

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Caso de gestión pública
Los CAS indeterminados
en la gestión municipal

N° 9
Julio 2023



SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 9 · Julio 2023
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 de la Escuela Nacional de Administración Pública o de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Los artículos inéditos y artículos de tesis han sido sometidos a evaluación por pares. Los números anteriores de la Revista Saber Servir están disponibles en texto completo en el portal: <http://revista.enap.edu.pe/issue/archive>

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

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

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

Comité Editorial

Directora: Rosario Cerdán Urtecho.

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

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

Revisores: Carlos Alberto Cárdenas, Cinthya Díaz, Evelyn Iparraguirre, Alejandro Ponce, Silvia Romero, Javier Saravia, Luis Tapia y Patricia Temoche.

Diseño gráfico y diagramación: Marco Loo.

Corrección de estilo: Luis Miguel Espejo.

Corrección de referencias bibliográficas: Evelyn Iparraguirre Saldívar.

Agradecimientos: Jorge Shack, Hernán Tenicela y Cecilia Uchuya.

Contenido

Presentación..... 4

Caso de gestión pública

Los CAS indeterminados en la gestión municipal..... 6

Experiencias de gestión pública

Retos del Tribunal del Servicio Civil: entrevista al Dr. Sandro Alberto Núñez Paz, presidente del Tribunal del Servicio Civil 23

Artículos de gestión pública

Idoneidad en la designación del directivo público en el Perú 34
Ronald Huaranga Cristobal

La inclusión en el marco regulatorio del SAGRH: avances en la incorporación de los enfoques de género, discapacidad e interculturalidad 51
María Jesús Campos y Jaime Márquez

Capacidad de respuesta estatal frente a la violencia contra las mujeres 71
Martín Augusto Guillermo Girao

Artículos de tesis

La articulación territorial de los tambos en la Región Amazonas durante el año 2000 95
Franklin Junior Velásquez Lluén

Reseñas

Presencia actual de las mujeres en cargos directivos del sector público 108
Fernando Ortiz Zevallos

Presentación

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

En la sección casos de gestión de pública presentamos la situación de los contratos CAS indeterminados en la gestión municipal, teniendo en cuenta esta nueva modalidad de contratación a partir de la Ley N° 31131 y el cambio de gestión en los gobiernos locales durante este año en curso. Para su uso en aula, incluye además notas al docente y ayudas gráficas de interés para la comunidad académica y los servidores civiles.

En la sección de experiencias en gestión pública, entrevistamos al doctor Sandro Núñez, presidente del Tribunal del Servicio Civil, quien nos explicó la importante labor que realiza este órgano de SERVIR en la solución de controversias individuales del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos que tiene el Estado.

La revista presenta también tres artículos originales recibidos en respuesta a nuestra convocatoria pública dirigida a servidores civiles e investigadores en gestión pública. El primer artículo, sobre la idoneidad en la designación del directivo público en el Perú del autor Huaranga, revisa la designación de cargos de confianza para ocupar cargos directivos contra la designación meritocrática como un elemento potencial de la eficiencia de gestión pública. El siguiente artículo, de Campos y Márquez, presenta y analiza los mecanismos regulatorios de tres enfoques transversales de inclusión dentro del marco normativo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH) del Estado peruano: género, discapacidad e interculturalidad. Por último, Guillermo Girao busca describir y comprender cuál es la capacidad de respuesta estatal en el abordaje de la violencia contra las mujeres (VCM) en el Perú.

Recibimos también un artículo de tesis de gestión pública del autor Velásquez, que presenta una investigación sobre la articulación territorial en los tambos de la Región Amazonas durante el 2020.

Finalizamos con nuestra sección de reseñas de publicaciones recientes sobre gestión pública, donde presentamos el comentario de Ortiz sobre el libro *Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades*, publicado por el BID.

Este breve resumen muestra el contenido de la novena edición de la Saber Servir como parte de 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 noveno 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

Los CAS indeterminados en la gestión municipal*

Cas indeterminate in the municipal management

Resumen

Al inicio de una nueva gestión de la Municipalidad de Vizcayán Alto se dio término a muchos contratos CAS que ya tenían carácter indeterminado. Ante la protesta de los servidores civiles afectados, la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR actuó de oficio y realizó visitas de supervisión. Después del análisis de una muestra representativa se encontró que hubo incumplimiento en los procedimientos establecidos para efectuar dichas desvinculaciones.

Palabras clave: gestión municipal, recursos humanos, supervisión, contratos laborales, CAS

Abstract

At the beginning of a new administration of the Municipality of Vizcayán Alto, many CAS contracts that were already indeterminate were terminated. In response to protests from the affected civil servants, The National Civil Service Authority - SERVIR acted *ex officio* and conducted supervisory visits. After the analysis of a representative sample, they found that the procedures established to carry out said dismissals were not complied with.

Keywords: local government management, human resources, supervision, employment contracts, CAS

El 1 de enero de 2023, Urpi Castro se encontraba monitoreando un incidente en el distrito como parte de sus funciones en la Municipalidad Distrital de Vizcayán Alto. Su cargo de supervisión incluía trabajar en feriado. Al día siguiente, primer día laborable del año, se dirigió a

* Elaborado por Magaly García Fernández, revisado y editado por Karina Ascencios y Cecilia Uchuya para la Escuela Nacional de Administración Pública. Correo electrónico: casos-enap@servir.gob.pe. Los datos han sido modificados con la finalidad de proteger la confidencialidad de los protagonistas. Agradecemos la información proporcionada por Hernán Tenicela, especialista de supervisión y fiscalización de la GDSRH, mediante la entrevista realizada el 7 de junio de 2022.

la municipalidad, pero fue impedida de ingresar a su oficina con la ingrata sorpresa de que había sido despedida el 31 de diciembre sin haber recibido notificación.

La nueva gestión de la municipalidad había despedido a alrededor de 500 trabajadores y trabajadoras CAS indeterminados, algunas de ellas en estado de gestación o dentro del grupo de trabajadores vulnerables. Ante esta situación, los servidores civiles afectados denunciaron los hechos en diferentes medios de comunicación.

¿Qué es el CAS?

El régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios bajo el Decreto Legislativo N° 1057, más conocido como CAS, es un contrato laboral especial aplicable en el sector público. No se encuentra bajo el régimen de la carrera pública (D. Leg. N° 276), ni en el régimen de la actividad privada (D. Leg. N° 728), pero representa alrededor del 22% de la planilla estatal (SERVIR, 2017, p. 5).

El Decreto Legislativo N° 1057 establecía que el “contrato administrativo de servicios se celebra a plazo determinado y es renovable” (art. 5), en atención a las necesidades de las entidades públicas y la disponibilidad presupuestaria. Es decir, surgió una “modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado”, de carácter transitorio, que no está sujeta a los regímenes laborales de los decretos legislativos N° 276 y 728 ni a las normas que regulan las carreras especiales (art. 3 y 4).

Hasta 2021, el régimen CAS era muy utilizado en los tres niveles de gobierno, por ser de carácter temporal. Era común que se hicieran adendas por seis, tres o inclusive un mes. Los trabajadores debían “renovar” sus contratos constantemente, las adendas no podían excederse del año fiscal y ante algún cambio de gestión, este se daba por concluido sin más indemnización que las “gracias”, utilizando la causal objetiva de vencimiento de contrato.

VER NOTA AL DOCENTE 1



Los servidores bajo el régimen CAS, en comparación con los otros regímenes laborales, no tienen gratificaciones ni CTS (compensación por tiempo de servicios) y, junto con el corto plazo de sus periodos de contratación, esto les genera una gran insatisfacción.

VER NOTA AL DOCENTE 2

En este contexto y siendo este un grupo importante de trabajadores, el Congreso de la República del Perú, en marzo 2021, promulgó la Ley N° 31131, Ley que Establece Disposiciones para Erradicar la Discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público, con el objetivo de incorporar a los CAS a los dos regímenes antes mencionados y de darles estabilidad laboral y beneficios.

Esta ley impulsó un debate de varios sectores a favor y en contra. Los argumentos a favor apuntaban a que el régimen CAS se creó con carácter temporal y ya se había extendido por más de trece años, lo que había generado un mal uso de este tipo de contratación y un malestar general para los trabajadores, que no tenían ni la estabilidad laboral ni los beneficios de los otros regímenes estatales. Los argumentos en contra, por otro lado, apuntaban a que esta nueva ley impulsada por el Congreso afectaría la reforma del servicio civil e incrementaría la planilla enormemente, y que personas que habían ingresado de manera irregular o temporal iban a tener carácter permanente, y esto atentaría contra la meritocracia y contra el presupuesto público.

VER NOTA AL DOCENTE 3

Recordemos también que en ese año aún vivíamos en estado de emergencia sanitaria por el Covid-19, donde se incrementó el desempleo, por lo que esta nueva ley traía mucha aceptación en cierto sector de la población peruana que veía con esperanza mantener su trabajo de forma indeterminada.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo presentó al Tribunal Constitucional la demanda de inconstitucionalidad de esta ley. En noviembre de 2021, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia, declaró inconstitucionales los artículos 1°, 2°, 3°, 4° (segundo párrafo) y 5°, así como la primera y segunda disposiciones complementarias finales de la Ley N° 31131 (SERVIR, 2022)

En resumen, con este fallo del Tribunal, los trabajadores CAS ya no pasarían a los otros regímenes laborales, pero los que desarrollen labores permanentes, vigentes al 10 de marzo del

2021, se considerarán de plazo indeterminado a excepción de los que fueron contratados para desempeñar labores transitorias, de suplencia o de cargos de confianza (SERVIR, 2022):

Artículo 4. Eliminación de la temporalidad sin causa y prohibición de contratación bajo el régimen CAS

Desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta que se produzca la incorporación a que se refiere el artículo 1, los contratos administrativos de servicios son de carácter indefinido, motivo por el cual pueden ser despedidos sólo por causa justa debidamente comprobada. (...)

Quedan exceptuados de los alcances de la presente ley los trabajadores CAS que hayan sido contratados como CAS de confianza.

Luego de emitida la sentencia, SERVIR emitió el Informe Técnico N° 1479-2022-SERVIR-GPGSC de carácter vinculante, con criterios “sobre la identificación de los contratos CAS a plazo indeterminado y determinado” (p.1) que las entidades públicas a nivel nacional debían observar. De esta manera, podían saber con criterios —y luego del análisis al interior de cada una de ellas— cuándo se encontraban ante contratos indeterminados y cuándo ante contratos determinados, lo que no dejaría lugar para la arbitrariedad en las desvinculaciones de los servidores CAS.

VER NOTA AL DOCENTE 4



Nuevas autoridades, nuevos trabajadores

Urpi Castro tiene más de cinco años de experiencia en gobiernos locales; por ello, sabía que su continuidad laboral siempre estaba amenazada en cada cambio de gestión. Esta es una preocupación que compartía con sus compañeros de trabajo. Sin embargo, con la nueva ley de CAS indeterminados estaban muy felices por encontrar la tan anhelada estabilidad laboral y todo lo que ello representaba.

Una práctica muy común —sobre todo en los gobiernos locales— es que ante el inicio de una nueva gestión que se da cada cuatro años, se cambia a la mayoría de los trabajadores, sobre todo a los que están bajo el régimen CAS, y en el caso de los regímenes permanentes como 276 o 728 cambian de puesto o funciones ante la dificultad de la terminación de sus contratos.

Pero en 2023 se presenta un nuevo escenario con esta modalidad de contratos CAS indeterminados. Cuando se da el cambio de gestión edil el 1 de enero de 2023, las municipalidades contaban ya con la mayoría de sus trabajadores bajo el régimen CAS con carácter indeterminado. De acuerdo con la nueva ley de CAS indeterminados, a los servidores con labores permanentes no se les podía extinguir el contrato por vencimiento, mientras que a los servidores con labores transitorias o de suplencia, sí. Es así que las entidades, para poder dar término a ese tipo de contrato, debían realizar un informe que determine el carácter transitorio o permanente de las funciones del servidor, según el Informe Técnico N° 1479-2022-SERVIR-GPGSC emitido por SERVIR. Esto implicaba una revisión de cada puesto, lo que no se hizo en la mayoría de los casos, como el de Urpi Castro y la mayoría de los trabajadores de la Municipalidad de Vizcayán Alto.

VER NOTA AL DOCENTE 5



Ante las denuncias emitidas por los medios de comunicación, la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos (GDSRH) de SERVIR inició de oficio¹ la supervisión a la entidad a través de una visita de supervisión usada ante casos altamente sensibles o de afectación masiva de servidores. El equipo de supervisión, conformado por tres personas de la Gerencia de SARH, solicitó a la Oficina de Recursos Humanos (ORH) de la Municipalidad que acredite el cumplimiento de la Ley N° 31131, el Decreto Legislativo N° 1057 y el Informe Técnico Vinculante N° 1479-2022-SERVIR-GPGSC, para lo cual debía remitir información sobre las desvinculaciones realizadas a la fecha. La ORH de la entidad indicó que al día siguiente proporcionaría la información solicitada.

Al día siguiente se realizó una visita de supervisión complementaria en la que la entidad entregó en forma física información parcial que completaría de forma electrónica. Tras cinco días, el 9 de enero, realizó una segunda entrega de información también parcial a través del correo electrónico asignado.

1 La atribución supervisora se activa por denuncia o de oficio, de acuerdo con los numerales 7.2.6 y 7.2.9 de la directiva "Normas para el procedimiento de atención de denuncias y actuación de oficio en el marco de la atribución supervisora de la Autoridad Nacional del Servicio Civil", aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 078-2020-SERVIR/PE (en adelante, Directiva de Supervisión).

Si bien el nuevo equipo de la ORH de la municipalidad recibió al equipo de supervisión en los dos días que se realizó la visita de supervisión, en la práctica no brindó facilidades para realizar las acciones de supervisión, pues no remitió la información solicitada en su totalidad.

De acuerdo a la Directiva de Supervisión, los deberes que debe cumplir la entidad supervisada son: “Brindar todas las facilidades al Equipo de Supervisión y al/a la Ejecutivo/a de Supervisión y Fiscalización para el correcto ejercicio de su labor de supervisión”. (SERVIR, 2020)

Paralelamente las personas afectadas con la presunta desvinculación arbitraria ejecutada por la entidad seguían denunciando, tanto a través de canales formales como a través de los medios de comunicación. Se hicieron plantones frente a la municipalidad, entrevistas a los afectados y se evidenciaron casos de madres gestantes y lactantes dentro de este grupo de afectados.

Una congresista tomó el caso respecto de este último grupo vulnerable y remitió a SERVIR una lista de madres gestantes y lactantes que denunciaban la desvinculación arbitraria.

Ante ello, se sabe que la Ley N° 30367, Ley que protege a la madre trabajadora contra el despido arbitrario y prolonga su periodo de descanso, protege a este grupo vulnerable, salvo debida justificación de causal de despido, como el retiro de la confianza para los casos de contratos CAS de confianza, procedimiento administrativo disciplinario abierto hacia la servidora o en el caso de contratos temporales con fecha de término.

La GDSRH, ante tantas denuncias, estableció una fecha corte para determinar el universo de servidores afectados identificar, a partir de allí, una muestra representativa que permita realizar una supervisión óptima y oportuna que tome en cuenta la capacidad operativa de la gerencia.

Así, se determinó que la desvinculación se aplicó a un universo de 408 personas, considerando como fecha de corte el 18 de enero de 2023. De este universo se extrajo una muestra representativa de 30 personas, que se fijó según el orden alfabético de sus apellidos y la presencia de personas de grupos vulnerables (madres gestantes, madres lactantes y adultos mayores).

Luego de evaluar la información disponible en el expediente, se emitió el informe de resultados (IR), en el que se verificó y se recomendó lo siguiente:

Tabla 1
Conclusiones y recomendaciones del informe de resultados²

CONCLUSIÓN	RECOMENDACIÓN
La entidad desvinculó a 22 personas de la muestra representativa mediante cartas, sin identificar ni justificar el supuesto específico de transitoriedad de sus contratos, que vulnera el requisito de validez de motivación del acto administrativo.	Adoptar las acciones conducentes para el inicio del procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos de desvinculación de las 24 personas, por inobservancia del requisito de validez de motivación de los actos administrativos.
La entidad desvinculó a dos personas de la muestra representativa que tienen adendas que reconocen el carácter indeterminado de su contrato, mediante cartas, sin identificar ni justificar el supuesto específico de transitoriedad de sus contratos ni referir si las adendas fueron anuladas en sede administrativa o judicial, omisiones que vulneran el requisito de validez de motivación del acto administrativo.	
La entidad no acreditó que la desvinculación de las cinco personas de la muestra representativa se haya producido mediante acto administrativo. No obstante, a partir de los hechos descritos en las conclusiones precedentes, se infirió válidamente que la desvinculación de las citadas personas se habría producido aplicando el mismo criterio jurídico.	Adoptar las acciones correctivas necesarias para dar cumplimiento a las normas cuyo incumplimiento se verificó respecto de la situación laboral de las cinco personas desvinculadas.
La entidad procedió a desvincular a una persona cuya contratación se realizó en base al Decreto de Urgencia N° 034-2021 sin acreditar que haya realizado el procedimiento previsto en la 61 Disposición Complementaria Final (DCF) de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público (LPSP) 2023.	Remitir un informe técnico sustentado donde precise si en el caso de una persona se llevó a cabo del proceso de identificación del vínculo laboral (determinado o indeterminado) en base a lo dispuesto en la 61a DCF de la LPSP 2023, y realizar las acciones que corresponden en atención a los resultados de lo verificado.

² El Informe de Resultados realizado para el presente caso ha tomado nombres y datos que pueden haber sido modificados para proteger la confidencialidad de los involucrados.

