunicación entre la comunidad política estatal con la víctima del delito, como una forma de desagravio público.

En consecuencia, el proceso penal seguido contra funcionarios o servidores públicos que omiten el cumplimiento de sus deberes funcionales implica un reproche de la sociedad jurídicamente organizada frente a la lesión o puesta en peligro del buen y correcto funcionamiento de la administración pública, cuyos agravios darán lugar al reproche y sanción penal por parte del Estado (Accatino, 2019).

El presente artículo tiene por finalidad analizar la interrelación del delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales con la teoría de la infracción del deber y la administración pública como bien jurídico protegido. Para ello se hará un breve desarrollo de la teoría de la infracción del deber y las diversas posturas doctrinales surgidas en torno a esta. Asimismo, se dará conocer la clasificación de los delitos de omisión y la ubicación que tiene el delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales en dicha calificación. Finalmente, se hará un desarrollo de la administración pública como bien jurídico protegido y un análisis de la tipicidad objetiva y subjetiva del tipo penal de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales.

1. Problema de investigación

¿Qué interrelación existe entre la teoría del deber y la administración pública con el delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales?

2. Estrategia metodológica

Para la realización del presente artículo se utilizaron métodos cualitativos, así como la recopilación de fuentes primarias y secundarias relacionadas al tema de investigación con el análisis documental de las mismas.

3. Resultados, hallazgos y nuevos conocimientos

3.1. Teoría de la infracción del deber

Para Roxin (2016), el dominio del hecho no resulta suficiente para determinar la autoría en todos los delitos, ya que existen dos tipos de delitos: los delitos comunes o de dominio y los delitos especiales o de infracción del deber. Si bien en un primer momento Roxin consideró dentro de la categoría de delitos especiales aquellos de comisión culposa, de omisión, de propia mano y de infracción al deber (Reaño, 2009), esta posición ha ido cambiando con el tiempo.

Los delitos comunes se basan en un criterio de dominio del hecho, por lo que la ausencia de acción es determinante para la inexistencia del delito. No obstante, en el caso de los delitos de infracción del deber no se aplica el mismo criterio, ya que el sustento de esta categoría de delitos está basado en la lesión de un deber específico extrapenal con independencia de la acción. De tal manera, Roxin plantea que dichos fundamentos sobre la autoría son independientes entre sí. En el caso de la teoría del dominio del hecho, este se adapta a las particularidades de un hecho

concreto, mientras que en el caso de la teoría de la infracción del deber solo se aplica la infracción del deber jurídico extrapenal para establecer la responsabilidad del agente (Gómez, 2006).

De esta manera, Roxin ha propuesto la categoría jurídica de los delitos de infracción del deber, donde indica que el elemento esencial para determinar la autoría radica en la infracción del deber extrapenal, el mismo que resulta necesario para la materialización del tipo (2016). Es decir, la infracción del deber extrapenal determina la autoría y constituye la figura principal del suceso, por lo que el dolo con el que se realiza la acción no resulta determinante para que se configure la accesoriedad (Bacigalupo, 2007).

Según Jakobs, el Sistema de la Teoría del Delito puede distinguirse en dos clases: los delitos de “responsabilidad por competencia por organización” y los “delitos de competencia institucional” (como se citó en Gómez, 2006, p.171). En el primer caso se tiene que la norma que prescribe el deber regula el vínculo entre la persona responsable y el deber objeto de protección, mientras que en el segundo caso, el deber se limita a asegurar penalmente una relación que ya existe entre ambos (autor y objeto de protección), y se prescinde del deber (Gómez 2006). Por esto, a criterio de Jakobs, la teoría del dominio del hecho debe limitarse a sustentar la autoría en el caso de los delitos comunes en los cuales existe una competencia organizacional.

Con relación a los delitos de infracción del deber, Jakobs considera la existencia de delitos en los cuales determinadas personas deben responder por la vigencia de un determinado bien, sobre el cual el agente posee un especial deber de cuidado. En estos casos, la relación entre el agente y el bien va a ser siempre directa. Por eso, la afectación del bien —ya sea por acción u omisión— traerá como consecuencia una sanción penal para el agente, en la medida que este se halla en una posición de garante al encontrarse institucionalmente asegurado.

Por otro lado, para Sánchez-Vera, el delito puede implicar la lesión a dos clases de instituciones: negativas y positivas. En el primer caso, existe la prohibición para el ciudadano de no lesionar determinados bienes jurídicos protegidos o no afectar la vida privada de los otros miembros de la sociedad. En el segundo caso, en cambio, la responsabilidad surge como consecuencia de lesionar deberes de comportamiento solidario con relación a un determinado bien jurídico protegido, respecto al cual existe un deber institucional de no dañar por tener la condición de garante sobre el mismo.

Podemos identificar dos motivos diferentes de imputación. El primero está referido a la imputación por una responsabilidad directa y material del autor respecto al bien o derecho lesionado. En el segundo caso, nos hallamos frente a la imputación donde la responsabilidad del autor está determinada por su condición de garante respecto al bien jurídico protegido, como una garantía de las instituciones para la conservación y vigencia del mismo.

3.2. El deber especial en la omisión equiparable a la comisión

Jakobs (1998) considera que existen dos tipos de omisiones en la comisión de delitos. A los primeros los denomina “delitos de omisión por organización”; la relación del sujeto con el objeto es puramente negativa. Mientras que a los segundos los denomina “delitos de responsabilidad por institución”; por el contrario, existe una relación positiva entre el sujeto y el objeto material, quien está obligado a la conservación del bien jurídico (Gómez, 2006).

De esta manera, en los delitos de omisión semejantes a los delitos por comisión, existe un deber de actuar. De acuerdo a Jakobs (1998), tienen un fundamento de responsabilidad idéntico al de los delitos por comisión, en la medida que existen deberes que se tornan en responsabilidades por organización.

En este sentido, existe una garantía solidaria del agente respecto al bien, pues tiene el deber de sacrificarse por la colectividad, ya que estos deberes son derivados de instituciones colectivas. En los delitos de infracción del deber, la omisión vulnera los deberes institucionales contraponiéndose a un hacer (Jakobs, 1998). Por eso, puede afirmarse que los bienes jurídicos, en los cuales el agente tiene la posición de garante de su protección y conservación, obedecen a deberes institucionales u organizacionales para que estos no sean vulnerados por una acción u omisión (Jakobs, 1997).

Así, el autor de un delito por omisión solo puede considerarse titular de un deber de responder (en calidad de garante) cuando no ha evitado el resultado que termina por lesionar el deber. La posición de garante, por tanto, exige un extremo cuidado por parte del agente, cuyos deberes deben encontrarse expresamente prescritos por la ley a efectos de determinar los límites y alcances del poder punitivo del Estado respecto a la vulneración o afectación de los mismos.