<p>En atención al análisis realizado y a las conclusiones precedentes, en los que se verificó el incumplimiento de la normativa aplicable, <i>es posible inferir que la entidad incurrió en incumplimientos u omisiones respecto de una o varias de las personas incluidas en el universo (distintas a las de la muestra representativa)</i>, por lo que, bajo el marco del principio de igualdad en la aplicación de la ley, se debe aplicar los mismos criterios para evaluar la situación laboral de las personas contempladas en el universo, con la finalidad que se dé cumplimiento a las normas inobservadas.</p>	<p>Para el caso de las <i>personas que se encuentran en el universo (distintas a las de la muestra representativa)</i>, se deberán adoptar, según corresponda, las siguientes actuaciones:</p> <p>Adoptar las acciones conducentes al inicio del procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos de desvinculación.</p> <p>Realizar las acciones correctivas que resulten necesarias respecto de las actuaciones administrativas, comportamientos o actividades materiales relativas a la desvinculación.</p> <p>Informar a través de documentos si la entidad realizó el procedimiento dispuesto en la 61a DCF de la LPSP 2023.</p> <p>Para dicho efecto, se deberá remitir un informe técnico-legal documentado sobre las acciones adoptadas y un archivo Excel que debe ser completado y remitido adjunto al presente informe y se encuentra disponible en el enlace indicado en el IR.</p>
<p>Conforme a lo expuesto precedentemente, se aprecian hechos que podrían configurar de responsabilidad administrativa disciplinaria por parte de los funcionarios y/o servidores a cargo de los procesos de desvinculación del personal CAS de la entidad, lo cual corresponde ser determinado por la autoridad competente.</p>	<p>Iniciar las acciones disciplinarias correspondientes contra los funcionarios y/o servidores competentes que procedieron a la desvinculación irregular de las personas comprendidas en la muestra representativa.</p>

El informe de resultados (IR), además, hizo hincapié en que el pronunciamiento de la Gerencia no limita el ejercicio de las competencias del Tribunal del Servicio Civil (TSC), donde también se recibieron los reclamos de parte de los trabajadores desvinculados a través de recursos de apelación.

El IR se envió el 16 de febrero de 2023 a la municipalidad con un plazo de 10 días hábiles para realizar las acciones indicadas en la Tabla 1. Este plazo vencía el 2 de marzo de 2023.

La Municipalidad de Vizcayán Alto no atendió las recomendaciones sobre la desvinculación. Con fechas 13 y 17 de marzo, SERVIR comunicó la situación de incumplimiento a la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios (STPAD) y al Órgano de Control Institucional (OCI) de la entidad. Posterior a ello, no se recibió comunicación adicional.

En cuanto a los actores que corresponde intervenir en esta instancia, el otro actor importante es el TSC, el órgano que resuelve las controversias individuales del SAGRH, para lo cual el 6 de enero de 2023 se publicó un comunicado que señalaba que en caso los servidores consideren que su desvinculación se realizó fuera del marco normativo, pueden presentar un recurso de apelación que será elevado a dicho órgano colegiado. El TSC ha recibido de parte de la municipalidad expedientes por este tema sobre los cuales los servidores han presentado recursos de apelación.

En esa línea, la atribución supervisora de SERVIR tiene por finalidad fortalecer las oficinas de recursos humanos o las que hagan sus veces y, como tal, formula medidas correctivas o recomendaciones que las entidades deben cumplir para fortalecerse en materia de recursos humanos, de conformidad con el artículo 13° del Decreto Legislativo N° 1023.

Urpi Castro y sus compañeros de la gestión anterior siguen en la lucha para su reposición en sus puestos de trabajo, pero ahora esa lucha tendría implicancias mayores debido a que ya hay personas con contratos vigentes en esos puestos, lo que duplicaría la planilla. Ante ello, el alcalde de Vizcayán Alto argumenta: “No tenemos dinero para pagar esos sueldos”. También mencionó que los contratos CAS tenían fecha de vencimiento y que “todos los concursos fueron dirigidos”. Ante estas situaciones, la norma indica que se pueden revisar los contratos y dar término siguiendo los procedimientos establecidos, entre ellos, comunicar al trabajador y sustentar su carácter transitorio en el puesto. Sin embargo, los trabajadores denunciaban a los medios que eran indeterminados y que fueron objeto de una salida abrupta en donde prácticamente les cerraron “la puerta en la cara”.

Las instituciones públicas deben seguir los lineamientos y procedimientos que indican los entes rectores. No hacerlo o ir en contra de ellos no solo perjudica a los servidores civiles directamente afectados sino a la institucionalidad y la imagen de las entidades, así como a los servicios que brindan a la ciudadanía. Muchas veces por desconocimiento, las entidades incurren en algunos errores de este tipo, pero gracias a la supervisión, capacitación, absolución de consultas y resoluciones de controversias —que son algunos de servicios que brinda SERVIR— se pueden subsanar y contribuir de esta manera a la mejora de la administración pública.

VER NOTA AL DOCENTE 6



Referencias bibliográficas

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017). Informe Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1062490/Informe-Regimen-CAS-SERVIR-2017.pdf>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). Informe Técnico N° 000096-2020-SERVIR-GDSRH <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1320824/REs078-2020-SERVIR-PE-%20NORMAS-PARA-EL-PROCEDIMIENTO-DE-ATENCION-DE-DENUNCIAS.pdf?v=1601133215>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022). Informe Técnico N° 001479-2022-SERVIR-GPGSC <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3555952/Informe%20T%C3%A9cnico%20N%C2%B0%201479-2022-SERVIR-GPGSC.pdf?v=1661516431>
- Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (27 de junio de 2008). <https://www.gob.pe/es/l/703479>
- Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público (9 de marzo de 2021). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-establece-disposiciones-para-erradicar-la-discriminacion-ley-n-31131-1933248-1>

Notas al docente³

Comentarios generales del caso

El caso “Los CAS indeterminados en la gestión municipal” 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 y servidores civiles.

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

Competencias generales que se esperan lograr.

 Gestión estratégica	1, 4, 5, 6
 Orientación a resultados	1, 2, 4, 5, 6
 Liderazgo	1, 5, 6
 Gestión del cambio e innovación	1
 Integridad	2, 3, 4, 5, 6
 Servicio al ciudadano	3, 4, 5, 6

Uso del caso

Grado de complejidad	Medio
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> Experiencia de dos años en la gestión pública. Puestos diversos: servidor, coordinador o directivo público.

³ Elaboradas por Carlos Mario Velarde, revisado y editado por Magaly García Fernández, Karina Ascencios Balbín, Hernán Tenicela y Juan José Cuya para la Escuela Nacional de Administración Pública. Su uso en aula es permitido con aprobación expresa de la Escuela Nacional de Administración Pública. Para mayor información escribanos a casos-enap@servir.gob.pe

Objetivos de aprendizaje	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valorar la importancia de un sistema de servicio civil profesionalizado. 2. Identificar los aspectos problemáticos del régimen CAS. 3. Analizar las prácticas contrarias a la integridad promovidas por la modalidad de contratación de CAS.
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>

Notas al docente 1. La inestable estabilidad

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión estratégica 2. Liderazgo 3. Orientación a resultados 4. Gestión del cambio e innovación
Pregunta motivadora	Hasta el 2021, cuando los contratos CAS eran de plazo determinado, ¿considera que solucionó la inestabilidad laboral de los servidores públicos de nuestro país y la discrecionalidad sobre el empleo de los y las servidoras?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sí, porque les otorga un plazo mayor de estabilidad a los servidores públicos. 2. No, porque se mantuvo la contratación temporal y la discrecionalidad sobre la renovación del servidor según circunstancias diversas. 3. No, aunque sí le dio un plazo mayor de contratación respecto a los locadores de servicios. 4. Sí, y además permitió que el servidor público pueda ejercer plenamente sus derechos laborales.
Información complementaria	La Contratación Administrativa de Servicios (CAS) es un régimen de contratación que se creó con la intención de satisfacer necesidades específicas y temporales de recursos humanos en la administración pública. Con el tiempo, el régimen de contratación temporal se convirtió en permanente y favoreció que muchos servidores se mantengan por largos periodos en sus puestos de trabajo. Sin embargo, nunca otorgó un esquema de estabilidad real, dado que la renovación del personal CAS estaba expuesta a la discrecionalidad de los superiores de las oficinas y de las entidades públicas. A diferencia de lo que ocurre ahora, con el actual régimen CAS bajo plazo indeterminado, los servidores gozan de mayor estabilidad laboral.
Texto sugerido	Martínez, J. (2022). Reforma del Servicio Civil: recuento de lo que ha ocurrido, la situación que estamos y posibles caminos a seguir en el corto plazo. En: <i>Revista Gobierno y Gestión Pública</i> . IX (2), p. 73-82 https://revistagobiernoygestionpublica.usmp.edu.pe/index.php/RGGP/article/view/282/465

Notas al docente 2. Contrataciones de recursos humanos

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orientación a resultados 2. Integridad
Pregunta motivadora	El recientemente elegido alcalde quiere contratar a un antiguo compañero que se encuentra sin trabajo, al cual considera competente y reúne la experiencia necesaria para el puesto CAS de subgerente de infraestructura, cargo que no está clasificado como empleado de confianza. ¿Cuál es la mejor alternativa para contratar al nuevo subgerente de infraestructura desde una perspectiva de integridad?

Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dar la indicación a sus asesores de que coordinen la elaboración del perfil del puesto tomando como referencia el CV de su excolega. 2. Desarrollar la convocatoria tomando en consideración el perfil de puesto elaborado para el concurso anterior o elaborar un nuevo perfil justificando dicha acción, de acuerdo con la directiva de “Elaboración y aprobación de perfiles en el sector público” de SERVIR de 2023 y su respectiva Guía”. Así, podría competir su excolega de manera abierta e igualitaria. 3. Desarrollar la convocatoria tomando en consideración el perfil de puesto aprobado en el manual de puestos de la entidad, solicitando al comité que tomen en cuenta a su excolega porque es de su confianza. 4. Designar directamente a su excolega como un puesto de confianza.
Información complementaria	<p>La contratación CAS de plazo determinado ha servido en muchas ocasiones para direccionar puestos en la administración pública, bajo distintas premisas: para asegurar la contratación de profesionales idóneos con quienes se ha tenido experiencias exitosas previas o para darle la oportunidad de trabajo a alguien que conocemos que lo necesita o para pagar favores a otras personas. Existen razones que aparentemente son bien intencionadas y que no guardan ningún interés indebido, como apoyar a un excolega que está capacitado, o asegurar que el proceso de contratación tenga éxito. Sin embargo, desde una perspectiva de integridad, el desarrollo de una convocatoria para un proceso CAS debe ser siempre de manera transparente y neutral, asegurando que cualquier postulante tenga las mismas oportunidades de concursar y que el ganador de la plaza sea la persona más idónea y que ostenta los méritos suficientes.</p>
Texto sugerido	<p>Torres, V. (2018). La Reforma del Servicio Civil en el Estado Peruano: análisis de los factores que explican los avances de un proceso que sigue constituyendo un desafío. En: <i>Politai: Revista de Ciencia Política</i>, (9), segundo semestre, 17: p. 147-175. https://doi.org/10.18800/politai.201802.005</p>

Notas al doente 3. Tratamiento injusto

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión estratégica 2. Liderazgo 3. Orientación a resultados 4. Integridad pública 5. Transparencia 6. Servicio al ciudadano
Pregunta motivadora	<p>Uрпи era una locadora de servicios en la Municipalidad de Vizcayán Alto. Cuando se aprobó la Ley N° 1057, Ley de Contratación Administrativa de Servicios CAS, postuló a una plaza y logró ganar su concurso. Se sintió muy contenta porque ahora su contrato no se renovaba cada mes, sino cada tres meses. Además, gozaba de 30 días de vacaciones al año. Aunque no tenía los mismos beneficios que su amigo Fernando Cahuana, que se encontraba en el régimen 728, régimen privado para la administración pública, al menos gozaba de mayores beneficios que cuando era locadora.</p> <p>¿El antiguo régimen CAS Ley N° 1057 trataba a los trabajadores del Estado bajo el Principio de Igualdad y no Discriminación? ¿Por qué?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sí, porque desde que eran contratados, los trabajadores sabían de las características que dicha modalidad de contratación tenía. 2. Sí, porque, además, los trabajadores CAS aceptaban voluntariamente participar de dicha modalidad de contratación sin ser obligados. 3. No, porque la modalidad de contratación CAS expresaba un trato desigual respecto a las modalidades de contratación existentes como la 276 o 728, obviando algunos derechos laborales para los trabajadores (CTS, gratificación, principalmente) y no teniendo ninguna predictibilidad de su permanencia. 4. Sí, porque los trabajadores CAS al final gozaban de vacaciones y de bonificaciones extraordinarias en los meses de julio y diciembre.

Información complementaria	El régimen CAS aparece como una respuesta a una necesidad de formalizar a los trabajadores que se encontraban laborando en calidad de locadores de servicios en las entidades públicas de nuestro país. La idea del régimen CAS era formalizar el trabajo temporal por necesidad específica. Sin embargo, se terminó por convertir en una posición permanente en la administración pública, aunque sin que dicha posición permanente se convierta necesariamente en un factor de estabilidad para el trabajador que ocupaba la plaza. Esto último debido a que la contratación siempre se realizó a plazo determinado y sujeta a renovación de acuerdo a la necesidad y la disposición de recursos. En la percepción de muchos servidores públicos, los puestos CAS estaban expuestos a los posibles cambios que quisieran llevar a cabo los nuevos titulares de las entidades cuando asumían funciones, empezando por el cambio en los puestos directivos de confianza y llegando a los cambios de personal CAS que no gozaba de ninguna estabilidad. La situación de determinación para un puesto de trabajo que se vuelve recurrente y necesario genera un perjuicio para el trabajador y, por lo tanto, se le vacía de un elemento que es central para el desarrollo pleno del derecho al trabajo: la predictibilidad y la posibilidad de realizar una carrera profesional. Estos aspectos fundamentalmente afectaban el régimen CAS y suponían un trato discriminatorio para este trabajador frente a otros trabajadores de regímenes laborales como el 276 o 728.
Texto sugerido	Eguiguren, F. (1997). Principio de igualdad y derecho a la no Discriminación. En: <i>Ius et Veritas</i> 15, p. 63-72 https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/15730/16166/0

Notas al docente 4. Ampliación de los beneficios laborales: no a todos se les mide con la misma vara

Destinatarios	Directivos públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión estratégica 2. Orientación a resultados 3. Integridad Pública 4. Servicio al ciudadano
Pregunta motivadora	¿El paso al CAS indeterminado permitió mejorar el acceso a los beneficios laborales de los trabajadores en el Estado peruano y con ello mejoró la calidad del servicio civil?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. No, porque solo permitió que el contrato de un grupo específico de servidores adquiriera el carácter indeterminado. No se cuenta con información clara de que el cambio a CAS indeterminado haya mejorado la calidad del servicio civil. 2. Sí, porque se reconoce el derecho a la estabilidad laboral y las vacaciones. 3. Sí, porque permitió mejorar la calidad del servicio civil, dado que ahora los trabajadores tienen mejores condiciones laborales que antes y trabajan con más tranquilidad. 4. No permitió mejorar la calidad del servicio civil. A pesar de las mejoras, la población todavía siente desconfianza en el Estado.
Información complementaria	El régimen CAS indeterminado permitió mejorar de manera concreta un beneficio laboral, como fue la estabilidad de un grupo de trabajadores públicos en nuestro país. No amplió la base al reconocimiento de otros beneficios laborales. Tampoco amplió dicho reconocimiento a otras modalidades de contratación en el Estado que hasta ahora se mantienen en la misma situación: realizan labores permanentes, aunque no se les reconoce vínculo laboral, y con ello, no se les reconoce ningún beneficio. A pesar de ello, representó un avance importante reconocer este beneficio a los trabajadores CAS. Respecto a si el servicio público mejoró en su calidad de prestación, no se puede tener una respuesta consistente por cuanto no existe data que así lo demuestre.
Texto sugerido	Cortés, J. y Prieto, T. (2015). La reforma del servicio civil en el Perú: la profesionalización de la función pública. En: <i>XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública</i> , Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015. p. 1-16. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/553D8E6A4EB752360525803B0073A441/\$FILE/corcar.pdf

Notas al docente 5. Arbitrariedad y desobediencia

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión estratégica 2. Orientación a resultados 3. Integridad pública 4. Servicio al ciudadano
Pregunta motivadora	¿Es razonable la decisión de la Municipalidad de Vizcayán Alto de despedir a los servidores y servidoras CAS indeterminados de acuerdo a ley? Indique la alternativa que se ajusta más a su punto de vista.
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sí es razonable, porque la nueva gestión municipal está velando por el interés institucional de contar con profesionales de su confianza para sacar adelante las metas de la nueva gestión. 2. Sí, porque el presupuesto de la municipalidad no era suficiente para mantener la planilla de CAS indeterminados. 3. Sí, porque los gobiernos regionales y locales requieren mantener su autonomía para el desarrollo de su gestión en el marco del proceso de descentralización que vive nuestro país. 4. No resulta razonable desde la perspectiva del cumplimiento de una ley que es obligatoria para toda entidad pública.
Información complementaria	<p>La administración pública debe regirse por el principio de legalidad y el principio de integridad. El principio de legalidad en el Perú es un pilar fundamental del Estado de derecho y está consagrado en la Constitución Política del Perú de 1993. Este principio establece que todas las acciones y decisiones del Estado, incluyendo las de sus autoridades y funcionarios, deben estar basadas en la ley y sujetas a ella. Este principio supone dos aspectos fundamentales que valen la pena ser resaltados en este caso: 1) Sujeción a la ley: todas las acciones del Estado, ya sea la creación de normas, la aplicación de leyes o la toma de decisiones administrativas, deben estar fundamentadas en la ley. Ninguna autoridad puede actuar al margen de lo que la ley establece y 2) Nulidad de actos arbitrarios o ilegales: los actos de la administración que se aparten de la ley o sean arbitrarios pueden ser impugnados y declarados nulos por los órganos jurisdiccionales correspondientes.</p> <p>Es importante señalar que la decisión tomada por la Municipalidad de Vizcayán transgreden estos dos aspectos fundamentales del principio de legalidad, por lo cual, ciudadanas afectadas como Urpi tienen el derecho a la impugnación y entidades como SERVIR, a través del Tribunal del Servicio Civil, pueden declarar nula la decisión arbitraria.</p>
Lectura sugerida	Torres, V. (2018). La Reforma del Servicio Civil en el Estado Peruano: análisis de los factores que explican los avances de un proceso que sigue constituyendo un desafío. En: <i>Politai: Revista de Ciencia Política</i> , (9), segundo semestre, 17: p. 147-175. https://doi.org/10.18800/politai.201802.005

Notas al docente 6. La reforma necesaria

Destinatarios	Directivos públicos y servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión estratégica 2. Orientación a resultados 3. Integridad pública 4. Servicio al ciudadano
Pregunta motivadora	¿De acuerdo a lo expuesto en el caso de la Municipalidad Vizcayán Alto, qué medidas debe tomar el Estado para que casos como este no ocurran en la administración pública peruana?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer que el CAS indeterminado se expanda a todos los servidores públicos, incluidos los CAS temporales y las órdenes de servicio 2. Establecer que todos los trabajadores públicos pasen a los regímenes 276 y 728, para que tengan todos los beneficios laborales disponibles en dichos regímenes. 3. Desarrollar un régimen laboral único en el Estado que permita el desarrollo profesional de los trabajadores y acceder a los beneficios laborales correspondientes. 4. Sancionar administrativa y penalmente a los servidores y autoridades de la Municipalidad Vizcayán Alto, por haber desconocido las normas de contratación del personal CAS.
Información complementaria	<p>Existe una amplia percepción de que la gestión de los servidores públicos en el Perú está definida por su complejidad y por la falta de una política coherente que articule la carrera pública. Algunos de los fallos en la administración de los recursos humanos del Estado están relacionados a la coexistencia de distintos regímenes laborales y formas de acceder al Estado, lo cual genera diferentes reglas de juego para tratar y dirigir a los servidores públicos y distorsiona el sistema de remuneraciones. Frente a este panorama, la Ley SERVIR buscó tres resultados: (i) revalorar el papel de la meritocracia para la selección, el ingreso y permanencia; (ii) incorporar el papel de la evaluación del desempeño como instrumento de mejora continua; y (iii) contar con un responsable para la reforma integral del servicio civil, lo cual devino en la creación de SERVIR como organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.</p> <p>El impulso de su implementación es un desafío para el Estado peruano; sin embargo, como política para promover un sistema de carrera pública, permitirá encontrar alternativas o respuestas sostenibles frente a casos como el que acabamos de estudiar, para que no ocurran arbitrariedades en la administración de los recursos humanos en el Estado peruano.</p>
Texto sugerido	Cortés, J. y Prieto, T. (2015). La reforma del servicio civil en el Perú: la profesionalización de la función pública. En: <i>XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública</i> , Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015. p. 1-16. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/553D8E6A4EB752360525803B0073A441/\$FILE/corcar.pdf

Los CAS indeterminados en la gestión municipal

Al inicio de una nueva gestión de la Municipalidad de Vizcayán Alto se dio término a muchos contratos CAS que ya tenían carácter indeterminado. Ante la protesta de los servidores civiles afectados, SERVIR actuó de oficio y realizó visitas de supervisión.