En el caso de los delitos de infracción del deber, la autoría radica en el incumplimiento del deber por parte de un agente portador del mismo a nivel institucional. Por ello, la configuración del tipo penal especial radica en el incumplimiento del deber especial específico con independencia

de la acción u omisión del autor. Por ello, los delitos de comisión por omisión del deber han sido denominados por como delitos de infracción positivados, en los cuales el agente que tiene una relación de garante del deber en el fuero extrapenal puede ser considerado autor de un delito en la medida que incumpla con su deber (Sánchez-Vera, 2002).

3.3. Clasificación de los delitos de omisión

La doctrina ha desarrollado los delitos de omisión, por lo que sus formas de comisión varían según el tipo de acción y sus formas comitivas, así como otros elementos del tipo objetivo que pueden darse, desde la ausencia de una acción voluntaria por parte del agente hasta la realización de acciones que pueden calificarse como propias puras o propias impuras de delitos de comisión por omisión:

3.3.1. Omisión propia pura

Es aquella en la cual el agente rehúsa u omite dar cumplimiento a una norma de carácter imperativo. Por ejemplo, en el Código Penal peruano esta premisa se ve reflejada en el desarrollo del delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales. Por ello resulta importante tener presentes los siguientes aspectos que constituyen la estructura del delito:

1. **La acción esperada:** Es la expectativa que tiene la sociedad respecto a la conducta que debe realizar el agente; se halla prescrita en el ordenamiento jurídico y constituye un deber legal por parte del mismo. Así, al verificarse que el sujeto no cumple con su deber legal —es decir, no despliega la acción que la norma le exige frente a determinados hechos o circunstancias—, su omisión se configura en una conducta típica. Esto guarda relación con el principio de confianza, donde cada agente cumple con un rol en la división del trabajo, y cuyas funciones y atribuciones están legalmente establecidas. Por estos motivos se encuentran en un deber legal de actuar en el marco de las mismas.
2. **Capacidad de actuación:** Es la plena capacidad física y psicológica que debe ostentar el agente a quien se le exige el deber de actuar y dar cumplimiento a lo establecido por la norma. Influye de manera directa en la capacidad del agente para responder penalmente por su acción u omisión, ya que en caso contrario concurriría en una causal de justificación o inimputabilidad. Así, se constituiría en un elemento necesario e indispensable para la configuración del tipo penal.
3. **Ausencia de realizar el comportamiento adecuado:** Es la falta de actuación del agente frente a un determinado hecho o circunstancia sobre el cual la norma le exige el

despliegue de una actuación en el marco de sus funciones o atribuciones establecidas en el ordenamiento jurídico. Para la configuración de este elemento, es necesario la ausencia de acción en sentido estricto, ya que de desplegarse esfuerzos o acciones para el cumplimiento del deber, aunque estos sean imperfectos, estaríamos frente a un hecho atípico.

4. **Relación de causalidad:** Es la relación que tiene el agente con el deber exigido por la norma. De esta manera, la comisión del delito por omisión se da en la medida que el agente no despliega la acción que le exige el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, pone en peligro la conservación y vigencia del bien protegido sobre el cual tiene la condición de garante.

3.3.2. Omisión impropia

Es una forma mixta de la acción, en la medida que el hecho típico constituye una omisión y una acción a la vez que produce un resultado. La conducta típica está vinculada a la violación de una norma de prohibición. Por ello es necesario que se identifiquen dos elementos dentro de la comisión, y hacer el contraste entre el resultado producido a través de los hechos por comisión u omisión.

Esta teoría tiene una connotación naturalista o causalista, donde la responsabilidad se da por una aceptación tácita del agente sobre los resultados de la acción u omisión, y se genera una responsabilidad extracontractual. El agente, frente a determinados hechos, tiene el deber legal de actuar a efectos de evitar que se vulneren derechos o bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento jurídico. Para su configuración deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

5. **Situación típica:** Es el hecho o circunstancia prescrito por la norma, frente al cual el agente tiene el deber de evitar el menoscabo o la vulneración del bien jurídico protegido. A efectos de atribuirse una responsabilidad sobre el de los delitos de omisión impropia, la relación de causalidad entre el resultado, es necesario que el deber se encuentre previamente establecido en la norma.
6. **Poseer capacidad física y psíquica para ejercer la acción mandada:** Para que el deber de actuar y evitar el resultado sea atribuible al agente, es necesario que este ese encuentre en pleno uso de sus facultades físicas, psíquicas y psicológicas a efectos de que se configure la acción típica. Estas condiciones son necesarias para determinar si al momento del hecho el sujeto se hallaba en plena capacidad de cumplir con la acción exigida por la norma y, a pesar de ello, omitió su deber legal.
7. **Posición de garantía:** Es la condición que tiene el agente para garantizar la vigencia y

conservación del bien jurídico protegido frente a un hecho o circunstancia que constituye una amenaza para el mismo.

8. **Relación de causalidad:** En el caso deber de actuar del agente y el resultado tiene un vínculo hipotético. Resulta necesario que se equipare la omisión al nivel de la acción.

3.4. La administración pública como bien jurídico protegido

A efectos del presente artículo es importante tener en consideración que la administración pública es considerada como “el conjunto de instituciones estatales”, donde una de sus funciones principales es desarrollar el ejercicio de esta en el marco de la legalidad y búsqueda del bien común (Paredes, 2017, p. 66).

Ahora bien, la base de la legitimidad del Estado se va a centrar en el funcionamiento efectivo e imparcial de la administración pública (Everest-Phillips, 2018). En ese sentido, todos los Estados exitosos son aquellos que reconocen en el servicio público un elemento clave de la ventaja competitiva nacional, pues posibilita un cambio radical en la imagen de los funcionarios ante la sociedad como defensores del bien común, a diferencia de la imagen pública que presentan actualmente: un funcionario público aburrido y sin inspiración.

Consecuentemente, es indispensable que la gestión pública cuente con un aparato civil efectivo que deberá funcionar eficientemente. Por tanto, es necesario que las instituciones concentren y orienten la voluntad de los funcionarios a contribuir a la creación del bienestar social, y proporcionar así servicios públicos de calidad que satisfagan los intereses de la comunidad, según los principios de democracia, cooperación, responsabilidad, rendición de cuentas, estrategia, pensamiento, productividad y rentabilidad (Druskienė y Šarkiūnaitė, 2018).

Ahora bien, la motivación de las actividades de los funcionarios públicos solo será eficiente y efectiva en la medida de que esta sea personalizada, compleja y responda a los objetivos que estos deben trazarse —claro está, de acuerdo con los objetivos y posibilidades de su organización—. Este sistema se va a encontrar estrechamente relacionado con el desempeño y las oportunidades de promoción del servicio civil. En este contexto, la evaluación del desempeño es primordial y se caracteriza por la frecuencia, formalidad, estructura y orientación hacia la competencia profesional y su capacitación. Por otro lado, las oportunidades de promoción se vinculan con las posibilidades de desarrollo profesional, y deben llevarse a cabo de manera ordenada y en arreglo con los objetivos de cada institución.

Luego de la aplicación de una encuesta representativa de la población de Lituania en 2016, se halló que la confianza pública en las organizaciones del servicio civil y de los funcionarios públicos era moderada. También pudieron evidenciar que el nivel de confianza estaba determinado por factores individuales (como la responsabilidad de los funcionarios o el respeto hacia los usuarios de los servicios públicos) e institucionales (autorregulación institucional, integridad, principios de objetividad e imparcialidad). En ese sentido, las mejoras que incidían en el desarrollo de tales factores conducían a un aumento de la confianza pública (Novelskaite y Pucetaite, 2018).

En base a esta encuesta se señala que una tendencia importante en el nivel de confianza de la ciudadanía hacia las instituciones estará determinada exclusivamente por componentes individuales. Consecuentemente es importante que las instituciones tengan en cuenta que deben mejorar el desarrollo de sus actividades partiendo de los intereses de los ciudadanos y procurando que todos los funcionarios tomen decisiones responsables, traten a los usuarios con respeto y que, evidentemente, estén calificados para realizar su trabajo con profesionalismo. Es necesario que el reclutamiento de tales servidores sea de manera transparente y se base en habilidades en lugar de afiliaciones políticas o parentesco (Ramírez, 2021).

Por otro lado, con relación a los elementos institucionales se indica que es necesario diferenciar aquellos principios éticos que inciden en la confianza de la población. Por lo que Ramírez (2021), tomando como base lo investigado por Novelskaite y Pucetaite (2018), señala que las instituciones deben desarrollarse en función de valores como la responsabilidad, respeto, transparencia, integridad objetividad e integridad. Lo que debe conllevar a redefinir la calificación de los funcionarios públicos, dentro de un sistema sentado sobre las bases de principios éticos que genere la confianza de la ciudadanía.

Según la experiencia europea, una de las motivaciones de la despolitización de la administración pública se debe a las reformas del sector público, que han dotado de autonomía a los gerentes públicos (Van De Walle, 2019). No obstante, como consecuencia de su investigación, Van De Walle pudo evidenciar que los políticos intentan influir en el nombramiento de funcionarios de alto nivel, hecho que es percibido por los altos directivos públicos de la administración central europea y que afecta el nivel de autonomía dentro de las instituciones donde se desempeñan.

Respecto a la administración pública en el Perú, Cuadros (2018) da a conocer que los funcionarios y servidores públicos del Estado se encuentran sujetos al cumplimiento de funciones cuyo

objetivo es promover una gestión eficiente en la administración pública. Consecuentemente los funcionarios que en el ejercicio de funciones desempeñen una labor deficiente incurrirían en responsabilidad administrativa y funcional; por otro lado, también son posibles de incurrir en responsabilidad penal conforme a lo establecido en la Ley N° 27785, siempre y cuando realicen actos u omisiones tipificadas como delitos en el marco de sus funciones.

Así, el rol de funcionario público va a encontrarse intrínsecamente relacionado a aceptar y asumir niveles de responsabilidad (Chaba, 2020). Se debe tomar en consideración que los funcionarios públicos dirigen los diversos asuntos de relevancia para un país y sus ciudadanos en todos los ámbitos estatales. Por tanto, tales responsabilidades deben ser desempeñadas de forma indispensable, con profesionalismo y rectitud, dentro del marco de la legalidad. De no ser así, estos deben ser conducidos ante los órganos que administran justicia y hacerse responsables por sus acciones u omisiones cometidas al margen de la ley en agravio de la administración pública.

Los delitos contra la administración pública son aquellos ilícitos penales cometidos por funcionarios públicos en agravio de la administración pública y que se encuentran plenamente tipificados. Estos ilícitos penales significan que el funcionario público deja de cumplir con las funciones que les son encomendadas en perjuicio de terceros, o realizan actos propios o al margen de sus funciones para favorecer a terceros adquiriendo una ventaja económica a cambio de ello. Consecuentemente se resalta la importancia de que las sanciones de inhabilitación contra este tipo de funcionarios sean más contundentes, para evitar que reincidan en la comisión de hechos delictivos en agravio la administración pública del Estado (Córdova, 2018).

Desde un punto de vista organicista, la administración pública está conformada por un conjunto de organismos estatales sujetos a niveles, jerarquías, entidades y cargos que tienen competencias delimitadas por ley. Existe una división material de funciones estatales fundamentales, donde cada órgano debidamente jerarquizado tiene sus competencias específicas. Por lo tanto, se puede afirmar que la administración pública es el conjunto de actividades previstas que por ley son desarrolladas por los agentes públicos (servidores y funcionarios) para que el Estado logre sus fines por intermedio de sus entidades públicas.

En tal sentido, la administración pública debe entenderse como un sistema dinámico y vivo que participa en la vida social de las personas. Por ello deben establecerse múltiples relaciones de trabajo interinstitucional entre las entidades estatales, así como también particulares y los

propios ciudadanos, y tener como finalidad el beneficio y la realización de la vida comunitaria organizada por el Estado (Benavente y Calderón, 2012), que debe encontrarse sujeta a una jerarquía y características esenciales como:

- La organización y funciones
- Las normas y procedimientos
- La toma de decisiones
- La orientación y determinación de la política social

En la administración pública existe un bien jurídico general: “el correcto funcionamiento de la administración pública”. Este se encuentra materializado mediante el regular desenvolvimiento de la actividad estatal y se basa primordialmente en los siguientes principios: eficiencia, probidad y dignidad. Estos principios pueden dividirse en seis deberes institucionales, los cuales deben ser observados por los funcionarios y servidores públicos para no incurrir en ilícitos penales contra la administración pública:

- El correcto ejercicio de las funciones asignadas.
- Observancia de los deberes de cada cargo en relación a las normas generales y el Manual de Organización y Funciones (MOF) de cada institución.
- Normalidad en el ejercicio de la función pública.
- Protección del prestigio y la dignidad de la institución.
- Probidad y honradez de los agentes.
- Protección de patrimonio público (Manzini, 1961, p. 3).

Según esto, frente a los delitos contra la administración pública existen determinados bienes jurídicos que el Estado busca proteger mediante una sanción punitiva, como el correcto funcionamiento o desenvolvimiento de la administración pública, así como también los bienes jurídicos específicos según las características de cada tipo penal. Sin embargo, en el tipo penal que nos convoca (la omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales), el bien jurídico protegido específico será “el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a los funcionarios públicos en el marco de los cargos que desempeñan”.

3.5. La función pública

La función pública es una institución del derecho público, cuya actividad se encuentra circunscrita al ordenamiento jurídico constitucional y legal, pues con dicha institución los funcionarios públicos se van a ver materializados y representados, y asumirán las funciones que tiene el Estado

para promover la vida comunitaria y sus fines de creación. Consecuentemente se crearán normas que regulen el ejercicio de dichas funciones.

Para Rojas (1999) la función pública tiene determinadas características que las distinguen tales como:

- La actividad es al servicio de la nación.
- La función pública recae en personas denominadas ‘funcionarios públicos’.
- Tiene contenido diverso con actividades en órdenes distintos.
- La compete la totalidad de asuntos estatales.
- Se da forma permanente y continua.
- Tiene obligaciones, derechos y deberes por medio de sus instituciones.