Después del análisis de una muestra representativa se encontró que hubo incumplimiento en los procedimientos establecidos cuando se efectuaron dichas desvinculaciones.

El régimen especial de **Contratación Administrativa de Servicios CAS**, es un contrato laboral especial aplicable en los tres niveles del sector público

Representa cerca del 22% de la planilla estatal, no reciben beneficios laborales de otros regímenes estatales y sus contratos no podían exceder el año fiscal

El 2021 el Congreso promulga una **ley para incorporar los CAS a otros regímenes**, pero varios artículos fueron declarados inconstitucionales, salvo el que otorga el carácter indeterminado a dichos contratos

Con la sentencia del Tribunal Constitucional, **SERVIR emitió un informe con los criterios a aplicar en los CAS indeterminados** para evitar arbitrariedades

CAS

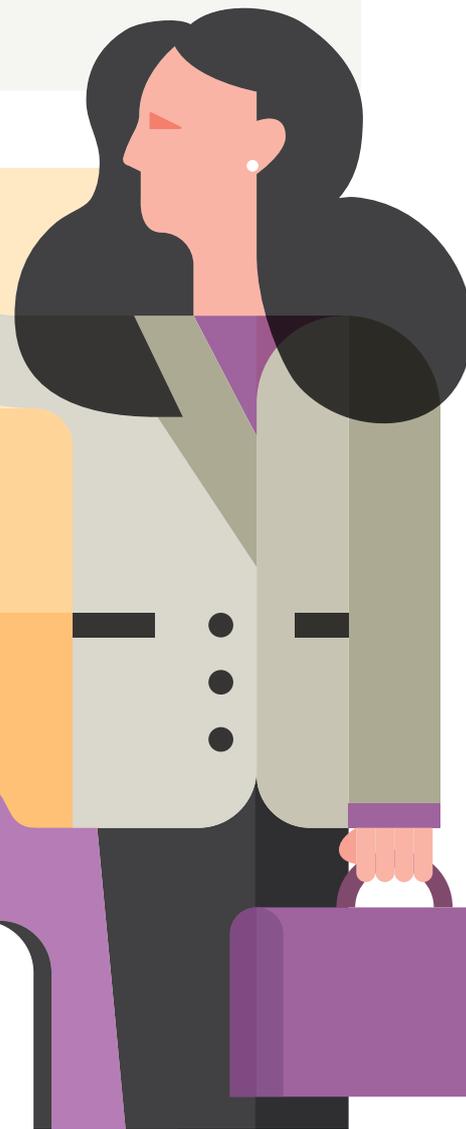
Urpi Castro tiene más de cinco años de experiencia en gobiernos locales, por ello, **sabía que su continuidad laboral siempre estaba amenazada** en cada cambio de gestión

Según la **Ley N° 31131**, a los servidores con labores permanentes no se les podía extinguir el contrato al vencer, como en el caso de Urpi

Ante las denuncias, SERVIR inició de oficio la acción de supervisión, atribución que **tiene por finalidad fortalecer la gestión de recursos humanos**

Si bien la **Municipalidad** recibió al equipo de supervisión, **en la práctica no brindó facilidades** pues no remitió la información solicitada en su totalidad

MUNICIPALIDAD
VIZCAYÁN ALTO





Retos del Tribunal del Servicio Civil: entrevista al Dr. Sandro Alberto Núñez Paz, presidente del Tribunal del Servicio Civil*

Es doctor en Derecho, máster en Derecho Empresarial y especialista en Derecho del Trabajo. Actualmente es el presidente del Tribunal del Servicio Civil. Ha sido juez titular del Décimo Noveno Juzgado Laboral de Lima y presidente de la Comisión FONAVI. Además, fue miembro de la Comisión de Expertos a cargo del Anteproyecto de Modificación Integral de la Ley Procesal del Trabajo nombrada por el Congreso de la República en 2005. Es miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y socio del área laboral del Estudio Rubio, Leguía, Normand & Asociados. Además, es exvicepresidente de la Comisión de Justicia de la Federación Peruana de Fútbol.

Es docente de pre- y posgrado en la Universidad de Lima, Universidad San Martín de Porres y de la Academia de la Magistratura. También es miembro del Comité Consultivo de la Revista de Derecho Procesal del Trabajo del ETII Laboral del Poder Judicial y autor del libro *El correo electrónico laboral – Límites en su uso y control*.

* Entrevista realizada el 18 de mayo de 2023 para la Escuela Nacional de Administración Pública–ENAP, órgano de línea de SERVIR. Agradecemos los aportes del Dr. Jorge Shack Muro, secretario técnico del TSC. Créditos de las fotos: Subjefatura de Comunicaciones e Imagen Institucional de SERVIR.

Por Magaly García Fernández y Karina Ascencios Balbín

Como presidente del Tribunal del Servicio Civil (TSC), órgano integrante de SERVIR, ¿nos puede comentar cuál es la función de este tribunal y cuáles son sus competencias?

La función principal del TSC es solucionar las controversias individuales que se presentan entre las entidades y el personal de servicio de la administración pública en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos que tiene el Estado. En otras palabras, el Tribunal es el garante de la protección de los derechos laborales de los servidores públicos y vela por el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos en la administración pública.

Las competencias del TSC se dividen en cuatro materias fundamentales sobre las cuales resuelve: i) acceso al servicio civil, ii) evaluación y progresión en la carrera, iii) régimen disciplinario y iv) terminación de la relación de trabajo. Cada una de ellas tiene una importancia y una complejidad especial.

Es importante destacar que el TSC goza de independencia técnica en las materias de su competencia y sus pronunciamientos agotan la vía administrativa cuando son resueltos por sus respectivas salas. Una vez que se agota la vía administrativa, como sabemos, se puede ir al Poder Judicial para impugnar, pero el TSC es la última instancia de los asuntos del Estado en materia administrativa.

¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan para la atención de expedientes que llegan al TSC? ¿Qué mecanismos han implementado y cuál es su impacto a la fecha?

El TSC enfrenta diversas dificultades, tanto en la tramitación como en la atención de los expedientes, pero la principal es la inobservancia de los requisitos de admisibilidad. Pese a estar establecidos en el reglamento, muchas entidades no cumplen con los requisitos que se exigen para la tramitación de sus controversias ante el TSC. Por tanto, el TSC debe devolver los expedientes para que las entidades cumplan con subsanar las omisiones identificadas para que el TSC pueda emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.

Para contrarrestar este problema hemos trabajado en la digitalización del procedimiento de resolución de controversias. Desde julio de 2021 hemos puesto a disposición de las oficinas de recursos humanos la Casilla Electrónica Bidireccional, en la que se pueden subir los expedientes



de manera virtual desde la plataforma del TSC. Esto facilita que las entidades cumplan con los requisitos de admisibilidad de manera ordenada y remitan todo el expediente completo. Esta plataforma digital constituye un gran ahorro en tiempo, papel, costos de envío y recursos en general.

Además, se han desarrollado videos tutoriales para guiar a los usuarios del sistema en el procedimiento para ingresar los recursos de apelación y de la documentación adicional que sea necesaria. También se han realizado talleres informativos en los que se detallan los pasos para la creación de una casilla electrónica y el envío de los recursos de apelación, para así asegurar el éxito del proceso.

Otra dificultad ha sido la afectación de la capacidad operativa del TSC por el cambio de la normativa CAS, pues ha sido prominente y controvertida, y ha generado inconvenientes en el procedimiento de contratación de personal. Sin embargo, durante la actual gestión de SERVIR, hemos podido contratar más personal para poder afrontar la carga procesal que se ha generado en los últimos años.

¿Cuántos expedientes recibe al año y cuáles son los casos más recurrentes?

Según las estadísticas que nos brinda la Secretaría Técnica, tenemos de ingresos alrededor de 10 000 recursos al año. De estos, el 60% son expedientes completos, es decir, que cumplen con los requisitos de admisibilidad, pero el 40% requiere una subsanación. En cuanto a la distribución de los recursos de apelación, el 8% corresponde a acceso al servicio civil, 20% a evaluación y

progresión en la carrera, 60% a régimen disciplinario y 12% a terminación de la relación de trabajo. También debo señalar que el TSC ha resuelto un total de 4728 recursos de apelación en 2021 y 4977 en 2022. En lo que va del año hemos resuelto 2113. Estamos con una proyección de superar la cifra del año pasado.

Para darte un ejemplo, entre los casos recurrentes está la terminación de la relación de trabajo en el régimen CAS, para lo cual el Tribunal tiene en cuenta las diversas normas que se establecen cuando un contrato es a plazo indeterminado y cuando no. Además, tenemos los casos de hostigamiento sexual en los centros educativos, que son atendidos con especial atención y preocupación.

Antes de conocer más sobre ese tema tan sensible quisiera que nos comente sobre las desvinculaciones de los CAS a plazo indeterminado que han aparecido, sobre todo con los cambios de gestión regional y municipal. En estos casos, ¿cuál es la función y hasta qué etapa llega el TSC?



Debemos entender que el TSC, como todo órgano de justicia, tiene la facultad de conducir justicia administrativa, pero no somos justicieros. Me explico: dentro de los parámetros del derecho existen garantías para que los administrados y el Estado puedan tener una administración de justicia correcta. Dentro de este sistema, nosotros como TSC, solo resolvemos las controversias en segunda instancia, es decir, la primera instancia es lo que resuelve la propia entidad y, si el servidor no está conforme, apela y nosotros resolvemos en segunda instancia. Entonces nos limitamos a la materia de recursos de apelación. Nuestra función como magistrados o vocales del TSC no puede ir más allá porque sería ir en contra de la ley y de los cánones del derecho procesal. Nuestra actuación es limitada a lo que el recurso nos trae.

Dentro de este escenario, lo único que puede hacer el TSC es resolver de acuerdo a ley. Por ejemplo, si un servidor solicita la reposición porque fue despedido indebidamente siendo CAS y existe una norma que establece el CAS indeterminado, nosotros debemos hacer cumplir la ley y decirle qué ley lo ampara. Nosotros, a diferencia de los jueces, estamos sujetos al mandato

imperativo de la ley, no podemos hacer innovaciones u otro tipo de controles, como el control difuso, por medio del cual se prefiere la norma constitucional a otra de menor jerarquía. A propósito de ello, el Tribunal Constitucional tiene el criterio de que los tribunales administrativos no pueden aplicar el control difuso, el cual está reservado exclusivamente a los jueces.

¿Qué ocurre si la entidad no cumple con lo que resuelve el TSC?

En principio, las resoluciones del TSC tienen que ser cumplidas por los funcionarios y si no lo hacen pueden encontrarse inmersos en sanciones administrativas y hasta ser denunciados —a mi criterio— por resistencia o desobediencia a la autoridad, o por omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales. La labor del TSC culmina en la emisión de la resolución, no está dentro de sus funciones hacer seguimiento de las mismas.

Retomando el tema del hostigamiento sexual, ¿cómo se manejan los plazos en los procesos administrativos disciplinarios que emite el TSC, y cuál es su posición y el alcance de sus competencias?

Los plazos están determinados en las normas que regulan la materia, que indican los alcances que deben tener las etapas para resolver. Como ya había mencionado, los temas más recurrentes son hostigamiento sexual y proceso administrativo disciplinario (PAD). Debo mencionar que los casos relacionados al régimen disciplinario del sector educación, básicamente el de hostigamiento sexual contra estudiantes por parte de profesores, es uno de los que más nos preocupa. En este tipo de procesos, por ejemplo, se respeta mucho el principio del interés superior del niño, que garantiza que el niño tenga derecho a ser escuchado a participar en los procesos y a expresar su opinión. También están las garantías procesales, que son obligatorias en todos los procedimientos administrativos disciplinarios y los resolvemos en segunda instancia.

En cuanto a los plazos en los PAD es un principio de seguridad jurídica fundamental para evitar situaciones de posibles sanciones y para que no se prolonguen de manera indeterminada los procesos y la capacidad de persecución del Estado. Existe una figura jurídica que es la prescripción extintiva de la potestad sancionadora, que se aplica de forma general para todos los casos en los que funcionarios públicos comenten infracciones de la administración pública. Esto quiere decir que -por el transcurso de un tiempo que es determinado por ley, ya no se puede sancionar la conducta-. Esta prescripción es básicamente sustantiva, es decir, este plazo no lo decide el tribunal, sino que está en la ley. La ley tiene que determinar cuál es el plazo que



nosotros debemos aplicar para ver si un caso prescribió o no. Lo que hemos encontrado, en el caso de la Ley 29944, es que no existe norma alguna que establezca un plazo específico para resolver una controversia de esta naturaleza, y nosotros hemos determinado que para cualquier caso en el cual no exista un plazo determinado se aplicará supletoriamente la Ley 30057 en lo referido al régimen disciplinario y procedimiento administrativo sancionador.

Pero, si me permites, tengo que aclarar este punto y es importantísimo hacerlo. Tenemos un problema con la prescripción: el tribunal tiene un precedente emitido por el pleno en el que se aborda esta problemática, pero de forma bastante abierta, es decir, se aplicaría -en principio- a todos los casos; pero, somos conscientes de que hay situaciones especiales en donde este precedente referido a la prescripción puede tener algún tipo de excepciones, y me refiero precisamente a la prescripción en los casos de hostigamiento sexual en centros educativos. Si bien es cierto la Ley 29944 no regula un plazo específicamente para este tipo de casos, no podemos cerrar los ojos ante una problemática de esta naturaleza. Por ese motivo, estamos coordinando acciones a nivel de Presidencia del TSC para analizar específicamente las denuncias de hostigamiento sexual que se pudieran presentar fuera de plazos prescriptorios. Es decir, nuestro anterior precedente abarca de manera abierta a todos los sectores, pero hay un problema en el sector educación que trata sobre los casos de alumnos que se animan a denunciar acosos o abusos sexuales cuando ya han salido del colegio o cuando alcanzan una madurez emocional. Cabe mencionar que difícilmente los alumnos a una corta edad o entrada la adolescencia, se sientan en la capacidad de denunciar este tipo de acontecimientos. De hecho, hay toda una campaña en el Ministerio de Educación

para promover este tipo de denuncias y procurar que los alumnos puedan hacerlo, pero por su corta edad o falta de madurez no se animan. Sin embargo, pasados los años, sí lo denuncian cuando ya toman conciencia de que hay un profesor que les hizo eso a ellos, y seguramente lo estará haciendo con la siguiente promoción y las que vienen.

Lamentablemente, si vamos al ámbito penal y denunciamos al agresor, hasta que no haya una sentencia penal, no se puede retirar a un profesor del centro de trabajo. Recordemos que uno de los factores para la terminación del contrato de trabajo es una sentencia penal consentida y ejecutoriada. El PAD es mucho más rápido. Por tanto, lo que nosotros estamos pensando para este tipo de situaciones es promover acciones desde Presidencia del TSC para sensibilizar a la población sobre esta problemática específica utilizando herramientas internacionales y controles de convencionalidad para resolver estas materias especialmente complejas.

Como ya he mencionado, nuestro precedente de prescripción habla sobre un tema general que se aplica a todos, pero tenemos que ser conscientes de que hay asuntos específicos, excepciones que tienen que tramitarse como tales. Esta situación de la prescripción nos está preocupando y seguramente vamos a resolver en los siguientes días y, claro, sin dejar de lado que la prescripción no es un mecanismo de protección de impunidad de los servidores públicos, sino que sirve para garantizar que los funcionarios competentes ejerzan el poder de sanción dentro de un plazo razonable.

Además de lo que nos ha mencionado, ¿han llevado a cabo alguna otra iniciativa que contribuya a contrarrestar las dificultades en la gestión de estos procesos tan sensibles?

Sí, te comento el caso de una niña que pierde la vida producto de un acoso o de hostigamiento —lo que está por dilucidarse—. El punto que está en discusión es quién tiene la legitimidad para denunciar estos hechos cuando la víctima es una menor de edad que ha fallecido. En este caso, lo presentaron los padres de la niña y se consideró procedente porque tenía todo el sentido, pero debemos ser muy cuidadosos porque no cualquiera puede reclamar ese tipo de casos, dado que se generaría un caos dentro de la administración por el tema de la legitimidad para presentar estos recursos. Es decir, tenemos que ser muy finos en la delimitación de este tipo de situaciones y para ello nos reunimos las dos salas que estamos en funcionamiento y así poder tomar una decisión conjunta.