3.6. Funcionario público

Se podría señalar que el funcionario público es el agente estatal más importante en la estructura del gobierno, pues desempeña distintos roles en una determinada institución (Pezo, 2018, p. 65). En conjunto, son vitales para el correcto desarrollo del país. Vamos a ver en el funcionario público a aquella persona natural con poder decisión que trabaja para el Estado, y que va a determinar o ejecutar la voluntad estatal mediante el desarrollo de diversas actividades orientadas al bien común (Salinas, 2014, p. 10).

De acuerdo con la Ley N° 28175, existe una clasificación de funcionarios públicos entre los cuales encontramos a aquellos que son elegidos por votación popular directa y universal o aquellos que surgen con ocasión de la confianza política originaria. Asimismo, están los de nombramiento y renovación regulada, como los de libre nombramiento y remoción.

3.7. Desarrollo del tipo penal

Descripción Legal-Código Penal

Artículo 377. Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales: El funcionario público que, ilegalmente, omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa (Código Penal. Decreto legislativo N°635, 2021).

Tipicidad objetiva

De la lectura del tipo penal se tiene que la figura delictiva reconoce que el incumplimiento de deberes tiene que ver con los tres verbos rectores que reconoce el contenido del tipo penal: omitir, rehusar y retardar. Esto significa que se perfecciona hasta por tres hipótesis o supuestos ilícitos perfectamente diferenciados.

La Corte Suprema, por ejecutoria del 14 de enero del 2000 ha señalado en forma sencilla y didáctica:

El funcionario público que, ilegalmente, omita, rehúse o retarde algún acto de su cargo [...]; omitir significa no hacer lo que se debe y pueda hacer en un determinado tiempo o momento, rehusar cuando rehúsa llevar a cabo un acto de su cargo para el que se le ha requerido ilegítimamente, mientras que retardar es diferir la ejecución de un acto propio de la función (Expediente N°5201-99).

En ese sentido, se debe realizar cualquiera de las tres modalidades o supuestos delictivos que prescribe el tipo penal:

Omitir algún acto de su cargo

Para el caso que nos ocupa, la configuración de tipo penal se dará cuando el agente, en todos los casos funcionario público, realiza las siguientes acciones: omitir, prescindir, descuidar, desatender o incumplir algún acto que este dentro de sus funciones y sobre el cual tenga la obligación de realizar y cumplir. Todo ello porque estas acciones son inherentes al cargo, empleo u oficio que desempeña al interior de la administración pública (Salinas, 2014).

Es importante considerar que la acción de omitir a la cual hace referencia el tipo penal va a ser aquella en la que se deja de hacer el acto que el funcionario se encuentra obligado de realizar, o en su defecto, realizarlo de manera dolosa. Ahora bien, para este supuesto, la ley penal no va a exigir que previamente a la omisión exista algún requerimiento o interpelación, pues la obligación de realizarlo ya se encontraba dentro del marco de sus deberes.

Esta omisión se refiere a los actos que se encuentren contenidos dentro de las funciones que cada funcionario va a desempeñar, mas no dentro de los actos que personalmente deben ser cumplidos por el funcionario: estos constituyen únicamente simples infracciones administrativas que si

son detectadas serán objeto de sanción administrativa luego del debido proceso disciplinario (Salinas, 2014).

Rehusar algún acto de su cargo

Este verbo rector hace que el supuesto delictivo se configure en el momento en que el actor o sujeto activo, en todos los casos funcionario público, a pesar de que exista un requerimiento efectuado rehúse, rehúya, esquive, decline, desestime o niegue el cumplimiento de un acto funcional que está en la obligación de hacer, al estar dentro de sus atribuciones. Esto en concordancia con el cargo que desempeña al interior de la administración pública (Salinas, 2014).

Este supuesto se configura cuando previamente alguien —sea otro funcionario, superior jerárquico o alguna autoridad competente e incluso un particular que cumpla con las formalidades establecidas por ley— requiera al sujeto activo la realización de un acto u acción debidos y que este (el funcionario) rechace, niegue o no acepte realizarlo. Dicha negativa puede consistir en actos que signifiquen negativa (negarse a recibir el requerimiento escrito, romper el requerimiento, no dar respuesta de forma expresa al requerimiento, etc.).

Podemos señalar que si no existe un requerimiento previo el delito no se configura. Así se ha pronunciado la ejecutoria suprema del 6 de diciembre del 2002 al argumentar que:

No se dan los elementos típicos que acrediten la existencia del delito de incumplimiento de deberes funcionales, toda vez que de autos se aprecia que no existe documento alguno que nos indique que el procedimiento hubiere sido requerido por autoridad competente de la entrega de los libros contables y que se haya negado a realizar un acto propio de su cargo (Expediente N°3071-2001).

Retardar algún acto de su cargo

Para el entender este supuesto típico, vamos a analizarlo desde el momento de su configuración, es decir, cuando el agente, funcionario público en todos los casos, retarde, demore, retrase, difiera, aplase, dilate o posponga el cumplimiento de un acto funcional y respecto al cual tiene el deber de hacer en tiempo oportuno, en concordancia con el cargo o función que desempeñe dentro de la administración pública. (Salinas, 2014).

Podemos entender que el acto funcional debido ha sido retardado cuando el agente pospone, aplaza o retrasa ilegalmente el cumplimiento del mismo. O como afirma Abanto (2014), retardar es un no hacer el acto en la oportunidad fijada por ley.

De esta manera, se entiende que retardar implica que se difiera la realización de un acto que corresponde al desarrollo de la función pública, siendo que al realizarse este deviene en inoportuno por el tiempo transcurrido.

Estos comportamientos ilícitos, en cualquiera de sus tres verbos rectores, ya sea el de retardar, rehusar y/u omitir el cumplimiento de un acto funcional, deben ser contrarios a lo establecido en las normas, consecuentemente no deben estar cubiertos o atenuados por algún reglamento o causa de justificación y mucho menos por una ley. Rojas (1999) argumenta que con el término “ilegalmente” ha enfatizado que el comportamiento del agente es grave, pues está orientando dolosamente su conducta a la inobservancia de lo ordenado por la ley. De esta manera, el comportamiento de los funcionarios puede ser diferenciados entre aquellos por dolo o por culpa del funcionario público.

El sujeto activo

El artículo 377 de nuestra norma penal sustantiva exige que al autor del delito tenga la condición de funcionario público, lo que limita el ejercicio de la acción penal a la condición especial del agente, quien debe ser exclusivamente funcionario público. Por ello quedan excluidas todas aquellas personas que no ostenten tal condición. Consecuentemente es necesario determinar si el tipo penal objeto de análisis corresponde a un delito funcional, ya que este implica una infracción al deber del agente, que se encuentra obligado a cumplir en su condición de funcionario público.

Dicha infracción al deber implica que el agente infrinja un deber extrapenal que nace del deber que tiene con la administración pública en su condición de funcionario público. De no ostentar tal condición, el deber funcional no existiría. Así las cosas, resulta necesario que el agente tenga una vinculación expresa con el deber que exige la norma, que lo vincule funcionalmente y le exija el cumplimiento y observancia de las normas y procedimientos que regulan la administración pública. Se puede afirmar que el deber funcional nace de la norma, ya que no se puede exigir el cumplimiento de un acto funcional que no esté prescrito como tal

en las normas que regulan los límites y alcances de la función que ejerce el agente dentro de la administración pública.

Por ello, no solo es necesario que el sujeto activo tenga la condición de funcionario público, sino que la inobservancia del deber funcional debe infringir un deber extrapenal que le ha sido otorgado en su condición de funcionario público. Nos hallamos frente a un delito especial de infracción del deber. Así, el deber infringido tiene naturaleza positiva, ya que, en el caso de los delitos funcionariales, existe un deber de protección, fomento y salvaguarda del bien jurídico protegido: la administración pública.

Sujeto pasivo

El delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales tiene como bien jurídico protegido el correcto funcionamiento de la administración pública. Es decir, eleva a la categoría de bien jurídico protegido al derecho que ostenta la comunidad en general de gozar de instituciones públicas sólidas, correctamente organizadas y que atiendan sus necesidades en el marco de sus funciones y competencias según su naturaleza. Por ello, el principal agraviado del delito es el Estado, representado para fines procesales por el procurador público de la respectiva entidad.

No obstante, debe tenerse en cuenta que tipo penal está referido a la omisión, rehusamiento o demora de un acto funcional que en determinados casos puede afectar el acceso de los administrados a determinados derechos que deben ser reconocidos o debidamente atendidos por el funcionario público en el marco de sus funciones. Es posible que dicho sujeto pueda integrarse a la relación jurídico-procesal en calidad de agraviado, siempre que la omisión, rehusamiento o demora haya tenido un impacto directo en el acceso del administrado a determinados derechos.

En ese sentido, los derechos del agraviado obligan al Estado a actuar en salvaguarda de sus intereses. En el caso de los delitos contra la administración pública se produce un menoscabo a los derechos fundamentales de la ciudadanía y de los administrados en particular. La víctima es incluida como sujeto en el ejercicio de *ius puniendi*, cuyos derechos son atendidos y considerados en la dinámica de la justicia penal. En consecuencia, se le reconoce derechos esenciales que deben salvaguardarse en el ámbito del derecho penal (Ortiz y Pinglo, 2016, p. 89).

Así, se considera que se debe incluir a todos los afectados directa o indirectamente por la omisión delictiva, con independencia del titular principal del bien jurídico protegido. El proceso penal debe impartir justicia en la sociedad de manera que sus miembros perciban que el Estado se hace cargo de cualquier daño que se les haya ocasionado a sus integrantes. Este hecho adquiere mayor relevancia al tratarse de delitos contra la administración pública, por tratarse de sus propios funcionarios a quienes el Estado ha confiado deberes propios de sus cargos. Así, la omisión, rehusamiento o demora de dichos deberes funcionales no solo afectan al Estado, sino que puede afectar a una persona o grupo determinado de individuos (Salinas, 2014).

Los delitos contra la administración pública han evolucionado desde su concepción primigenia. No solo abarcan la afectación directa del propio Estado reflejado en sus distintas instituciones públicas, sino que también tiene en cuenta a personas naturales que puedan haber sido afectadas. Estas requieren una tutela jurisdiccional efectiva y gozan de un derecho legítimo de concurrir a la administración pública para la exigencia de derechos en el marco de las normas preestablecidas.

Tipicidad subjetiva

De la simple lectura del tipo penal, se concluye que se trata de supuestos delictivos de comisión dolosa; no cabe la comisión por culpa. El agente con conocimiento de que su conducta es ilegal voluntariamente actúa y omite, rehúsa o retarda un acto funcional que le corresponde realizar.

De la estructura de la fórmula legislativa, se advierte que los supuestos delictivos que engloba el delito en análisis solo serán pasibles en su comisión de dolo directo (Salinas, 2014).

La circunstancia de que el tipo penal no exija alguna finalidad especial que pretenda conseguir el agente con su actuar no puede servir para sostener que las modalidades requieren dolo eventual, como lo argumenta Rojas Vargas. No debemos confundir la figura del dolo como conocimiento de voluntad de realizar la acción u omisión dañosa con lo que en doctrina se conoce como “elementos subjetivos adicionales al dolo”. Estos últimos son más que la finalidad u objetivo último que guía al sujeto activo para realizar su acción dolosa. No en todos los delitos se exige la ocurrencia de algún elemento subjetivo adicional al dolo. Pero sí es necesaria la ocurrencia del dolo directo.

4. Discusión

Para Roxin, los delitos de omisión se encuentran dentro de la clasificación de los delitos especiales que incluyen una infracción del deber por parte del sujeto activo. En esta clase de delitos resulta jurídicamente relevante el deber del agente que emana de una norma extrapenal, cuya infracción configura un supuesto típico pasible de sanción penal. Por ello, la infracción al deber extrapenal constituye un elemento relevante para la configuración de la autoría.

A consideración de Jakobs, los delitos de infracción del deber vinculan directamente a un agente especial a quien se le ha otorgado la condición de garante del bien jurídico protegido. Es decir, dicho bien se encuentra asegurado institucionalmente en la medida que se le otorga al agente el deber especial de cuidado sobre el bien jurídico protegido. Un menoscabo a este último vulneraría la relación entre el objeto de protección y el autor. Por tanto, los delitos de omisión de responsabilidad por institución implican una vulneración al deber de actuar del agente para la conservación del bien jurídico frente al cual se halla obligado.

Desde el punto de vista de Sánchez-Vera, los comportamientos que constituyen una lesión del deber respecto a un bien jurídico protegido se hallan dentro de los delitos que lesionan instituciones positivas. Estas protegen el bien jurídico otorgando al agente la posición de garante del bien, por lo que la imputación será una consecuencia de lo que determinen las instituciones para garantizar la conservación y no vulneración del bien. Por ello, la lesión de un deber institucional específico dará lugar a los delitos de infracción positivados. Ya que la infracción de un deber que emana de una norma extrapenal, ameritará una sanción penal siempre que la conservación del bien sea jurídicamente relevante para la sociedad y el Estado.

Por otro lado, los delitos de omisión pueden ser clasificados en delitos de omisión propia y delitos de omisión impropia. En los primeros existe una norma que tiene el carácter imperativo y que el agente omite o se rehúsa cumplir. Mientras que, en los segundos, la omisión implicará una violación de una norma de prohibición; es decir, en determinadas circunstancias la ley exigirá un comportamiento del agente para evitar el menoscabo de un bien jurídico protegido, y el hecho de no actuar y permitir que ocurra la vulneración del bien traerá como consecuencia un supuesto típico de imputación atribuible al agente. El delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales, por tanto, se ubicará en la clasificación de delitos de omisión propia.