Adicionalmente, en 2021, en colaboración con la Dirección Técnica y Normativa del Ministerio

de Educación y la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP de SERVIR, se diseñó un curso para este sector que incluye los temas relacionados con las reglas de prescripción en el procedimiento administrativo disciplinario, las faltas disciplinarias, la valoración de la prueba, las sanciones impuestas y las situaciones que pueden vulnerar el derecho de defensa del docente investigado. El objetivo de este curso fue evitar errores que puedan resultar en nulidades. El personal del TSC participó en la primera etapa de diseño del curso y en su dictado en 2022. Este curso cumple con todas las exigencias académicas de la Escuela Nacional de Administración Pública y está disponible para el Minedu, de modo que se puede continuar con la difusión y capacitación de los secretarios técnicos de su sector.

Por otro lado, debo mencionar también que tenemos un inconveniente al resolver este tipo de materias, un inconveniente generalizado y que no solo se aplica al servicio civil: se trata de la prueba. El tema probatorio en casos de hostigamiento sexual es complejo porque, por lo general, la persona que está en la posición de



poder saber que está haciendo mal y sabe que no debe dejar rastro. Entonces trata en la medida de lo posible de borrar cualquier huella incriminatoria y cuando llega el procedimiento a nosotros, esos elementos probatorios pueden haber desaparecido o con el tiempo haber sido destruidos. Por tanto, es toda una elucubración la que tenemos que hacer, utilizando el indicio como base probatoria. Mucha gente no toma en cuenta que el indicio posee, en buena cuenta, mayor fuerza probatoria que un medio probatorio en sí, porque el medio probatorio es la constatación de un hecho por medio de una herramienta procesal. Pero el indicio es una pista, es una inferencia, es decir, después de analizar todos los medios probatorios saco una conclusión, porque cada hecho aislado puede determinar que no hay un acoso, pero si unimos todos los elementos probatorios, se puede llegar a tener indicios claros sobre la comisión de determinados actos. Este indicio no es una prueba de segunda categoría, al contrario, es tal vez el elemento probatorio de mayor relevancia. Por ejemplo, en derecho penal, el indicio posee mayor convicción en un magistrado que cualquier medio de prueba ordinario. Entonces estos pocos medios probatorios que existen pueden ser usados en su contexto y efectivamente hay situaciones que no debieran presentarse dentro de una

relación profesor/alumno, como por ejemplo que el profesor envíe mensajes por chat directamente a su alumno a medianoche o citar a los alumnos a horas inadecuadas al centro educativo o a otros lugares. Un profesor no tiene por qué hacer eso. Independientemente de todo ello, sí creo que nuestra labor como miembros del TSC es analizar estos indicios debidamente y con todas las garantías del caso, resolver no solo en base a medios probatorios sino también a indicios.

¿Y qué ocurre con los casos que provienen de zonas alejadas, donde tienen más dificultades para contar con pruebas?

La problemática es tan fuerte que hay que analizarla caso por caso. No hay una única forma de resolver, pero te puedo comentar un caso con características similares. Recuerdo que ocurrió en una zona altoandina con dificultades de comunicación y acceso. Según declaraciones de la víctima, los familiares y el propio profesor, este último pasaba por casa de la menor para llevarla al centro educativo y darle clases de nivelación fuera del horario escolar. Uno se pregunta: ¿qué hace un profesor llevando a una alumna al centro educativo en un horario donde no hay nadie en dicho local? Y, por otro lado, vemos que los padres de la menor no tenían cómo desconfiar del profesor, pues en su comunidad esta profesión es una de las más valoradas y distinguidas. Inclusive para los padres puede ser motivo de orgullo que el profesor se preocupe de esa manera por sus alumnos. Lamentablemente estos malos profesores exceden esa confianza. Por supuesto me refiero a casos específicos; no es mi intención generalizar, sino, más bien, contar un caso que ocurrió en la realidad. Esta situación sumada a los testimonios de las víctimas en la cámara Gesell, por ejemplo, nos dan indicios que puedan llevarnos a resolver casos con la mayor certeza posible.

¿Hay otros actores que participen con ustedes en el proceso?

Como tribunal, nuestra única función es resolver lo que nos llega al despacho, no podemos ir más allá de un petitorio específico de una apelación. Tenemos varias limitantes, el *reformatio in peius*, es decir, si una persona viene con 30 días de suspensión, pero ha cometido una irregularidad que merece la destitución no podemos hacerlo porque tenemos esta regla de no poder reformar hacia lo peor (en perjuicio de esa persona); a lo mucho podemos darle la misma sanción que viene de primera instancia. Dentro de estas limitaciones, cuando llegan resoluciones de esta naturaleza, lo único que podemos hacer es tomar una herramienta procesal que es la nulidad y devolver el expediente a la entidad que ha hecho la investigación para pedirle que investigue más, que recabe más pruebas, darle a entender que el problema es mucho más complejo de lo que han analizado hasta ese momento.

Cuando ocurren estas situaciones corremos el riesgo de entrar en prescripciones, porque el plazo sigue corriendo. Lo cierto es que tratamos de no sacar nulidades, pero cuando lo hacemos es para que se investigue mejor y resolver bajo los cánones establecidos en ley. También es cierto que muchas veces hemos pedido información adicional a las entidades y no nos contestan. De alguna forma siempre estamos procurando que nos envíen la mayor información posible.

El TSC está próximo a publicar una selección de artículos de los vocales. ¿Cuáles son las expectativas con esta publicación y qué otras iniciativas similares proyectan a futuro?

Es muy grato responder esta pregunta, porque en mi condición de profesor universitario el tema de investigación es absolutamente esencial. Considero que iniciativas como esta tienen que continuar en el tiempo. Los vocales tienen mucho que decir por su experiencia en la resolución de controversias, que son abundantes, y tienen gran repercusión en la investigación y la doctrina. ‘Vocal’ viene de ‘voz’ o ‘boca de la ley’, así que siempre es bueno saber cómo piensan los magistrados.

En esa línea, el TSC tiene previsto publicar una compilación de artículos escritos por sus vocales y exvocales, que abordan distintos precedentes administrativos emitidos desde 2010. Esta publicación estará en formato digital y busca ofrecer respuestas a las interrogantes que puedan tener los ciudadanos y mejorar la predictibilidad en la administración pública al resolver las causas sometidas a su consideración. Esperamos que esta publicación proporcione herramientas útiles a los administrados y que además sea replicada.

En efecto, vemos que tiene información abundante y es importante compartirla.

Así es, en lo personal, he solicitado a la Secretaría Técnica la elaboración de una estadística sobre las nulidades que emitimos para que a partir de esa información podamos identificar qué entidades requieren mayor atención y capacitación para mejorar los procesos.

Por último, ¿qué le motiva a trabajar para el sector público y cuáles son las oportunidades que ha visto de acuerdo a su experiencia para mejorar el servicio civil desde el TSC?

El personal del Estado que no tenga vocación de servicio o que dentro de sus objetivos no esté el brindar un servicio eficiente a los ciudadanos no va a tener mucho futuro dentro de la planilla del Estado. Así, por ejemplo, como los pescadores tienen que alejarse de sus casas para las faenas de pesca, o como los trabajadores mineros deben trasladarse a la zona de extracción durante algunos días, los servidores públicos deben tener esa vocación de servicio a los ciudadanos.



Las oportunidades dentro del servicio del Estado son muchas y muy frecuentes, y permítanme darles un consejo que he venido aplicando en mis más de 30 años de ejercicio profesional. Siempre le digo a mis alumnos y a las personas con las que trabajo que el mejor negocio que hice en mi vida fue conducirme siempre con honestidad y transparencia y así ha sido en todas mis actuaciones, desde que fui abogado de Essalud, juez titular en lo laboral, presidente de la Comisión Fonavi y hasta presidente del TSC. Siempre esos fueron mis compromisos con el país y conmigo mismo.

Finalmente, para que el servicio civil y el país se vean fortalecidos, los ciudadanos deben ver que los servidores que están a cargo del manejo del Estado son personas capacitadas y honestas. Somos más los miles de servidores civiles que todos los días vamos a trabajar con entusiasmo y vocación de servicio.

Idoneidad en la designación del directivo público en el Perú

Suitability in the appointment of public managers in Peru

Ronald Huaranga Cristobal*

Resumen

El presente artículo busca analizar la designación de puestos directivos en las instituciones públicas en el Perú. De manera puntual revisa la designación de cargos de confianza para ocupar cargos directivos, contra la designación meritocrática en el Cuerpo de Gerentes Públicos y Fondo de Apoyo Gerencial, como un elemento potencial de la eficiencia de la gestión pública. Este artículo es de carácter descriptivo y utiliza el método inductivo, toda vez que utiliza proposiciones particulares de artículos y documentos normativos relacionados a la gerencia pública en el Perú, llevadas a cabo en los últimos años, para arribar conclusiones generales y específicas. Los resultados encontrados en la presente investigación describen que la designación de puestos directivos en Perú está sujeta a dos actores: la clase política, que prioriza la confianza personal sobre la meritocracia, y la función pública profesional, que sigue un riguroso proceso de selección, pero carece de garantías para ocupar un puesto para el cual se califica. El cuerpo de gerentes públicos; y, el personal altamente calificado, financiado con el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG), representan los modelos meritocráticos y transparentes, aunque este último ha recibido cuestionamientos. La designación de cargos de confianza en puestos directivos es frágil, ya que se prioriza la confianza en lugar de la meritocracia, lo que conlleva a ineficiencia en el aparato estatal. Es necesario implementar mecanismos de transparencia y exigencia en los procesos de selección. Esto asegurará un mejor equipo de directivos, y consecuentemente un mejor futuro para el país.

* Doctorado en Gestión Económica Global por la UNMSM, magíster en Planificación y Proyectos de Inversión, así como maestro en Gestión Pública y Desarrollo Local. Amplia experiencia en el sector público, ha ocupado diversos cargos de subgerente, especialista y analista. Actualmente es responsable de Unidad Formuladora en la SUTRAN. ORCID ID 0000-0002-5800-9695. Correo electrónico: ronaldhuarangac@gmail.com

Palabras clave: directivo público, cuerpo de gerentes públicos, empleados de confianza, idoneidad, meritocracia

Abstract

This article aims to analyze the appointment of managerial positions in public institutions in Peru. Specifically, it examines the appointment of trust positions for managerial roles, contrasting it with merit-based appointments in the Body of Public Managers and the Managerial Support Fund, as a potential element for public management efficiency. This article is descriptive in nature and uses an inductive method, utilizing specific propositions from articles and regulatory documents related to public management in Peru in recent years to reach general and specific conclusions. The findings of this research describe that the appointment of managerial positions in Peru is subject to two actors: the political class, which prioritizes personal trust over meritocracy, and the professional public service, which follows a rigorous selection process but lacks guarantees for occupying a qualified position. The Body of Public Managers and highly qualified personnel, funded by the Managerial Support Fund (FAG), represent merit-based and transparent models, although the latter has faced criticisms. The appointment of trust positions in managerial roles is fragile, as trust is prioritized over meritocracy, leading to inefficiency in the state apparatus. It is necessary to implement mechanisms of transparency and accountability in the selection processes. This will ensure a better team of managers and, consequently, a better future for the country.

Keywords: public manager, body of public managers, trusted employees, suitability, meritocracy.

1. Introducción

El estudio de la gerencia pública tiene sus orígenes desde el siglo XVIII, cuando en Alemania se aplicaba el concepto denominado cameralismo, ciencia referida a la administración pública basada en el territorio y la eficacia. De igual manera en Francia, en el mismo periodo, se estudiaba el fenómeno como la ciencia de la policía, entendida como el conjunto de los objetivos y aplicación de las políticas de Estado; de ello pasa a entenderse la administración pública como un arte para dirigir las cuestiones del sector público. Asimismo, Estados Unidos desarrolla el fenómeno en tres periodos: el periodo clásico, representado por Woodrow Wilson (1887), quien entiende la administración pública, como la racionalización de los métodos de actuación del Ejecutivo; en el periodo político, después de 1945, se pone mayor atención a la eficiencia y la economía, y

se considera aspectos esenciales de la administración pública en representantes como March y Simon (1958), con su obra *Teoría de la Organización*; y en el actual, periodo de “programas”, la discusión reciente busca una transformación profunda en la forma de entender administración pública, y ha generado como consecuencia la llegada de la Nueva Gestión Pública (Gómez, 2015).

En esa línea de análisis, la nueva gerencia pública se orienta a superar los obstáculos de los modelos ensayados en el siglo pasado. Los principales razonamientos buscan aproximar la producción pública a los modelos de producción privada. Para ello, buscan adecuar lo desarrollado en la gestión privada a las instituciones públicas (Serrano et al., 2020). Asimismo, en el caso peruano, Arias (2019) entiende la gestión pública como aquella que permite transformar al Estado y las instituciones públicas, orientadas hacia brindar bienestar y desarrollo a la comunidad a quienes sirven. Sin embargo, cita a Longo (2002) para resaltar que la acción pública ha mantenido durante décadas dos actores principales: la clase política, que recibe autoridad a través de los dispositivos democráticos, y la función pública profesional, administrada por un sistema meritocrático y respaldado por la reciente forma de pensar de gerencia social y pública.

En el Perú, actualmente existen 15 regímenes laborales, tanto generales como especiales, en las entidades estatales, con diferentes normas y derechos asociados a cada uno. El servicio civil abarca a todas las personas empleadas por el Estado, cuya síntesis presentamos en la siguiente tabla:

Tabla 1. Regímenes laborales en el Perú

N°	Régimen	Vinculación a carrera	Regulación y/o denominación
1	Régimen General	Vinculación de carrera	Decreto Legislativo N.° 726 (1984) - Administrativa
2	Régimen General	Sin vinculación	Decreto Legislativo N.° 728 (1991) - Régimen de la actividad privada
3	Régimen General	Sin vinculación	Ley N.° 1057 (2008) y modificatorias - Contratación administrativa de servicios CAS
4	Regímenes Específicos	Sin vinculación	Ley N.° 29944 (2012) - Profesorado y magisterial
5	Regímenes Específicos	Sin vinculación	Ley N.° 30220 (2014) - Docentes universitarios
6	Regímenes Específicos	Sin vinculación	Ley N.° 23536 (1982) - Profesionales de la salud

7	Regímenes Específicos	Sin vinculación	Ley N.° 28561 (2005) - Asistenciales de la salud
8	Regímenes Específicos	Sin vinculación	Ley N.° 29277 (2008) - Magistrados
9	Regímenes Específicos	Sin vinculación	Ley N.° 30483 (2016) - Fiscales
10	Regímenes Específicos	Sin vinculación	Ley N.° 28091 (2003) y modificada (2005) - Diplomáticos
11	Regímenes Específicos	Sin vinculación	Ley N.° 29709 (2011) - Servidores penitenciarios
12	Regímenes Específicos	Sin vinculación	Ley N.° 28359 (2004) y Decreto Legislativo N.° 1148 (2012) - Militares y policías
13	Otros	Sin vinculación	Decreto Legislativo N.° 1024 (2008) - Gerentes públicos
14	Otros	Sin vinculación	Convenios de administración con PNUD
15	Otros	Sin vinculación	Decreto Legislativo N.° 25650 (1992) - Fondo de Apoyo Gerencial

Fuente: Adaptado de El Servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma (p. 19), por Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2012 (<https://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR%20%20El%20servicio%20civil%20peruano.PDF>)

Bajo ese contexto, el presente artículo aborda tres modelos de designación para ocupar un puesto directivo o de gerencia en las instituciones públicas: el Cuerpo de Gerentes Públicos, a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la designación mediante Fondo de Apoyo Gerencial y la designación de cargos de confianza, a cargo de las autoridades políticas en el régimen CAS. Sobre este último modelo, la Contraloría General de la República (2019) identificó que “2,609 funcionarios designados en cargos de confianza en 289 entidades públicas a nivel nacional no cumplen o no acreditan cumplir con los perfiles establecidos”, lo que despierta una preocupación sobre la idoneidad en la designación a los gerentes públicos en el Perú. De ello surge la interrogante: ¿cuál de estos tres modelos de designación de puestos directivos es el más idóneo en nuestro país?

El presente artículo tiene como objetivo general analizar la idoneidad en la designación de gerentes públicos en las instituciones públicas, y como objetivos específicos 1) analizar la designación a través del cuerpo de gerentes públicos, 2) analizar la designación mediante el Fondo de Apoyo Gerencial y 3) analizar la designación mediante cargos de confianza.

2. Material y método

El presente artículo se desarrolló en función a la revisión de artículos científicos, el marco normativo vigente y documentos informativos respecto a la gerencia pública en el Perú. Desde ese punto de vista, se trata de un artículo de revisión teórica; asimismo, centra su análisis en la normativa vigente para la designación de gerentes públicos. Este análisis explora el perfil de los puestos directivos y los mecanismos de designación.

En ese marco surge el cuestionamiento metodológico para entender cómo está regulada la designación de los gerentes públicos en el Perú. Los documentos analizados fueron tomados de publicaciones de acceso libre, tanto artículos académicos como marco legal vigente.

3. Resultados

3.1. El Cuerpo de Gerentes Públicos

El Decreto Legislativo N° 1024, que crea el Cuerpo de Gerentes Públicos, tiene por finalidad “regular el Cuerpo de Gerentes Públicos, al que se incorporan profesionales altamente capaces, seleccionados en procesos competitivos y transparentes, para ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobiernos Locales que lo requieran”. De ello se puede entender que el Cuerpo de Gerentes Públicos busca ordenar la gerencia pública en base a la competencia y meritocracia.

Para analizar adecuadamente el alcance de estas normas, es necesario delimitar los conceptos relacionados a la gerencia pública. El decreto anteriormente citado considera como gerente público a aquellos que califican como “aptos para la función de dirección y gerencia” (Artículo 4). Más precisamente, el reglamento lo define como el “profesional que se ha incorporado al Cuerpo de Gerentes Públicos en proceso de selección competitivo y transparente, con la aprobación satisfactoria del curso de introducción” (Decreto Supremo N° 030-2009-PCM, 2009). Asimismo, establece requisitos para formar parte del Cuerpo de Gerentes Públicos, tales como experiencia profesional mayor a cinco años desde la obtención del grado de bachiller y al menos dos años acreditados como prestación de servicios al Estado. Adicionalmente, en cada convocatoria, se establecerán requisitos generales y específicos según el perfil del puesto. El hecho de pasar por un concurso meritocrático permite inferir que aquellos que lo superaron cuentan con las capacidades para liderar adecuadamente la gestión pública.

Para formar parte del Cuerpo de Gerentes Públicos, es necesario seguir un proceso de clasificación dirigido por SERVIR. La Directiva N.º 001-2019-SERVIR/GDGP establece los lineamientos que regulan la selección e incorporación al Cuerpo de Gerentes Públicos. Esta señala dos etapas para el proceso de selección, que a su vez cuenta con subetapas. La primera etapa está referida a la “Convocatoria y selección”, y cuenta con seis subetapas: convocatoria, reclutamiento, evaluación curricular, verificación de datos, evaluación masiva y clasificación por puesto tipo. Como se puede evidenciar, sigue un estricto proceso de selección. La segunda etapa está referida al “Curso de introducción”, cuyas subetapas son: evaluación de competencias genéricas y transversales, evaluación de caso(s) práctico(s), curso a cargo de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y entrevista final.

Solo habiendo superado todas estas etapas y subetapas, los postulantes son incorporados al Cuerpo de Gerentes Públicos “mediante acuerdo de Consejo Directivo y posterior emisión de la Resolución de Presidencia Ejecutiva correspondiente y quedan en disponibilidad para ser asignados a cargos de dirección o gerencia de mando medio en las entidades públicas que lo soliciten” (Directiva N.º 001-2019-SERVIR/GDGP, numeral 5.4.1.). Finalmente, se precisa que la incorporación al Cuerpo de Gerentes Públicos “no supone el ingreso automático al Régimen Laboral Especial” (numeral 5.4.4.), lo cual, a nuestro entender, resultaría desmotivador para quienes pretenden orientar su desarrollo profesional a la gerencia en la administración pública.

En los más de 10 años de creación, el Cuerpo de Gerentes Públicos se ha constituido en una estrategia importante para la gestión pública. Al 2021, el Cuerpo de Gerentes Públicos estuvo conformado por 517 profesionales (SERVIR, 2021); de estos, solo 117 contaron con asignación en alguna entidad pública (SERVIR, 2019) y otras 100 personas altamente calificadas trabajaban en entidades públicas convocados directamente (Martínez, 2019), lo cual no resulta estimulante toda vez que después de haber superado el proceso no tendrían la certeza de ser asignados para algún puesto directivo; por el contrario, seguirían recurriendo a otros mecanismos de colocación de puesto, ya sea por concurso para puestos distintos al de directivos, o en el ámbito privado.

3.2. Fondo de Apoyo Gerencial (FAG)

El Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) fue establecido para contratar consultores de entera responsabilidad del titular de una entidad o del funcionario correspondiente, con el objetivo de fortalecer la gestión pública. El Ministerio de Economía y Finanzas asumió esta responsabilidad en reemplazo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que enfrentó

dificultades en la administración de pagos. El FAG se implementó a nivel nacional desde 2009 y se reguló mediante el Decreto Ley N.° 25650 de 1992 y la Ley N.° 29806 de 2011. La contratación de consultores requería documentos específicos, pero se concluye que no existían limitaciones presupuestales o técnicas, ya que los requisitos eran generales. Sin embargo, se promulgó la Ley 29806 para establecer criterios más claros. Estos cambios solo se aplicaron al Gobierno central y a los ministerios, y se dejó a los gobiernos regionales con un amplio margen de discrecionalidad en la contratación bajo el FAG.

Banda (2017), en un estudio a los funcionarios FAG del Gobierno Regional de Arequipa en el periodo 2011-2014, pudo verificar que todos los funcionarios contaban con educación universitaria, y que todos tenían experiencia laboral en proyectos, consultorías o tareas vinculadas a la gestión pública. En promedio, tenían una experiencia previa de cuatro años antes de asumir su cargo. Estos funcionarios recibieron remuneraciones superiores a las de funcionarios de gobiernos regionales similares. La mitad de ellos disfrutó de estabilidad laboral, mientras que la otra mitad experimentó rotación. Aunque no se establecieron indicadores de desempeño prioritarios, se determinó que cada funcionario gestionó en promedio seis proyectos de inversión pública, lo que se considera como su principal logro. En su mayoría, los funcionarios FAG no tienen cuestionamientos éticos o judiciales, a excepción de un asesor bajo detención preventiva y dos involucrados en investigaciones como testigos, pero no como imputados.

Si bien es cierto esta modalidad busca equipar a las entidades públicas con profesionales altamente calificados (Ley N° 29806, 2011) y fortalecer los mecanismos institucionales para consolidar políticas públicas, estableciendo normas claras que permitan financiar proyectos de inversión con fondos internacionales o privados (Jáuregui y et al., 2022), se ha difundido una serie de cuestionamientos respecto a la idoneidad de los designados, principalmente porque estos no serían meritocráticos y transparentes (Barboza, 2023) o porque a través de estas designaciones se terminaría pagando favores políticos (Ampudia, 2021). Estos no serían los únicos cuestionamientos, toda vez que la Contraloría sigue investigando este tipo de procesos.

3.3. Empleados de confianza

Para analizar la designación de cargos de confianza, hemos revisado en primer lugar la Ley Marco del Empleo Público, cuya finalidad es:

Establecer los lineamientos generales para promover, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, basada en el respeto al Estado de Derecho, los derechos fundamentales

y la dignidad de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos y el fortalecimiento de los principios democráticos, para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a las personas. (Ley N° 28175, 2004, art. 1)

Este mismo marco legal, en su artículo 4, presenta una clasificación conformada por funcionarios públicos, empleados de confianza y servidores públicos. Respecto a los empleados de confianza, los define de la siguiente manera:

El que desempeña cargo de confianza técnico o político, distinto al del funcionario público. Se encuentra en el entorno de quien lo designa o remueve libremente y en ningún caso será mayor al 5% de los servidores públicos existentes en cada entidad. (Ley N° 28175, 2004, tít. I, cap. II, art. 4)

En concordancia con ello, la Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo N° 1057 y otorga derechos laborales indica que el empleado de confianza “está excluido de las reglas establecidas en el artículo 8 [concurso público] de dicho decreto legislativo. Este personal solo puede ser contratado para ocupar una plaza orgánica contenida en el Cuadro de Asignación de Personal - CAP de la entidad” (Ley N° 29849, 2012). De ello podemos entender que, si bien es cierto que no sigue un proceso de concurso público, mínimamente debe cumplir con el perfil del puesto a ocupar, según el CAP, lo que concuerda con la conclusión 3.4 del Informe Técnico N° 886-2018-SERVIR/GPGSC.

En esa línea podemos entender que los empleados de confianza no siempre ocupan un cargo de dirección o gerencia; igualmente pueden desempeñarse como asesores u otro cargo cercano a los funcionarios que los designan: “su calidad de confianza debe estar consignada expresamente en un documento normativo y pueden ser designados y removidos libremente por el titular de la entidad” (Valdivia, 2012).

Al respecto, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Carrera Administrativa (Decreto Supremo N° 005-90-PCM, 1990) establece: “La confianza para los funcionarios no es calificativo del cargo sino atribuible a la persona por designar, tomando en consideración su idoneidad basada en su versación o experiencia para desempeñar las funciones del respectivo cargo” (art. 11).

Además, establece los siguientes criterios para determinar la situación de confianza:

- El desempeño de funciones de jerarquía en relación inmediata con el más alto nivel de la entidad.
- El desempeño de funciones de apoyo directo o asesoría a funcionarios del más alto nivel.
- El desempeño de funciones que tienen acción directa sobre aspectos estratégicos declarados con anterioridad que afectan los servicios públicos o el funcionamiento global de la entidad pública (Decreto Supremo N° 005-90-PCM, 1990, art. 12)

De estos criterios se desprende que los cargos directivos bajo situación de confianza están ligados a funciones estratégicas de la entidad, por consiguiente, son determinantes en la eficiencia de la gestión pública, concordante con el artículo 77, del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, que establece: “La designación consiste en el desempeño de un cargo de responsabilidad directiva o de confianza por decisión de la autoridad competente en la misma o diferente entidad”.

En base a lo descrito y revisado sobre las normas vigentes para la designación de cargos directivos de confianza, podemos concluir que dichos cargos tienen un alto riesgo en su designación y durante el ejercicio del cargo, toda vez que al no seguir un proceso riguroso para su selección no se puede garantizar su calificación y aptitud para el puesto. No están sujetos a un proceso meritocrático y son exceptuados de un proceso de concurso público; adicionalmente, estarían limitados de recibir capacitación por parte de la entidad, lo cual no contribuye a un eficiente desempeño.

Últimamente se vienen implementando mecanismos de control para la designación de funcionarios y cargos de confianza de libre designación y remoción, es así que la Ley N° 31419, de 2022, busca “establecer los requisitos mínimos y los impedimentos para el acceso a los cargos de funcionarios y directivos públicos de libre designación y remoción, con el fin de garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de su función” (art. 1). Por ejemplo, en su artículo 5, referido a los organismos públicos del Poder Ejecutivo, señala: “contar con formación superior completa, con siete años de experiencia general y cuatro años de experiencia específica en puestos o cargos de directivo o de nivel jerárquico similar en el sector público o privado, pudiendo ser estos partes de los siete años de experiencia general”. De igual manera, se establecen requisitos mínimos del perfil para otros tipos de organización y niveles organizativos, cuyo detalle se amplía en el reglamento de la ley, lo que significa un avance significativo para conseguir la idoneidad, no así para garantizar la competitividad.

En relación a la aplicación de la Ley N° 31419, Huangal (2022) concluye que esta busca que quienes ocupan cargos directivos en el Estado sean los más idóneos, con experiencia en la materia; sin embargo, resalta que:

es importante generar una cultura administrativa sobre la designación de directivos públicos, porque son quienes tienen bajo su responsabilidad la toma de decisiones, [para que] estas sean las más acertadas, haciendo uso adecuado de los recursos asignados al estado (...), si tenemos mejores servidores civiles, entonces tendremos mejores servicios públicos para las personas (p. 59).

De nuestra parte, consideramos que este avance debe ser evaluado en términos de resultados en la gestión mediante indicadores de gestión, entre ellas, la de ejecución presupuestaria e índice de desarrollo humano (IDH); de lo contrario, disposiciones como las señaladas terminan siendo vacías y no existirá una mejora continua.

En ese contexto, es necesario considerar que todos los regímenes del servicio civil se engloban en la Ley del Servicio Civil. Este sistema administrativo de gestión de recursos humanos abarca los regímenes de carrera y formas de contratación de servicios utilizados en la administración pública, excepto algunos regímenes especiales, en tanto se implemente de manera integral la nueva administración pública. La Ley del Servicio Civil busca “establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado” (Ley N° 30057, art. I). El objetivo del servicio civil es garantizar una administración pública profesional, eficaz y al servicio de la ciudadanía. Para lograr esto, se busca fortalecer los mecanismos institucionales, establecer normas claras y promover una carrera que atraiga y retenga talento humano en el sector público. La implementación de la Ley del Servicio Civil y los esfuerzos de instituciones como SERVIR buscan mejorar la gestión de recursos humanos en la administración pública y promover la profesionalización de los servidores del Estado.

SERVIR es el órgano rector del servicio civil en el Perú y tiene como funciones principales establecer políticas y normas, coordinar procesos de selección y evaluación, brindar asesoramiento, promover la formación y capacitación, velar por los derechos y obligaciones de los servidores públicos, y realizar investigaciones para mejorar la gestión de recursos humanos en el sector público. SERVIR juega un papel fundamental en promover la eficiencia, transparencia y calidad en el servicio civil del país.

Ahora bien, aunque SERVIR tiene un papel importante en la regulación del servicio civil en el Perú, su función se ve limitada cuando la normativa establece que la designación de cargos corresponde a un órgano político. En muchos casos, son los funcionarios políticos quienes toman las decisiones sobre la designación de cargos de confianza y la selección de personal altamente calificado, incluso en los gobiernos regionales. Esta dinámica puede afectar la objetividad y la meritocracia en la selección de personal, ya que las decisiones pueden estar influenciadas por consideraciones políticas y no necesariamente por criterios basados en capacidades y competencias.

4. Evidencias empíricas de la gerencia pública

En la presente investigación se ha buscado encontrar evidencias empíricas que demuestran la influencia entre el perfil de los puestos directivos y los resultados de gestión, logrando revisar tesis de grado y posgrado en diferentes instituciones públicas del Perú que a continuación pasamos a describir.

Iniciamos citando a Chacón (2022), quien estudia las competencias genéricas del directivo público y su influencia en la modernización de la gestión pública en la Dirección Regional de Educación de Tacna, donde realiza consultas mediante encuesta a 46 trabajadores, que le permite llegar entre otras a la siguiente conclusión: “las competencias genéricas del directivo público influyen significativamente en la modernización de la gestión pública” (p. 98). Se debe entender por competencias genéricas aquellas que están asociadas directamente al puesto de directivo público, entre ellas, la articulación con el entorno político, la visión estratégica, la capacidad de gestión y liderazgo. La modernización de la entidad es generada en un 24.4% , según Chacón, por estas competencias, lo que evidencia que la designación de un directivo influye en un 24.4% de los resultados que se espera.

De igual manera, Suárez (2022) estudió las competencias del directivo público y la gestión presupuestaria. Para ello realizó encuestas a 210 trabajadores administrativos de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga de Ayacucho, y encontró que la relación que existe entre las competencias del directivo público y la gestión presupuestaria es directa y significativa, lo que también le permite concluir lo siguiente:

Para lograr una gestión presupuestaria con eficiencia, eficacia y efectividad en una universidad pública, es muy importante garantizar que los cargos de Directivos Públicos

sean ocupados por profesionales idóneos, que cuenten con las competencias genéricas y transversales necesarias e indispensables para el cumplimiento de las funciones establecidas para cada cargo (p. 58).

Finalmente, consideramos el estudio realizado por Jara y Cedeño. (2020), quienes buscan evidenciar las buenas prácticas en la gestión y puestos directivos de Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia. Destacan para el caso peruano del Cuerpo de Gerentes Públicos, sin embargo, que “[l]os resultados evidencian una reducida existencia de buenas prácticas, a través de su aproximación con las características que las identifican como efectivas, innovadoras, sostenibles, replicables o adaptables” (p. 42).

De las evidencias empíricas consideradas en esta investigación, se confirma que la designación en los puestos directivos de manera idónea permitirá alcanzar mejores resultados, ya sea en indicadores de gestión administrativa, como en el aspecto de gestión presupuestaria (Suarez, 2022). Esto debe llevarnos a la reflexión e impulsar el desarrollo de los modelos meritocráticos para designar puestos directivos.

5. Discusión

De lo encontrado en nuestro análisis, coincidimos con Arias (2019) en el sentido de que en el Perú se mantienen dos actores principales: la clase política y la función pública profesional. Sobre el primero encontramos que la designación de cargos de confianza tiene preponderancia, con la consecuente fragilidad. Se puede contrastar con el informe de Contraloría que al menos un 35% no acreditaría el perfil del puesto, sin tocar las aptitudes y capacidades que ameritan los cargos de confianza.

Por su parte, la función pública profesional estaría representada por el Cuerpo de Gerentes Públicos y Fondo de Apoyo Gerencial, donde sí existe un proceso meritocrático de selección. Sin embargo, este proceso estaría supeditado al poder político, ya que la decisión de invitar pasa por el funcionario público de turno.

Respecto al Cuerpo de Gerentes Públicos, encontramos que es la modalidad más rigurosa y transparente de calificar competencias y aptitudes para el ejercicio de la gerencia pública. Esto estaría acorde con lo que sostienen Serrano et al. (2020): que se busca adecuar lo desarrollado en la gestión privada a las instituciones públicas. En ese sentido, este sería el modelo a seguir

si queremos alcanzar mayor eficiencia en la gestión pública. Sin embargo, es cuestionable que después de seguir un estricto proceso de selección no se garantiza un puesto ni el ingreso al Régimen Laboral Especial, y los postulantes quedan a la espera de invitación de las entidades a cargo de funcionarios públicos con poder político temporal, lo que debilita la implementación de un sistema de función pública profesional.

De lo encontrado respecto a la designación de cargos de confianza, cuestionamos la dicotomía entre el cargo y la confianza. Para este caso prima la confianza hacia la persona a designar antes que la meritocracia. Como se establece en la Ley de Carrera Administrativa, la confianza para los funcionarios no es calificativo del cargo sino atribuible a la persona por designar, entendiendo que los méritos recaen en la confianza en la persona a designar. Como resultado, gran cantidad de cargos de confianza no pueden acreditar el cumplimiento del perfil del puesto, lo que consecuentemente se refleja en la ineficiencia del Estado.

Las evidencias empíricas, encontradas por Chacón (2022) y Suárez (2022), corroboran lo ya descrito: la mejora de la gestión pública depende de la calidad de los líderes en puestos directivos. No podemos esperar resultados de aquellos que carecen de las competencias directivas necesarias para liderar a un grupo de profesionales altamente capacitados que fueron seleccionados a través de procesos meritocráticos. Por lo tanto, es fundamental reconsiderar cómo designar adecuadamente a los directivos públicos si buscamos obtener resultados tanto a nivel nacional como en cada gobierno.

6. Conclusiones

La designación del directivo público en el Perú está sujeto a dos actores: la clase política, donde prima confianza en la persona antes que la meritocracia, y la función pública profesional, con un riguroso proceso de selección, pero sin garantía de ejercer un puesto para el cual califica. En esta última, se encontraría el cuerpo de gerentes públicos y el personal altamente calificado y financiado con el FAG, en tanto que en la primera se encontrarían los cargos de confianza de libre elección.

Respecto al Cuerpo de Gerentes Públicos concluimos que es un modelo meritocrático, riguroso y transparente, por lo que resulta el más idóneo para la selección de los directivos públicos. Sin embargo, la designación del puesto está sujeta a la decisión política de turno, lo que puede ser una desmotivación para la promoción e institucionalización en el Perú.

La designación de personal altamente calificado con el Fondo de Apoyo Gerencial es un modelo meritocrático. Sin embargo, los cuestionamientos sobre casos de favorecimiento a allegados limitan nuestra calificación como transparente, siendo necesario implementar mecanismos de transparencia y exigencia en los procesos de selección.