La administración pública como bien jurídico protegido constituye una garantía jurídica que otorga Estado hacia la ciudadanía. Es decir, busca garantizar que el Estado, a través de sus instituciones, cumpla con los roles y fines para los cuales ha sido creado. En el caso concreto del delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales, además de garantizar el correcto funcionamiento de la administración pública, se busca que los funcionarios públicos que dirigen y administran las instituciones del Estado cumplan a cabalidad las funciones que se les ha encomendado para que el Estado, desde sus competencias y atribuciones, cumpla con los deberes y finalidades que tiene en relación con los habitantes de una determinada jurisdicción.

No obstante, para la configuración del delito será necesario que concurra alguna de las modalidades típicas descritas en el artículo 377 del Código Penal. Es decir, será indispensable que el agente omita, rehúse o retarde de manera ilegal el cumplimiento de un deber funcional que le otorga el Estado en su calidad de garante de la administración pública. Es necesario tener en cuenta que el término “ilegal” hace referencia a la contravención del agente a una norma extrapenal de la cual emana un deber funcional e institucional que se le atribuye en su condición de funcionario público.

El sujeto activo será solo el funcionario público a quien el Estado le haya encomendado la función pública para representarlo y lograr el cumplimiento de sus fines en el marco de sus atribuciones y competencias. El sujeto pasivo del delito, en cambio, será siempre en primera instancia el Estado, en la medida que es el titular del bien jurídico protegido. No obstante, si como consecuencia de la configuración de cualquiera de las conductas típicas se vulnerase el derecho de terceros, también estarán habilitados para ser considerados parte agraviada del delito.

Finalmente, este delito será siempre doloso, pues el funcionario público siempre deberá ser consciente de las funciones que cumple dentro de la administración pública. En ese sentido, su incumplimiento acarreará la sanción penal que prescribe el delito.

Conclusiones

Los delitos de infracción del deber implican una contravención al deber emanado de una norma extrapenal que vincula directamente al agente, dada la relevancia jurídica del bien que se protege a través del deber.

En los delitos de infracción del deber, el agente tendrá una condición especial de garante y conservador del bien jurídico protegido, lo que obligará al agente a direccionar sus acciones para lograr su efectiva protección institucional.

Los delitos de infracción positivados implican la infracción de una norma extrapenal frente a la cual el agente tiene un deber especial de cumplimiento para la conservación y protección de determinados bienes de relevancia jurídica.

El delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales se encuentra dentro de la clasificación de los delitos de omisión propia.

El delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales tiene como bien jurídico protegido general al correcto funcionamiento de la administración pública, y como bien jurídico específico al cabal cumplimiento de las funciones otorgadas a los funcionarios públicos, en el marco de sus funciones y atribuciones.

Para la configuración del delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales es necesaria la concurrencia los elementos objetivos y subjetivos del tipo penal.

Referencias

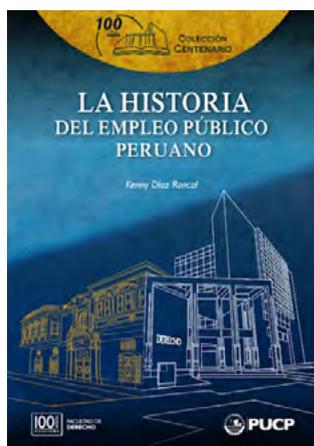
- Abanto, M. (2014). *Dogmática penal, delitos económicos y delitos contra la administración pública*. Grijley.
- Accatino, D. (2019). ¿Por qué no a la impunidad? Una mirada desde las teorías comunicativas al papel de la persecución penal en la justicia de transición. *Política Criminal*, 14(27), 47-64. <http://politcrim.com/wp-content/uploads/2019/06/Vol14N27A2.pdf>
- Bacigalupo, S. (2007). *Autoría y participación en delitos de infracción de deber*. Marcial Pons.
- Benavente, H, y Calderón, L. (2012). *Delitos de Corrupción de funcionarios*. Gaceta Jurídica.
- Chaba, D. (2020). Public officials' liability: a case study on Poland. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 169-182. <https://doi.org/10.1177/0020852318758366>
- Cordova, E. (2018). *La ejecución de la pena de inhabilitación en la Administración Pública* [tesis de maestría, Universidad Nacional Federico Villareal]. Repositorio Institucional - UNFV. <http://repositorio.unfv.edu.pe/handle/UNFV/2313>

- Código Penal. Decreto Legislativo N°635. Normas legales actualizadas. (2021). Editora Perú. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0070/codigo-penal-2021.pdf>
- Cuadros, J. (2018). *La deficiente elaboración de los informes administrativos a cargo del Órgano de Control Institucional (OCI) del Ministerio Público y su incidencia en la determinación de la responsabilidad penal de los funcionarios y servidores públicos*. [Trabajo de investigación de maestría, Universidad Privada San Juan Bautista]. Repositorio Institucional. <http://repositorio.upsjb.edu.pe/handle/upsjb/1894>
- Druskienė, A., & Šarkiūnaitė, I. (2018). Motivational incentives of civil servants in Lithuanian municipalities. *Public Policy and Administration*, 17(3), 344-370. <https://doi.org/10.5755/j01.ppa.17.3.21952>
- Expediente N° 5201-99, Ejecutoria Suprema del 14 de enero de 2000. Editora normas legales.
- Expediente N° 3071-2001, Ejecutoria Suprema del 06 de diciembre de 2002. Sentencia citada por ROJAS VARGAS, Fidel, Código Penal, tercera edición II tomo, IDEMSA.
- Everest-Phillips, M. (2018). *Passionate Bureaucrat, the: Lessons for the 21st century from 4,500 Years of Public Service Reform*. World Scientific Publishing Company Pte Limited.
- Gomez, V. (2006). *Los delitos especiales*. B de F.
- Jakobs, G. (1998). *Derecho Penal, Parte General, Fundamentos y Teoría de la imputación* (J.L. Serrano, Trad) (2a ed.). Marcial Pons.
- Jakobs, G. (1997). *Derecho Penal, Parte General, Fundamentos y Teoría de la Imputación* (J. L. Serrano, Trad.). Marcial Pons.
- Manzini, V. (1961). *Tratado de Derecho Penal* (Vol. VIII). EDIAR.
- Muñoz, F. (1999). *Derecho Penal: Parte Especial*. Tirant lo blanch libros.
- Novelskaite, A., & Pucetaite, R. (2018). Visuomenės pasitikėjimas valstybės tarnybos įstaigomis ir tarnautojais Lietuvoje: reprezentatyvios šalies gyventojų apklausos rezultatai [Confianza pública en las organizaciones de la función pública y los funcionarios públicos en Lituania: resultados de una encuesta representativa]. *Public Policy and Administration*, 17(1), 126-140. <https://doi.org/10.5755/j01.ppa.17.1.20613>
- Ortiz, P., y Pinglo, L. (2016). *Necesidad de regular la admisión de prueba ilícita en el proceso penal para delitos contra la administración pública* [Tesis de título profesional, Universidad señor de Sipán]. Repositorio Institucional - USS. <https://hdl.handle.net/20.500.12802/5012>
- Paredes, B. (2017). *Delitos de corrupción de funcionarios y servidores públicos en los gobiernos Locales* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo]. Repositorio Institucional - UNPRG. <https://hdl.handle.net/20.500.12893/7364>