La designación de cargo de confianza para ocupar puestos de directivo público, a nuestro entender, es el más frágil, para la colocar puestos directivos idóneos y que su desempeño muestre evidencias, principalmente por la primacía de la confianza antes que la meritocracia, consecuentemente, trae consigo ineficiencia en el aparato estatal.

A medida que el régimen del servicio civil se establezca como el único y principal marco para los empleados de las entidades públicas del Estado, resulta fundamental que los diversos regímenes existentes implementen mecanismos que promuevan la designación de puestos directivos basados en el mérito, la exigencia y la transparencia. Esto es crucial para prevenir la tentación de permitir el acceso de directivos sin méritos, sino al contrario, garantizar que las decisiones en cada entidad pública sean tomadas por personas capacitadas y competentes. De esta manera, se asegura un mejor futuro para el país.

Referencias bibliográficas

- Ampudia Belling, M. ([2021]). *Fondo de Apoyo Gerencial (FAG): Gobierno contrataba a sus allegados a través de fondo administrado por el MEF*. Peruweek.pe. <https://www.peruweek.pe/fondo-de-apoyo-gerencial-fag-gobierno-contrataba-a-sus-allegados-a-traves-de-fondo-administrado-por-el-mef/>
- Arias Mercado, L. A. (2019). La nueva gerencia pública en el Perú. *Gestión en el Tercer Milenio*, 22(43), 101 - 106. <https://doi.org/10.15381/gtm.v22i43.16960>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2012). *El Servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. <https://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano.PDF>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (07 de junio de 2018). *Informe Técnico N° 886-2018-SERVIR/GPGSC. Modificación del Manual de Organización y Funciones – MOF*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1369357/Informe%20T%C3%A9cnico%20886-2018-SERVIR-GPGSC.pdf>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2019). *Gerentes Públicos Asignados: Actualizado al 18 de octubre de 2019*. <https://www.servir.gob.pe/gerencia-publica/gerentes-publicos/asignados/>

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (5 de agosto de 2021). *Comunicados: Sobre las designaciones en las entidades del Sector Público*. <https://www.servir.gob.pe/comunicado-sobre-las-designaciones-en-entidades-del-sector-publico/>
- Banda Lazarte, G. M. (2017). *Análisis y resultados de la capacidad de los funcionarios públicos remunerados bajo el Fondo de Apoyo Gerencial de la Sede Presidencia del Gobierno Regional de Arequipa, 2011-2014* (Tesis de Maestría, Universidad Católica de Santa María). <https://repositorio.ucsm.edu.pe/handle/20.500.12920/6329>
- Barboza Quiroz, K. (7 de mayo de 2023). *Despacho Presidencial: Contraloría detecta deficiencias en norma sobre contratación de consultores FAG*. El Comercio. <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/dina-boluarte-pedro-castillo-contraloria-despacho-presidencial-contraloria-detecta-deficiencias-en-contratacion-de-consultores-fag-noticia/?ref=ecr>
- Chacón Torres, J. F. (2022). *Competencias genéricas del directivo público y su influencia en la modernización de la gestión pública de la Dirección Regional de Educación de Tacna, 2021* (Tesis de Maestría, Universidad Privada de Tacna). <https://repositorio.upt.edu.pe/handle/20.500.12969/2684>
- Decreto supremo N° 005-90-PCM, Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa (18 de enero de 1990). http://www3.vivienda.gob.pe/oggrh/Documentos/Personal/DS_005_90_PCM.pdf
- Decreto Supremo N° 030-2009-PCM, Aprueba el Reglamento del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos creado por el Decreto Legislativo N° 1024. (17 de mayo de 2009). https://storage.servir.gob.pe/gerentes-publicos/normatividad/170_ds_030_regimencilaboralGP.pdf
- Decreto Legislativo N° 1024, que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos. (21 de julio de 2008). https://storage.servir.gob.pe/gerentes-publicos/normatividad/080_080_011_DLEG1024.pdf
- Decreto Ley N° 25650, Crean el Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público. (24 de julio de 1992). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/25650.pdf>
- Directiva N° 001-2019-SERVIR/GDGP, Directiva que establece los lineamientos que regulan la selección e incorporación al cuerpo de gerentes públicos. (22 de mayo de 2019). <https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2019/Res068-2019-SERVIR-PE.pdf>
- Gómez Díaz de León, C. (2015). Origen y evolución del estudio de la Administración Pública. *De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública: Evolución, Conceptos y Desafíos* (pp. 1-18). MCGraw-Hill. <http://eprints.uanl.mx/id/eprint/10271>

- Huangal Espinal, W. M. (2022). Alcances de la Ley 31419 que establece disposiciones para garantizar la idoneidad para el acceso y ejercicio de la función pública y su implicancia en la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil. *Lucerna Iuris Et Investigatio*, 1(3), 43 - 60. <https://doi.org/10.15381/lucerna.n3.24331>
- Jara Iñiguez, I., & Cedeño Alcívar, J. (2020). Gestión de la rotación del personal directivo público ¿existen buenas prácticas en la región andina? Análisis de evidencias en Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (19), 42-62. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8142905>
- Jáuregui, P. K., Alcedo, K. V., Vegal, E. R., Mendoza, L., Najjar, E., & Contreras, R. J. (2022). La cooperación internacional y el fondo de apoyo gerencial FAG en el Estado peruano. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(6), 2384-2398. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i6.3689
- Martínez Ortiz, J. J. (28 de octubre de 2019). ¡Atención! Servir cuenta con 400 gerentes públicos listos para transformar el Estado. *Agencia Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-atencion-servir-cuenta-400-gerentes-publicos-listos-para-transformar-estado-771218.aspx>
- La Contraloría General de la República (Perú). (28 de junio de 2019). *Identifican más de 2,600 funcionarios que no cumplen con perfil* [Nota de prensa]. <https://www.gob.pe/es/n/497147>
- Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público. (19 de febrero de 2004). <https://www.gob.pe/es/l/118384>
- Ley N° 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones. (26 de diciembre de 2011). <https://www.gob.pe/es/l/118453>
- Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto legislativo 1057 y otorga derechos laborales. (6 de abril de 2012). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-establece-la-eliminacion-progresiva-del-regimen-espe-ley-n-29849-773613-1/>
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. (4 de julio de 2013). <https://www.gob.pe/es/l/118474>
- Ley N° 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción. (15 de febrero de 2022). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-establece-disposiciones-para-garantizar-la-idoneidad-ley-n-31419-2039240-2>
- Serrano Morán, J. A., Rosas Topete, N., & Ávila Verdín, E. G. (2020). La nueva gerencia pública como limitante de la mediación transformativa en México. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanística*, 9(18), 151 - 169. <https://doi.org/10.23913/ricsh.v9i18.218>

Suárez Lira, M. J. (2022). *Competencias del directivo público y gestión presupuestaria en una universidad pública en la Región Ayacucho 2022* (Tesis de Maestría, Universidad César Vallejo). <https://hdl.handle.net/20.500.12692/102382>

Valdivia Morón, J. (2012). Los empleados de confianza en la Administración Pública Peruana. *Gestión Pública y Desarrollo*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8224F4A8FA6EA90605257E2F0063620D/\\$FILE/revges_1601.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8224F4A8FA6EA90605257E2F0063620D/$FILE/revges_1601.pdf)

La inclusión en el marco regulatorio del SAGRHR: avances en la incorporación de los enfoques de género, discapacidad e interculturalidad

The matter of inclusion in the Peruvian HRMS regulatory framework: progress in the incorporation of gender, disability, and intercultural approaches

María Jesús Campos y Jaime Márquez*

Resumen

En este artículo se presentan y analizan los mecanismos regulatorios de tres importantes enfoques transversales de inclusión dentro del marco normativo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRHR) del Estado peruano: género, discapacidad e interculturalidad. El estudio de caso propone como objetivo general realizar un análisis documental cualitativo que revise el marco regulatorio del SAGRHR. A partir de ello, se propone como objetivo específico identificar las características de la regulación de dichos enfoques en el sistema de recursos humanos, destacando aquellos procesos en los que han sido reconocidos y/o integrados para mejorar el funcionamiento del sistema.

* María Jesús Campos es licenciada en ciencias sociales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y máster en Política y Administración Pública por la Universidad de Roskilde. Actualmente es coordinadora de enfoques transversales de inclusión en el Proyecto de Modernización del Servicio Civil de Perú, financiado por el Gobierno canadiense. Correo electrónico: mcampos@proyctomodserv.com. Jaime Márquez es abogado y magíster en Gerencia Pública. Actualmente es director del Proyecto Modernización del Servicio Civil del Perú (MODSERV) de la cooperación canadiense. Correo electrónico: jaimem@proyctomodserv.com

El análisis muestra diferentes niveles de desarrollo regulatorio para cada enfoque. Existe un mayor número de procesos del SAGRH que reconocen el enfoque de género (cinco), mientras que el enfoque intercultural es reconocido en la regulación de cuatro procesos y el enfoque de discapacidad en dos casos. También se registran diferencias importantes en el nivel de profundidad y detalle entre las regulaciones de los enfoques. Así, mientras el enfoque de discapacidad solo cuenta con regulación en dos procesos del SAGRH, su grado de desarrollo es minucioso; en tanto la incorporación del enfoque intercultural, con un mayor número de referencias en la normativa del SAGRH, no cuenta con mecanismos efectivos de implementación para dicha regulación. Este artículo es un esfuerzo por destacar el aporte de estos enfoques en el SAGRH a nivel normativo, que servirá de base para evaluar su implementación en próximas investigaciones.

Palabras clave: género, discapacidad, interculturalidad, recursos humanos, política pública, Perú.

Abstract

This article presents and analyzes the regulatory mechanisms for three of the main focuses of cross-sectional inclusion within the regulatory framework of the Peruvian Administrative System Management of Human Resources (HRMS): gender, disability and interculturality. The case study proposes as a general objective to carry out a qualitative document analysis that reviews the normative framework of the HRMS. Based on this, the proposed specific objective is to identify the characteristics of the regulation of said approaches in the human resources system, highlighting those processes in which they have been recognized and/or integrated to improve the functioning of the system.

The analysis shows different levels of regulatory development on each approach, having a higher number of the HRMS processes interposed with gender focus (5), the intercultural approach is recognized in the regulation of four processes and the disability approach only in two. There are also important differences in the level of depth and details between the regulatory mechanisms of each focus. For example, the disability focus only has regulations in two of the HRMS processes, and its development level is very thorough. While the incorporation of the intercultural approach, which has more guidelines in the HRMS regulations, doesn't account for the implementation of mechanisms for such regulation. This article is an effort to highlight the contribution of these approaches in the HRMS (at the regulatory level), which will serve as a basis for evaluating their implementation in future research.

Key words: gender, disability, interculturality, human resources, public policy, Peru.

1. Introducción

El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRHR) establece, desarrolla y ejecuta el conjunto de políticas transversales de gestión relacionadas al servicio civil. Más precisamente “comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos” (Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR], 2022). Su funcionamiento es central para entender las orientaciones, limitaciones y formas de funcionamiento del Estado y la capacidad de los gobiernos para proveer bienes y servicios de calidad, respondiendo a las demandas sociales con intervenciones públicas de calidad y enfocadas en el ciudadano, como se aprecia en la siguiente figura 1:

Figura 1
Procesos del SAGRHR - Directiva 002-2014. Normas para la gestión del SAGRHR en las entidades públicas



Fuente: Tomado de *El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - SAGRHR*, por SERVIR, 2021 (<https://storage.servir.gob.pe/archivo/2019/normas-y-herramientas-procesos-sagrhr-abril-2019.pdf>)

Cabe indicar que el presente artículo es desarrollado en el contexto de implementación del Proyecto Modernización del Servicio Civil del Perú (Modserv) y financiado por la cooperación canadiense. El objetivo de este artículo es contribuir con un análisis sobre la incorporación de tres importantes enfoques de inclusión en el marco regulatorio del SAGRHR: género, discapacidad e interculturalidad, e identificar las características de regulación existentes.

Constituye un esfuerzo inédito en ese sentido, porque no existen estudios especializados que se enfoquen en la incorporación y la comparación de estos enfoques dentro de un sistema administrativo de gestión del Estado.

Existe, sin embargo, un importante cuerpo bibliográfico en materia de implementación de cada enfoque en la gestión pública a nivel nacional e internacional. Predomina la investigación liderada por organizaciones internacionales en materia de políticas públicas y estudios de caso, especialmente desde los campos de la psicología organizacional y las ciencias políticas¹. Así, Louzao (2022) se centra en la valoración del enfoque de género en la mejora de la cultura organizacional para eliminar las barreras que limitan, por ejemplo, el acceso de las mujeres a cargos directivos. En cuanto al enfoque de inclusión de personas con discapacidad en la gestión de recursos humanos, Alcóver & Pérez (2011) sostienen que las posibilidades de inserción y desarrollo de las personas con discapacidad en el mercado laboral se relacionan con factores externos como la economía y la cultura, pero también a factores relacionados a la gestión de las personas como la cultura organizacional, y a las políticas y prácticas de recursos humanos.

En el Perú, predominan las publicaciones institucionales de entidades públicas y estudios de caso, principalmente universitarios. Así, Bustos et al. (2015) proponen un enfoque de interculturalidad en la gestión de los recursos humanos en los países andinos, por ser un factor clave para favorecer el acceso de las poblaciones originarias a los servicios de salud. Queda aún pendiente, sin embargo, el desarrollo participativo de una agenda de investigación específica y crítica en materia de enfoques transversales de inclusión (ETI) en los recursos humanos de la gestión pública. Una agenda de esta naturaleza no solo permitiría la introducción de nuevas perspectivas teóricas y transdisciplinarias, sino que, claramente, tendría aplicaciones prácticas directas en la gestión pública de recursos humanos.

No es propósito de este artículo poner en cuestión el modelo de transversalización de los enfoques de inclusión, como los principios y definiciones ya establecidos por las entidades rectoras. Tampoco propone la evaluación de la calidad de la implementación de las medidas ni de los resultados hasta la fecha. Solo se está contemplando el reconocimiento y desarrollo de instrumentos y/o mecanismos vinculados a estos enfoques, que forman parte actualmente del marco normativo del SAGRH.

1 Para el caso de investigación académica sobre recursos humanos y género ver: Louzao (2022); Alonso (2011); Sage Thousand Oaks. Coordination SUD. (s/f). Para el caso de RH y discapacidad ver: Alcóver & Pérez (2011). Para ver un estudio de caso de recursos humanos e interculturalidad en el Perú ver: Bustos et al. (2015).

A pesar de los importantes avances en el orden jurídico nacional, que incluye la formulación de políticas nacionales e instrumentos normativos para cada enfoque, la transversalización de estos en el SAGRH es todavía limitada. Esto podría responder, entre otros factores, (i) al escaso desarrollo de datos e información, (ii) a la limitada coordinación con entidades rectoras que facilite la cooperación técnica necesaria para la integración de los enfoques en la regulación del SAGRH y (iii) al limitado respaldo institucional para su implementación.

2. Metodología empleada

La metodología empleada consiste en un análisis documental cualitativo que rastrea la incorporación y/o reconocimiento de tres enfoques transversales de inclusión (género, discapacidad e interculturalidad) dentro del marco regulatorio del SAGRH vigente, disponible en bases de datos normativas de la institución. El estudio tiene cuatro pasos:

1. Recolección de información, que incluye la búsqueda de fuentes documentarias en bases de datos institucionales.
2. Análisis para la identificación de contenidos y variables de género, discapacidad e interculturalidad.
3. Codificación de documentos e identificación de correspondencia de los marcos referenciales con los hallazgos derivados de la normativa.
4. Reporte de resultados.

En la primera parte, se rastrearán los documentos regulatorios para cada proceso del SAGRH, disponibles en el sitio web institucional de SERVIR. En algunos casos, se incluirán documentos regulatorios elaborados por otros sectores con asociación directa a la implementación de los procesos, como los “Lineamientos para el otorgamiento de ajustes razonables a las personas con discapacidad, en el proceso de selección”. Servir (2019).

Identificados los documentos, se subirán al software de análisis cualitativo NVivo, luego serán codificados por la autora principal a partir de la organización de los procesos del SAGRH y los contenidos asociados a los enfoques de inclusión.

3. Enfoques de inclusión en el marco normativo SAGRH

La siguiente sección es una exploración sobre los avances en materia de incorporación y/o reconocimiento de los enfoques de inclusión dentro del cuerpo regulatorio de los procesos del SAGRH. Por ello, en el contexto del presente estudio, solo serán analizados los documentos regulatorios que han incorporado y/o reconocido estos enfoques dentro de su regulación.

Los procesos en los que se identificó la integración de normas, mecanismos y/o instrumentos relacionados a los enfoques de inclusión son (i) selección, (ii) inducción, (iii) procedimientos disciplinarios, (iv) capacitación, (v) bienestar social, (vi) cultura y clima laboral, y (vii) comunicación interna.

Se puede reconocer que el marco normativo del SAGRH —sin ser extenso— se encuentra en proceso progresivo de desarrollo y continúa actualizándose a la fecha. Cabe destacar que importantes procesos, como progresión en la carrera y bienestar social, aún no cuentan con lineamientos o guías de gestión para su implementación.

En el siguiente acápite se rastreará, de manera más precisa, cada uno de los lineamientos, instrumentos y/o recomendaciones de la normativa SAGRH que aluden a los enfoques de inclusión, con lo cual se podrá sondear la extensión y profundidad de la regulación del SAGRH en materia de inclusión.

3.1. Procesos intervenidos por los ETI en el SAGRH

3.1.1. Proceso Ss3: Gestión del empleo

La Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH “Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas”, define el subsistema de gestión del empleo como el “conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos de los servidores civiles en el SAGRH desde la incorporación hasta la desvinculación” (SERVIR, 2014). Este subsistema está compuesto por dos tipos de procesos: (i) gestión de incorporación y (ii) administración de personas:

Tabla 1
Subsistema de gestión del empleo

Gestión de incorporación	Administración de personas
Selección	Administración de legajos
Vinculación	Control de asistencia
Inducción	Desplazamiento
Periodo de prueba	Procedimientos disciplinarios
	Desvinculación

Fuente: Adaptado de *El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - SAGRH*, por SERVIR, 2021 (<https://storage.servir.gob.pe/archivo/2019/normas-y-herramientas-procesos-sagrh-abril-2019.pdf>).

Para efectos de la presente nota, solo se están considerando los tres procesos que han incorporado elementos de los enfoques transversales de inclusión en sus documentos de gestión.

Selección

Proceso que alude a la “incorporación de servidores civiles con la finalidad de seleccionar a la persona más idónea para el puesto sobre la base del mérito, igualdad de oportunidades, transparencia y cumplimiento de los requisitos” (SERVIR, 2014) en el ámbito del servicio civil.

- **Bonificación** a la persona con discapacidad: 15% del puntaje total (SERVIR, 2020, p.17).
- “En caso de incumplimiento de la cuota señalada en la Ley N° 29973, y cuando se presente un empate en un concurso público luego de haber otorgado la bonificación a que se hace mención en el artículo 51° del reglamento de la mencionada ley, se debe seleccionar a la persona con discapacidad” (SERVIR, 2020, p. 16).
- Las entidades realizan **ajustes razonables** en los procesos de selección en los que participen personas con discapacidad, implementando condiciones adecuadas de acceso a los ambientes donde se desarrollan las etapas del proceso. Asimismo, adaptan las pruebas y evaluaciones tomando en cuenta los requerimientos y necesidades de asistencia de dichos postulantes, de acuerdo con la normatividad vigente sobre discapacidad. Además, pueden realizar ajustes razonables y brindar apoyos que sean necesarios. La Oficina de Recursos Humanos (ORH) identifica a los postulantes que hayan indicado la necesidad de asistencia en la ficha del postulante y realiza las acciones pertinentes para su atención según sea el caso (SERVIR, 2019).
- De conformidad con el artículo 49° de la Ley N° 29973, en caso la entidad pública no haya alcanzado o no mantenga la proporción de la cuota de empleo de 5% de servidores con discapacidad de la totalidad de servidores (todos los regímenes laborales) y se genere una **vacante por la renuncia**, el despido justificado, la jubilación o el fallecimiento de un servidor con discapacidad, se realizará el respectivo proceso de selección que deberá ser **cubierto por una persona con discapacidad** (SERVIR, 2021).
- La aprobación de los “Lineamientos para el otorgamiento de ajustes razonables a las personas con discapacidad en el proceso de selección que realicen las entidades del Sector Público” (SERVIR, 2019) resulta significativa para la implementación del enfoque de discapacidad en las ORH del sector público.
- Las acciones de **difusión de procesos de selección** de las entidades públicas son

coordinadas entre SERVIR, Conadis, las OREDIS² y las OMAPED³ con el fin de fomentar la participación de personas con discapacidad en estos procesos.

- Los ajustes razonables podrán ser omitidos en caso sean de carácter desmedido, excesivo o exagerado para los fines del proceso de selección. No se establecen parámetros para esta evaluación.
- Las entidades deberán proporcionar información sobre los postulantes con discapacidad que postularon a los procesos de selección realizados el año inmediato anterior. Esto permitirá que SERVIR elabore un informe anual sobre la participación de la persona con discapacidad en los procesos de selección que realicen las entidades públicas.

En la regulación de este proceso destaca el énfasis en materia de discapacidad con mecanismos bastante precisos a ser implementados, como los bonos en el puntaje, la cuota laboral y los ajustes razonables. Destaca la ausencia de recomendaciones técnicas para la implementación del enfoque de género en el proceso, dada la visibilidad del eje de género y empleabilidad en el sector público en la discusión pública y política.

Inducción

Alude a la función de socialización y orientación del servidor civil que se incorpora a la entidad. Tiene dos objetivos: (i) inducción general sobre la institución y el funcionamiento del Estado e (ii) inducción específica sobre el puesto (SERVIR, 2021).

- La implementación y desarrollo del proceso de inducción debe adoptar el **lenguaje inclusivo**, tomando como referencia la *Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras no existo* del MIMP (SERVIR, 2017).
- Las entidades públicas que se ubiquen o cuenten con sede en un distrito, una provincia o una región con una **lengua originaria oficial**, además del castellano, podrán implementar el proceso de inducción con sus servidores civiles también en las respectivas lenguas originarias oficiales (SERVIR, 2017).

Procesos disciplinarios

Dentro de la normativa asociada al SAGRH, no se identificaron hallazgos específicos en materia de género, discapacidad e interculturalidad. Sin embargo, cabe destacar la aprobación de los

2 Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad.

3 Oficina Municipal de Atención a la Persona con Discapacidad.

Lineamientos para la prevención, denuncia, atención, investigación y sanción del hostigamiento sexual en las entidades públicas de la GDSRH de SERVIR (SERVIR, 2019).

Los lineamientos reconocen dos fases principales, una de prevención y otra sobre el procedimiento de denuncia, investigación y sanción. Dentro de la fase preventiva se incluyen acciones de diagnóstico institucional, capacitaciones (en fase de inducción y luego anualmente), difusión de información, etc. Complementariamente se ponen a disposición algunos instrumentos para la gestión de las diferentes fases de implementación (SERVIR, 2019).

3.1.2. Ss6 Gestión del desarrollo y capacitación

Este subsistema aborda el desarrollo de políticas de progresión en la carrera y desarrollo de capacidades, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas (SERVIR, 2022).

Capacitación

Proceso que se define por el fortalecimiento de las capacidades y competencias de los y las trabajadores/as a fin de contribuir a la mejora de la calidad de los servicios brindados y al logro de los objetivos institucionales. Este proceso ha sido destacado por las tres entidades rectoras de los enfoques para la aplicación en el ámbito de recursos humanos.

- Se define el rol rector de SERVIR y el de las entidades rectoras de los enfoques como actores externos en la gestión de este proceso. SERVIR, dentro de sus competencias, planifica, desarrolla, gestiona y evalúa la política de capacitación para el sector público. Las entidades rectoras, por su parte, promueven y desarrollan capacitación en el ámbito de su competencia. Estos objetivos de capacitación deberán ser formulados en los planes de capacitación que deberán ser informados a SERVIR (SERVIR, 2016).
- En la **matriz de clasificación de materias de capacitación** se identifican como materias transversales (en tercer orden de prioridad) los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos (SERVIR, 2016).
- Dentro del orden de prioridades para la planificación de la formación laboral, se reconoce el aprendizaje de lenguas originarias en el tercer nivel de prioridad (SERVIR, 2016).

Cabe reconocer también la aprobación del Decreto Supremo N° 010-2022 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) que dispone “la capacitación obligatoria en enfoque

de género para la prevención de la violencia y discriminación por género en la Administración pública” que el MIMP deberá implementar en coordinación con SERVIR en su calidad de ente rector del proceso de capacitación⁴. Una línea de trabajo pendiente se relaciona a la implementación de la RPE 024- 2021, Directiva que Regula el Desarrollo de los Diagnósticos de Conocimientos, que regula las funciones de SERVIR en su calidad de ente rector de la capacitación en el sector público (incluyendo capacitación en materia de enfoques transversales), así como por los entes rectores de los Sistemas del Estado o de las Políticas Nacionales. La elaboración de estos diagnósticos son un prerrequisito para el diseño de un programa de fortalecimiento de capacidades, orientado a segmentos específicos de trabajadores. El desarrollo e implementación de los diagnósticos deberán ser coordinados por la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil y las entidades rectoras.

3.1.3.Ss7 Gestión de relaciones humanas y sociales

Este subsistema es definido, para los fines del SAGRH, como “las relaciones que se establecen entre la organización y sus servidores civiles en torno a las políticas y prácticas de personal” (SERVIR, 2022). Guarda mayor relación aparente con los enfoques transversales por su vínculo con el bienestar general de las y los trabajadores/as. El subsistema incluye los siguientes procesos de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla 2
Subsistema de gestión de relaciones humanas y sociales

Procesos asociados
Relaciones laborales individuales y colectivas
Seguridad y salud en el trabajo
Bienestar social
Cultura y clima organizacional
Comunicación interna

Fuente: Adaptado de *El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - SAGRH*, por SERVIR, 2021 (<https://storage.servir.gob.pe/archivo/2019/normas-y-herramientas-procesos-sagrh-abril-2019.pdf>).

En la actualidad, la normativa de este subsistema está parcialmente desarrollada. El proceso de bienestar social aún no cuenta con un lineamiento aprobado. Los otros procesos cuentan con una directiva o con guías de implementación.

⁴ Actualmente en proceso de implementación.

Bienestar social

El proceso de bienestar social alude, de manera general, a las “actividades orientadas a propiciar las condiciones para generar un buen ambiente de trabajo que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de los servidores. Incluye la identificación y atención de las necesidades de los servidores civiles”(SERVIR, 2022). El proceso aún no cuenta con lineamientos o instrumentos de implementación, pero cabe mencionar la aprobación de los “Lineamientos para el otorgamiento de ajustes razonables a las personas con discapacidad en el lugar de trabajo y los criterios para determinar una carga desproporcionada o indebida, aplicables en el Sector Público” (Decreto Supremo N° 001-2020-TR):

- El documento incluye los principios y criterios generales de aplicación de la norma, dentro de los cuales se incorpora los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación.
- Se define el proceso para el otorgamiento de ajustes razonables en el lugar de trabajo (fases, responsabilidades), a cargo de las Oficinas de Recursos Humanos o las que hagan sus veces.
- Se definen los criterios y procedimientos para la determinación de carga desproporcionada y/o indebida (denegatoria de ajustes razonables).

Cultura y clima organizacional

Este proceso incluye la gestión tanto de la cultura organizacional (forma de pensar y hacer las cosas en una entidad) como del clima organizacional (percepción colectiva de satisfacción) (SERVIR, 2022).

- Se reconoce la incorporación del enfoque de género en la implementación del proceso, aunque no se precisa su regulación (SERVIR, 2017).
- Se reconoce el **uso del lenguaje inclusivo** para la implementación de este proceso, haciendo uso de la *Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras no existo* (SERVIR, 2017).
- Las entidades que se ubiquen en una sede en un ámbito territorial con una **lengua original oficial** podrán desarrollar el proceso con sus servidores también en las respectivas lenguas originarias, aunque no se establecen criterios técnicos para su implementación (SERVIR, 2017).
- Durante la fase de planificación, se propone la implementación de una **encuesta de clima organizacional** que incluya variables de género (equilibrio en la vida laboral/familiar) y no discriminación (SERVIR, 2017).

Comunicación interna

Este proceso se define en su función de transmisión de “mensajes dirigidos al servidor civil, con un contenido adecuado, que cumpla las características de integralidad y claridad, con la finalidad de generar unidad de visión, propósito e interés” (SERVIR, 2022).

- Se reconoce incorporación del **enfoque de género** y el **uso del lenguaje** inclusivo en el diseño del proceso de comunicación (SERVIR, 2022).
- Se reconoce como consideración previa al proceso de comunicación el enfoque de interculturalidad, así como el **uso de lenguas originarias**, pero solo en el ámbito territorial de áreas con lenguas originarias oficiales (SERVIR, 2022).

4. Conclusiones y reflexiones

El desarrollo regulatorio para la implementación de los enfoques de inclusión dentro de los procesos contenidos en el SAGRH es de carácter progresivo, ya que algunos procesos del SAGRH han recibido mayor atención en su regulación y otros —quizá menos directamente asociados a factores de género, discapacidad e interculturalidad— no reconocen estos factores en su regulación y/o no cuentan todavía con documentos regulatorios. En algunos casos podemos identificar mecanismos técnicos precisos que respaldan la incorporación de estos enfoques dentro de los procesos (bonos y cuotas laborales para personas con discapacidad); en otros casos se trata de meros reconocimientos declarativos de los enfoques.

Hay que considerar que esta priorización de procesos debe entenderse no solo como parte de un desarrollo progresivo del SAGRH sino, además, dentro de un sistema interrelacionado y que vincula necesariamente unos subsistemas y procesos con otros. Así, de acuerdo a la Directiva N° 002-2014-SERVIR-GDSRH, el subsistema de planificación de políticas en recursos humanos es transversal a los demás subsistemas y el subsistema de gestión de las relaciones humanas y sociales brinda soporte a los demás. A la vez, este subsistema (gestión de las relaciones humanas y sociales), junto a los de gestión del empleo y desarrollo y capacitación —que incluyen procesos que regulan enfoques de inclusión—, están interrelacionados con otros procesos. De allí que un desafío clave será avanzar en la incorporación progresiva de los enfoques de inclusión en dichos procesos.

Durante el camino, se ha considerado pertinente incorporar documentos que no figuran dentro de las Normas para la gestión del SAGRH en las entidades públicas (Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH), pero que se encuentran fuertemente vinculados a la

implementación de los procesos del SAGRH. Por ejemplo, los “Lineamientos para la prevención, denuncia, atención, investigación y sanción del hostigamiento sexual en las entidades públicas” (SERVIR, 2019) y los “Lineamientos para el otorgamiento de ajustes razonables a las personas con discapacidad en el lugar de trabajo y los criterios para determinar una carga desproporcionada o indebida, aplicables en el sector público” (Ministerio de Trabajo, 2020). Estas regulaciones se han asociado al proceso de bienestar social en la sección 3 de este artículo, pero también podrían estar vinculadas a otros procesos dentro del subsistema de gestión de relaciones humanas y sociales, pues regulan intereses reclamados por los/las trabajadores.

4.1. Enfoque de género

El enfoque de género es política de Estado peruano y, por lo tanto, es de carácter transversal en todos los sectores y niveles del Estado. Cuenta con una Política Nacional y una Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, que establecen los objetivos, el modelo de implementación y las líneas de acción prioritarias. La entidad rectora del enfoque de género, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), cuenta con disposiciones en materia de transversalización del enfoque en la gestión del sistema de recursos humanos del sector público.

El desarrollo progresivo del marco normativo apunta principalmente a brindar lineamientos e instrumentos para la incorporación del enfoque de género en la gestión de algunos procesos de recursos humanos. Cabe destacar que, según el Protocolo de Asistencia Técnica para la Incorporación del enfoque de género en los Sistemas Administrativos de la Gestión Pública, de manera oportuna y fiable, que define el ámbito de acción del MIMP para brindar AT, se ha focalizado solo los subsistemas Desarrollo y Capacitación y Relaciones Humanas y Sociales. También es importante destacar la agenda de implementación del DS N°10-2022, Capacitación Obligatoria en Enfoque de Género para la Prevención de la Violencia y Discriminación por Género en la Administración Pública.

Por otro lado, SERVIR ha priorizado intervenciones en materia de atención a los casos de hostigamiento y acoso sexual en el entorno laboral. La entidad ha desplegado sostenidos esfuerzos para el fortalecimiento de la gestión de esta problemática, empezando por el *Diagnóstico de responsabilidades de las ORH sobre prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual en el trabajo* (2021), seguida por el lanzamiento de plataforma *Estado sin Acoso* para el reporte de denuncias por hostigamiento sexual en el sector público. Debido a las limitaciones en el acceso a los sistemas informativos de SERVIR, no se ha podido incluir un análisis de los resultados de los reportes de dichas intervenciones.

El análisis de los documentos normativos de SERVIR señala algunas limitaciones en la incorporación del enfoque de género en la regulación de los procesos del SAGRH. La *Guía para la gestión del proceso de inducción* solo reconoce la utilización del lenguaje inclusivo, mas no hay precisión técnica para la incorporación del enfoque dentro del proceso, por ejemplo, en el desarrollo de contenidos. Para el proceso de cultura y clima laboral, la *Guía para la gestión del proceso de cultura y clima organizacional* propone la elaboración de encuestas de clima organizacional que incluyan variables asociadas al género (estereotipos, facilidades para equilibrar la vida laboral y familiar). Llama la atención que no se reconozca nominalmente la transversalización del enfoque dentro del proceso.

Para los procesos disciplinarios, se destaca la línea de trabajo en hostigamiento sexual laboral. Cabe destacar la aprobación de los “Lineamientos para la prevención, denuncia, atención, investigación y sanción del hostigamiento sexual en las entidades públicas”, a través de Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 144-2019-SERVIR-PE, que establecen una fase preventiva que incluye la elaboración de diagnósticos institucionales, acciones de comunicación interna y capacitaciones, y una fase para los procedimientos de denuncia, investigación y sanción.

Dentro del proceso de capacitación cabe destacar que las *Normas para la gestión del proceso de capacitación en las entidades públicas* reconoce nominalmente el enfoque de género como materia de capacitación en el tercer nivel de prioridad. Con la aprobación del DS N°10-2022-MIMP, Capacitación Obligatoria en Enfoque de Género, se destaca la importancia que tiene el enfoque de género dentro de este proceso debido a su carácter de obligatoriedad. Además, la *Guía para la gestión del proceso de comunicación interna*, aprobada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 151-2017-PE (SERVIR, 2017), reconoce que la implementación del proceso deberá incorporar el enfoque de género, mas no brinda mayores precisiones técnicas sobre su regulación.

El enfoque de género ha tenido importantes avances para su implementación dentro de los procesos del SAGRH. Sin embargo, se deberán reconocer las limitaciones que tiene su implementación sin sistemas de información establecidos, que permitan generar evidencia y hacer seguimiento a dichas medidas. De otro lado, hace falta el desarrollo de lineamientos y/o guías técnicas que faciliten la implementación del enfoque en cada proceso. En algunos procesos, se deberán contar con estudios técnicos y presupuestarios que permitan habilitar la implementación de medidas transformadoras, como podrían ser actividades propias del proceso

de Bienestar Social (por ejemplo, ampliación de días de descanso por maternidad/paternidad y medidas que reconcilien la vida personal y profesional)

4.2. Enfoque de discapacidad

El enfoque de discapacidad también es política de Estado en el país. Su marco normativo es la Ley General de la Persona con Discapacidad (2012) y la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (PNMDD), aprobada en 2021. Este marco regulatorio pone énfasis en la incorporación laboral para lograr los objetivos de bienestar de las personas con discapacidad, gracias a lo cual existen importantes mecanismos en materia de regulación del acceso laboral.

Por parte de SERVIR, la entidad reconoce esta regulación en materia de discapacidad y la incorpora en dos procesos específicos: selección y bienestar social.