- Paricoto, M. (2018). *Factores para la determinación de la actuación administrativa en el delito de omisión, rehusamiento o retardo de actos funcionales, en los procesos penales de la provincia de Huaraz, 2007-2010* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo]. Repositorio institucional – UNASAM. <http://repositorio.unasam.edu.pe/handle/UNASAM/2903>
- Pezo, O. (2018). *Implicancias de la prohibición de la suspensión de la ejecución de la pena en los condenados por los delitos contra la administración pública, en el departamento de Tacna, del año 2015 al año 2017* [Tesis de maestría, Universidad Privada de Tacna]. Repositorio Institucional - UPT. <http://repositorio.upt.edu.pe/handle/20.500.12969/398>
- Ramírez, L. (2021). Autonomía de la impunidad: una revisión sistemática de las procuradurías públicas y su relación con la impunidad de delitos cometidos por funcionarios públicos. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (5), 93-116. <https://doi.org/10.54774/ss.2021.05.06>
- Reaño, J. (2009). *Formas de intervención en los delitos de peculado y tráfico de influencias*. Jurista.
- Rojas, F. (1999). *Delitos contra la Administración Pública*. GRIJLEY.
- Roxin, C. (2016). *Autoría y Dominio del Hecho* (9a ed.). Marcial Pons.
- Salinas, R. (2014). *Delitos Contra la Administración Pública* (3a ed.). GRIJLEY.
- Sánchez-Vera, J. (2002). *Delito de infracción de deber y participación delictiva*. Marcial Pons.
- Van De Walle, S. (2019). Explaining variation in perceived managerial autonomy and direct politicization in European public sectors. *International Review of Administrative Sciences*, 85(4), 627-644. <https://doi.org/10.1177/0020852317748357>
- Villa, J. (2008). *Derecho Penal: parte general*. GRIJLEY.

Una historia en construcción: el empleo público en el Perú

Javier Iván Saravia Salazar*



Reseña del libro:

Díaz, K. (2019). *La historia del empleo público peruano*. PUCP.

Kenny Díaz Roncal, abogado laboralista de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), nos presenta el que quizás sea el primer trabajo académico que rastrea la evolución del empleo público en nuestro país en términos no solo legales y jurídicos, sino también históricos. Se trata de una obra inmersa dentro del debate sobre cómo mejorar la gestión pública y optimizar el servicio civil con mejores mecanismos para la selección, la capacitación y calidad del servidor civil.

La obra, dividida en cinco capítulos, tiene entre sus objetivos plantear la necesaria autonomía del empleo público frente a otras disciplinas, pues posee “principios especiales” que lo configuran como un área del derecho que debe ser objeto de un tratamiento jurídico diferenciado. Para esclarecer este punto, hace un recorrido desde lo normativo, la regulación del empleo público (capítulo 1), un análisis doctrinal y de sociología jurídica hasta analizar el empleo público desde una perspectiva institucional y social, donde se evidencia el impacto que genera la calidad del

* Historiador por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, magister en sociología con mención en Ciencias Sociales por la misma casa de estudios. Docente universitario. Experiencia en investigación en áreas como historia política, historia del arte, gestión pública, historia del derecho y derecho penal. Ha publicado diversos artículos académicos. Correo electrónico: javiersaraviasal@gmail.com

empleo en la sociedad (capítulo 2), y la perspectiva histórica, donde analiza la evolución del empleo público desde la antigua Grecia hasta el liberalismo (capítulo 3). Esto le permite plantear que el empleo público históricamente ha construido unos principios que, por la naturaleza de la función (bien público) y su relevancia para la supervivencia del Estado, deben ser necesariamente autónomos (capítulo 4). Finalmente, la obra cierra con el análisis de la regulación del empleo público en los siglos XX y XXI (capítulo 5).

En el primer capítulo busca delimitar el espacio específico para abordar el empleo público como una disciplina independiente dentro del derecho, y específicamente dentro del derecho del trabajo. Haciendo un análisis jurídico y dogmático, justifica la independencia del empleo público por la existencia de “principios especiales”. Siguiendo a Alexy (1997), define a los principios como “normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible”, es decir, “mandatos de optimización de derechos, dentro de las posibilidades reales y jurídicas para cada caso concreto” (p. 69). Estos principios se encuentran en diferentes textos normativos, como son la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público; DL N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa; DL N° 728, TUO de la Ley de productividad y Competitividad Laboral; DL N° 1057; DL N° 1024, que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos; Ley N° 28091, que regula el Servicio Diplomático de la República; Ley 23733, que regula el régimen de los profesionales que se rigen por la Ley Universitaria; Ley N° 23536, que regula el régimen de los profesionales de la salud; Ley N° 2944, que regula el régimen de los profesionales que se rigen por la Ley de Reforma Magisterial; Ley N° 28359, que regula la situación militar de los oficiales de las Fuerzas Armadas; Ley N° 29108, Ley de Ascenso de Oficiales de las Fuerzas Armadas; DL N° 1048, que regula la carrera y situación del personal de la PNP; Ley N° 29709, que regula la carrera especial pública penitenciaria; DL N° 052, que regula el régimen de los servidores regulados por la Ley Orgánica del Ministerio Público; Ley N° 29277, que regula el régimen de los magistrados adscritos a la carrera judicial; y la Ley N° 29806, que regula la contratación de personal altamente calificado en el sector público.

Estos marcos normativos enuncian una serie de principios que deben aún ser delimitados y explicitados de manera clara, por lo cual se plantea la siguiente interrogante: ¿cuáles son los principios del empleo público? (p. 77).

En el segundo capítulo, el autor plantea una metodología para el análisis y la definición de estos principios en términos históricos desde la perspectiva de la historia social del derecho.

Para ello recurre a los abogados e historiadores Jorge Basadre (1937), Fernando de Trazegnies (1980) y Carlos Ramos (2013). De Jorge Basadre, resalta su alusión a la “Escuela Histórica” en nuestro país, por lo que buscará hacer un recuento bibliográfico de los estudios que han abordado el empleo público desde el siglo XIX con autores como Toribio Pacheco y Atanasio Fuentes, y en el siglo XX con Eleodoro Romero (p. 81). Y de Fernando de Trazegnies, enfatiza su conceptualización de la “idea del derecho” en el Perú y cómo esta se relaciona con los procesos sociales y económicos. Se resalta que el derecho liberal adoptado para regir el gobierno y construir la República fue pensado en buena medida al margen de los conflictos sociales y económicos, y que fueron elementos externos posteriores los que dieron forma a ese derecho en el contexto de modernización del siglo XIX (p. 83). Y finalmente, de Carlos Ramos, toma la idea de que la historia social del derecho es una herramienta para “entender las normas jurídicas dentro de una realidad específica” (p. 79).

Con estos referentes teóricos, el autor busca analizar dos grandes momentos históricos de evolución normativa: 1) La adscripción a la civilización occidental y la valoración de las particularidades latinoamericanas y 2) la adscripción a la familia de derecho romano-germánico. La metodología en general no es tal ni es explicada de manera clara, porque enuncia algunas ideas fuerza para rastrear la evolución del empleo público. Sin embargo, una idea implícita del autor es que el derecho y el marco normativo del empleo público nacieron pensados no en la realidad concreta sino en ideas importadas de Occidente a lo largo de los diversos procesos de modernización experimentados hasta la actualidad: por ello se explica la disparidad y superposición de estas normas. Es en la evolución y en el recuento normativo donde se irán notando las tensiones que este *corpus* normativo genera en la sociedad y los actores políticos. Esta tensión genera la aparición de los principios especiales en el empleo público y obliga a pensar su ordenación dentro de un marco más amplio, para que ordene el empleo público como tal y oriente las prácticas de la gestión pública.

El capítulo tercero hace un recorrido histórico y jurídico de la evolución del empleo público desde la antigüedad hasta el periodo liberal. Destaca que en Atenas la función pública pasaba por ser un honor; que en Roma —al tomarse las ideas atenienses— se orienta el servicio público según el “interés general”; que durante el feudalismo se produce el traslado del poder real (“la función pública”) a través de las relaciones de vasallaje, que el absolutismo monárquico fue el sustento axiológico del sobredimensionamiento de la función pública, y que finalmente el liberalismo plantea la dicotomía entre el derecho público y el derecho privado. Este recorrido evidencia el “importante crecimiento de la burocracia”, y cómo se va cimentando el aparato

público y la función pública como un espacio diferenciado. Se muestra cómo ese crecimiento “vino acompañado de una nueva demanda de actores económicos, quienes exigían la aplicación de la normativa estatal de manera previsible, sin las subjetividades a las que podían estar expuestas por el sistema de confianza política” (p. 159).

Este sistema —nos dirá el autor citando al abogado laboralista Edgardo Balbín— se verá desbordado y tenderá al clientelismo, por lo cual será necesario el establecimiento del “mérito como mecanismo democrático para el acceso a la función pública” (p. 159). Si bien este recorrido histórico no está exento de caer en anacronismos, porque se habla de la “función pública” para tiempos muy remotos, es destacable definir las responsabilidades y funciones de los funcionarios, y que en sus respectivas sociedades eran vistos con prerrogativas y obligaciones especiales que justifican su trato diferenciado; por ello, sirven de base para el argumento del autor de clasificar al empleo público como un área del derecho diferenciada.

El cuarto capítulo se concentra en la evolución del empleo público, y divide su exposición en dos grandes bloques. El primero de ellos, el periodo colonial, caracterizado por la subordinación del virreinato a la Corona de Castilla, y las dificultades de aplicar una normativa pensada desde Palacio a un contexto andino muy diferente, con actores políticos poderosos que escapaban de la supervisión real. Es muy difícil hablar en ese contexto de una función pública orientada al bien común, porque las relaciones sociales ente el individuo y el Estado, en las sociedades del antiguo régimen, eran más personales que institucionales, a tal punto que los mismos cargos públicos podían ser adquiridos mediante compra, como efectivamente ocurrió en el siglo XVIII. En el segundo bloque, la época republicana, se presentaron serias dificultades para el fortalecimiento de la república y su aparato burocrático, dado el clima de lucha política de los caudillos tras la independencia y las primeras décadas del siglo XIX.

Es recién con Ramón Castilla que cierta estabilidad política surgirá, lo que permitirá en lo formal diseñar mucho mejor las instituciones públicas (ministerios) y orientar las líneas generales del empleo público. La segunda mitad del siglo XIX “será fecunda en cuanto a la emisión normativas sobre los derechos de los funcionarios y servidores públicos, como lo muestran las leyes de jubilación y cesantía a los empleados públicos en los casos de enfermedad crónica, edad avanzada, supresión del empleo que sirven o lo subrogan (1850), montepío a los familiares de los empleados públicos fallecidos (1851), Ley de Ministros (1862) y la de publicidad a los documentos oficiales (1867 y 1887). Las normas sobre pensiones eran priorizadas (p. 184).

Durante el siglo XX hay dos momentos importantes. El primero con Augusto B. Leguía, que marca la aparición de una suerte de “Estado social”, pues incidió en la creación de nuevos entes administrativos que significaron el ensanchamiento de la burocracia estatal, lo que facilitó la incorporación de sectores medios, y la atención a través de ellos de las demandas sociales emergentes. Finalmente, el segundo momento es la apuesta consciente desde el Estado por una burocracia profesionalizada, que se da con posteridad a la Segunda Guerra Mundial, y que en nuestro país tuvo un ritmo tambaleante en diferentes gobiernos y periodos de tiempo que dificultaron la implementación del servidor público de carrera.

Finalmente, el último capítulo es una reflexión sobre los aciertos y desaciertos de la regulación normativa sobre el empleo público a lo largo de los siglos XIX y XX. Aquí se abordan el contenido de la Constitución de 1993 en sus aspectos relevantes para el empleo público; la responsabilidad administrativa de los servidores públicos; el DL N° 11377, estatuto y escalafón del servicio civil; DL N° 276, reconocimiento progresivo de derechos subjetivos y continuidad de la carrera administrativa; la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público; DL N° 1057, que regula el contrato administrativo de servicios; la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; y los principios vigentes del empleo público peruano: principio de estado social y democracia, principio de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, principio de mérito, principio de equilibrio presupuestal, principio de la continuidad de las políticas del Estado, principio de legalidad, principio de modernidad y principio del derecho del trabajo.

Libro de lectura ágil y con una estructura práctica, “*La Historia del empleo público peruano*” es un aporte fundamental para pensar con mayor profundidad la evolución del derecho administrativo, la gestión pública y el empleo público. Plantea importantes preguntas, como si es relevante tomar en cuenta el interés general —como finalidad de la administración pública— para justificar una regulación laboral diferenciada para los servidores públicos (p. 39), qué hay detrás de las prerrogativas estatales que parecen colocar al servidor y funcionario público en una situación de asimetría extrema frente a la administración pública, cómo se determinaron los principios de cada régimen laboral (p. 40), entre otras. En tiempos como los actuales, es necesario repensar el devenir del servicio civil y la gestión pública tras el impacto de esta emergencia sanitaria y el reto de la reactivación económica.

Referencias:

Alexy, R. (1997). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. (Trabajo original publicado en 1986).

Basadre, J. (1937). *La historia del derecho peruano*. Antena S.A.

De Trazegnies, F. (1980). *La idea de derecho en el Perú republicano del siglo XIX*. PUCP.

Ramos, C. (2013). *Derecho, tiempo e historia. Discursos académicos*. Legisprudencia.pe.

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Nº 6 · Diciembre 2021

Editado por: Escuela Nacional de Administración Pública · ENAP

© Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

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

Teléfono: (511) 206-3370

Correo electrónico: revistaenap@servir.gob.pe

Página Web: www.servir.gob.pe

ISSN: 2522-6738

Derechos reservados