Para el proceso de selección, se establecen diferentes mecanismos orientados a promover y facilitar la selección de personas con discapacidad en el ámbito público. Estos mecanismos incluyen una cuota laboral de 5%, la bonificación de 15% en el puntaje de selección (luego de haber alcanzado un puntaje mínimo aprobatorio), el favorecimiento de la selección de postulantes con discapacidad en caso de empate, la selección de personas con discapacidad para cubrir vacantes producidas por servidores con discapacidad, y la implementación de ajustes razonables en los lugares y procedimientos de selección. Estos mecanismos deberán ser implementados a solicitud del postulante. Su impacto todavía es bastante limitado según los reportes de la propia entidad (SERVIR, 2015), que señalan que existe una brecha importante para el cumplimiento de la cuota de empleo de personas con discapacidad en el sector público. No existe información sobre los alcances de los otros mecanismos de discapacidad para el proceso de selección.

También se ha avanzado en el proceso de bienestar social, el DS N° 001-2020-TR, “Lineamientos para el otorgamiento de ajustes razonables a las personas con discapacidad en el lugar de trabajo y los criterios para determinar una carga desproporcionada o indebida, aplicables en el sector público” establecen el procedimiento para el otorgamiento de ajustes razonables y la definición de criterios de carga desproporcionada para su denegación. Otra variable importante que quizá no ha sido suficientemente visibilizada en la normativa es la manera en que las ORH gestionan los factores de discriminación hacia los y las servidores/as con discapacidad dentro de las entidades, lo que podría dificultar su registro como personas con discapacidad. Finalmente,

de manera similar a lo observado en la implementación del enfoque de género, es evidente la falta de sistemas de información que faciliten la disponibilidad de datos actualizados sobre la implementación de estos mecanismos.

4.3. Enfoque intercultural

Este enfoque también es política de Estado en el país; por lo tanto, es transversal a todos los sectores y a todos los niveles del Estado. El principal referente normativo es la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural (Ministerio de Cultura, 2015), cuyo objetivo es orientar y articular la acción del Estado para promover un Estado que opera con pertinencia cultural y contribuye así a la eliminación de la discriminación, el respeto por las diferencias culturales, la inclusión social y la integración nacional.

El Viceministerio de Interculturalidad también ha desarrollado la “Guía metodológica para la incorporación de la variable étnica en registros de información de las entidades públicas” (Torrejón et al., 2021), la “Guía para la aplicación del enfoque intercultural en los servicios públicos” (Ministerio de Cultura, 2015), con algunas recomendaciones para la implementación del enfoque intercultural en los recursos humanos. Entre las recomendaciones se consideran acciones de sensibilización al personal en temas de diversidad cultural y no discriminación, el desarrollo de competencias interculturales, la identificación de características y competencias interculturales de los servidores de la entidad y la incorporación de intérpretes y mediadores interculturales para la prestación de servicios.

En la regulación de los procesos del SAGRH se identifican cuatro procesos que han reconocido algunos aspectos (especialmente lingüísticos) dentro de sus documentos de gestión. Las “Normas para la gestión del proceso de capacitación en las entidades públicas” reconocen el enfoque como materia de capacitación en el tercer nivel de prioridad. La “Guía para la gestión del proceso de comunicación interna” reconoce que las entidades que se encuentren en un ámbito con una lengua originaria pueden implementar el proceso en su idioma. La “Guía para la gestión del proceso de inducción” también reconoce la alternativa de implementar este proceso en lengua originaria en ámbitos con una lengua original oficial. Lo mismo se recomienda en la “Guía para la gestión del proceso de cultura y clima organizacional”. Sin embargo, en ninguno de los casos se brinda mayor detalle sobre su regulación.

4.4. Reflexiones finales

El marco normativo del SAGRH todavía se encuentra en construcción, habiendo alcanzado un mayor nivel de desarrollo en algunos subsistemas como el Ss2-organización del trabajo y el Ss3-distribución y gestión del empleo. La incorporación de contenidos asociados a los enfoques de inclusión aún es limitada en extensión y profundidad. Solo algunos procesos contemplan ciertos aspectos de los enfoques y estos difieren en su grado de regulación.

La incorporación de estos enfoques implica, a su vez, iniciar una ruta de trabajo con las entidades rectoras en su función de asistencia técnica para la incorporación de sus enfoques en los sistemas administrativos de la gestión pública, en este caso, el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Esta estrategia respaldará la idoneidad de las regulaciones propuestas.

Cabe señalar también el escaso desarrollo de información y datos en materia de enfoques transversales de inclusión para la sustentación de nuevos instrumentos normativos. La falta de información dificulta poner en agenda intervenciones en materia de estos enfoques, por lo que se recomienda considerar esto como una agenda en sí misma. Claro está que el solo desarrollo de nuevos instrumentos normativos no garantiza impactos significativos si es que no están acompañados de una estrategia de difusión, sensibilización y apoyo técnico para su utilización. En el contexto de este estudio, no se ha considerado incluir aspectos de evaluación y resultados de estos mecanismos, ya que excedían el alcance de los objetivos establecidos en su diseño. Esto podría ser materia de una investigación mayor con respaldo institucional de SERVIR y las entidades rectoras de los enfoques de inclusión.

Dada la situación de la incorporación de estos enfoques a nivel normativo, es válido reflexionar sobre el tipo de respaldo institucional que han recibido, especialmente el reconocimiento del rol de cada enfoque en el fortalecimiento del SAGRH. Un cambio de ruta sobre cómo se ha reflexionado respecto a los enfoques de inclusión puede facilitar el fortalecimiento de un *ethos* institucional centrado en los individuos que componen el servicio civil, dentro de un contexto cultural y social complejo y lleno de necesidades, pero capaces de realizar acciones transformadoras dentro de sus instituciones.

5. Referencias

- Alcover, C. M., & Perez Torres, V. (2011). Trabajadores con discapacidad: Problemas, retos y principios de actuación en salud ocupacional. *Medicina y Seguridad del Trabajo*, 57(supp.1), 206-223. <https://dx.doi.org/10.4321/S0465-546X2011000500013>
- Alonso, P. (2011). ¿Producen resultado adverso de género las entrevistas estructuradas de selección de personal?. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 27(1), 43-53. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=231318905005>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2014). Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE. Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH “Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas”. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3584196/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%20238-2014-SERVIR-PE.pdf?v=1662146204>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2015). *El reto de la Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad en el Servicio Civil Peruano*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1063927/personas con discapacidad en el servicio civil peruano 2015.pdf?v=1596043087](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1063927/personas%20con%20discapacidad%20en%20el%20servicio%20civil%20peruano%202015.pdf?v=1596043087)
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016). Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 141-2016-SERVIR-PE. Directiva “Normas para el proceso de capacitación en las entidades públicas”. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1421933/Resolucion%20de%20presidencia%20ejecutiva.pdf?v=1663277664>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017a). Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 150-2017-SERVIR-PE. Guía para la Gestión del Proceso de Cultura y Clima Organizacional (Herramientas del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos). <https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2017/Res150-2017-SERVIR-PE.pdf>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017b). Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 265-2017-SERVIR-PE. *Guía para la Gestión del Proceso de Inducción*. <https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2017/Res265-2017-SERVIR-PE.pdf>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017c). Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 151-2017-SERVIR-PE. Guía para la Gestión del Proceso de Comunicación Interna” del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1347113/Resoluci%C3%B3n%20de%20Presidencia%20Ejecutiva.pdf?v=1603141092>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2019a). Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 140-2019-SERVIR-PE. *Lineamientos para el otorgamiento de ajustes razonables a las*

personas con discapacidad en el proceso de selección que realicen las entidades del sector público.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1398321/Resoluci%C3%B3n%20de%20Presidencia%20Ejecutiva.pdf?v=1663337778>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2019b). Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 144-2019-SERVIR-PE. Lineamientos para la prevención, denuncia, atención, investigación y sanción del hostigamiento sexual en las entidades públicas. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/11/02/1822737-1/1822737-1.htm>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). *Guía para la virtualización de concursos públicos del Decreto Legislativo N° 1057.* https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1304970/Guia_Virtualizacion_Concursos_CAS_2020.pdf?v=1600370924

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2021a). *Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - SAGR H.* <https://storage.servir.gob.pe/archivo/2019/normas-y-herramientas-procesos-sagr-h-abril-2019.pdf>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2021b). *Directiva N° 004-2021-SERVIR/GDSRH "Normas para la gestión de los procesos de selección en el régimen de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil"* <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1898274/Directiva%20N%C2%B0%20004-2021SERVIR/GDSRH%20%E2%80%9CNormas%20para%20la%20gesti%C3%B3n%20de%20los%20procesos%20de%20selecci%C3%B3n%20en%20el%20r%C3%A9gimen%20de%20la%20Ley%20N%C2%B0%2030057%20%E2%80%93Ley%20del%20Servicio%20Civil%E2%80%9D.pdf?v=1621343665>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022). *El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos – SAGR H.* <https://www.servir.gob.pe/gestores-de-rrhh/%20gestores-de-rrhh-2/gestores-de-rrhh/>

Bustos, V., Villarroel, G., Ariza, F., Guillou, M., Palacios, I., Cortez, L., Cañizares, R., Núñez, M. & Huamán, L. (2015). Análisis de la gestión de recursos humanos en los modelos de salud familiar, comunitaria e intercultural de los países andinos. *Anales de la Facultad de Medicina.* <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37938588006>

Coordination SUD (s/f). *Guide d'appui à l'intégration de l'approche genre dans ses politiques RH.* <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Guide-dappui-%C3%A0-lint%C3%A9gration-de-lapproche-genre-chapitre-RH.pdf>

Louzao Sabelli, J. (2022). *La perspectiva de género en el área de recursos humanos de las organizaciones.* *Revista De La Facultad De Derecho.* <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/rfd2022nesp1a2>

Ministerio de Cultura. (2015a). *Centro de Recursos Interculturales- Ministerio de Cultura.* <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Politica-nacional-para-la-transversalizacion-del-enfoque-intercultural-final.pdf>

- Ministerio de Cultura. (2015b). *Servicios públicos con pertinencia cultural: Guía para la Aplicación del Enfoque Intercultural en la Gestión de Servicios Públicos. Parte I: ¿Qué son servicios públicos con pertinencia cultural?* <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/guiaparalaaplicaciondelenfoqueinterculturalenlagestiondelosserviciospublicos-final.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2020). Decreto Supremo Nº 001-2020-TR. Lineamientos para el otorgamiento de ajustes razonables a las personas con discapacidad en el lugar de trabajo y los criterios para determinar una carga desproporcionada o indebida, aplicables en el Sector Público. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-los-lineamientos-para-el-otorgam-decreto-supremo-n-001-2020-tr-1842770-2>
- Ministerio de Cultura (2021). *Guía Metodológica para la Incorporación de la Variable Étnica en Registros de Información de las Entidades Públicas*. Ministerio de Cultura <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Gui%CC%81a%20etnica%20%281%29.pdf>

Capacidad de respuesta estatal frente a la violencia contra las mujeres

State responsiveness to violence against women

Guillermo Girao, Martín Augusto*

Resumen

El presente estudio pretendió describir y comprender cuál es la capacidad de respuesta estatal en el abordaje de la violencia contra las mujeres (VCM). Se trató de una investigación descriptiva, con enfoque cualitativo y el uso de fuentes secundarias por medio de entrevistas y análisis documental.

Para ello, primero, hicimos una revisión de las teorías entorno a la violencia y a la VCM. Asimismo, dimos a conocer las estadísticas actuales a nivel nacional. Luego, estudiamos cuál es la capacidad de respuesta del Estado peruano en el abordaje del problema y analizamos la eficacia de los mecanismos y las medidas ejecutadas. Para analizar la capacidad de respuesta estatal, se tomaron en cuenta las entrevistas realizadas a autoridades y el análisis documental efectuado. Finalmente, concluimos que el Estado peruano ha avanzado en el ámbito normativo, pero la eficacia de los mecanismos y medidas requieren una evaluación exhaustiva y permanente. Es necesario el diseño de políticas públicas sólidas con enfoque de género y voluntad política.

Palabras clave: violencia contra las mujeres, capacidad de respuesta estatal, avance normativo, enfoque de género, Perú.

* Doctor en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Magíster en Ciencia Política por la Universidad Ricardo Palma (Perú). Máster en Gerencia Pública por la EUCIM Business School (España). Consultor, investigador y conferenciante internacional, experto en temas de administración pública, gobernanza territorial y derechos humanos. Actualmente, se desempeña como funcionario del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de Perú. Director de Cátedra 7 Asuntos Públicos y Gobierno Consultoría. Es autor de diversos artículos en revistas científicas nacionales e internacionales. ORCID: 0000-0003-2284-0054. Correo Electrónico: augustogirao7@yahoo.es

Abstract

The present paper aimed to describe and understand the state's response capacity in addressing the violence against women (VAW). It was a descriptive investigation, with a qualitative approach and the use of secondary sources through interviews and documentary analysis.

To do this, first, we reviewed the theories around violence and VAW. We also released current statistics at the national level. Then we studied the response capacity of the Peruvian State in addressing the problem, and we analyzed the effectiveness of the mechanisms and measures implemented. To analyze the state's response capacity, interviews with authorities and documentary analysis were taken into account. Finally, we concluded that the Peruvian State has advanced in the regulatory field, but the effectiveness of the mechanisms and measures require an exhaustive and permanent evaluation. It is necessary to design sound public policies with a gender-based approach and political will.

Keywords: violence against women, state's response capacity, regulatory progress, gender perspective, Peru.

1. Introducción

En todo el mundo, los patrones de VCM difieren notablemente de la violencia contra los hombres. Por ejemplo, las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de ser agredidas física, psicológica o sexualmente, o asesinadas por alguien que conocen.

El Estado tiene la obligación de proteger a sus ciudadanos, incluida la protección de mujeres que sufren violencia. Dado que este grupo de personas sigue siendo uno de los más vulnerables en todas las sociedades, a pesar de que los movimientos internacionales y nacionales de derechos humanos han mejorado, en general, este grupo sigue en la última fila.

Muchos países, incluido el Perú, han adoptado legislaciones de protección frente a la VCM mediante la aprobación de leyes para enfrentar este problema de manera eficaz. Esto puede ser considerado como un gran avance, puesto que constituye un paso importante hacia la defensa de los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

En el caso peruano, podemos mencionar a la Ley N° 30364, "Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar" y su reglamento

(Decreto Supremo N° 009-2016) como la reforma política más importante en materia de política de género.

Sin embargo, de acuerdo con datos recientes del Portal Estadístico del Programa Nacional Aurora, en el Perú, hasta el 31 de mayo de 2023, ya tenemos 68 casos de feminicidios y 114 en grado de tentativa (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2023). Como muestra de ello, podemos señalar un caso que conmocionó al país: el feminicidio de Katherine Gómez, quien fue quemada viva por su pareja por querer terminar la relación. A ello se suma la tardía reacción policial en emitir una orden de arresto (después de transcurridos cinco días de ocurrido el hecho) contra el presunto agresor.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo describir y comprender cuál es la capacidad de respuesta estatal en el abordaje de la VCM. Para ello, hemos empleado una metodología cualitativa. Las técnicas de investigación utilizadas fueron las entrevistas y el análisis documental.

2. Teorías en torno a la violencia

2.1. Violencia

Hobbes (1651/1996), en su “Leviatán”, señala que la naturaleza humana es intrínsecamente mala, de modo que, para poder convivir, se requiere un poder autoritario que controle los impulsos agresivos que surgen de los motivos egoístas de todos los seres humanos.

Rousseau (1755/2000), en su “Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres”, defiende la teoría del “buen salvaje” al señalar que el hombre es bueno, pero la sociedad lo corrompe. Él imaginó al hombre en su estado natural como un ser justo y pacífico. Para este autor, la violencia reside en la vida en sociedad.

En la obra de Weber (1919), “La política como vocación”, podemos apreciar una muestra de las relaciones entre el poder y la violencia: “la violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es su medio específico”. Es especialmente íntima la relación del Estado con la violencia.

Arendt (1970), en su obra “Sobre la violencia”, señala que la violencia existente desde tiempos remotos ha sido aceptada como algo natural y asumida como algo inapelable.

Respecto a la violencia, Tilly (2007) señala lo siguiente:

En términos absolutos (y per cápita), el siglo XX ha sido el más violento de los últimos diez milenios del planeta. Partiendo del balance de víctimas en conflictos armados, principalmente en las guerras mundiales (I y II), y recordando que en la segunda mitad del siglo XX las prácticas militares que siguen prevaleciendo responden a nombres como los de guerrilla, conflicto de baja intensidad, genocidio, politicidio, democidio o limpieza étnica (p. 56).

2.2. Violencia contra las mujeres

La VCM constituye un problema de índole multidimensional, puesto que abarca varios factores, tales como sociales, políticos, económicos, legales, educativos, de salud y de desarrollo. Asimismo, es una violación a sus derechos humanos, ya que es una forma de discriminación que contraviene el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y, a la vez, una amenaza directa hacia ellas, que a menudo le impide poder buscar ayuda y cooperar con el acceso a la justicia.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1994), mediante la Resolución de su Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993, emitió la “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, donde define la VCM como:

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada (art. 1).

Asimismo, abarca los siguientes hechos, sin limitarse a los mismos:

la violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación; (...) dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada; (...) perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra (ONU, 1994, art. 2).

La “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, ‘Convención de Belem do Pará’” (1994), define la VCM como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (art. 1).

La Ley N° 30364 (2015), mediante su artículo 5°, define la VCM como:

Cualquier acción o conducta que les causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de tales, tanto en el ámbito público como en el privado. (...)a. La que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer. Comprende, entre otros, violación, maltrato físico o psicológico y abuso sexual. (...) b. La que tenga lugar en la comunidad, sea perpetrada por cualquier persona y comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar. c. La que sea perpetrada o tolerada por los agentes del Estado, dondequiera que ocurra (art. 5).

De acuerdo con la definición dada, podemos resaltar la expresión “por su condición de tales”, pero ¿qué significa violencia contra la mujer por su condición de tal? Podríamos citar la Recomendación General N° 19 del Comité de la CEDAW (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women), que establece que la violencia es una forma de discriminación que afecta a las mujeres de manera desproporcionada, la cual inhibe su capacidad para disfrutar de sus derechos y libertades en igualdad de condiciones con los hombres. Con ella podemos señalar que se pasa a resaltar más la expresión “violencia contra la mujer por razón de género”, puesto que enfoca las causas y las consecuencias que conlleva (UN Woman, 2009).

Así también, podemos observar que en las definiciones dadas de VCM, tanto en la Declaración de 1993 como en la Convención de Belém do Pará de 1994, está ausente la expresión ‘violencia económica’. Con respecto al ámbito nacional, en la Ley N° 30364, aunque no figura en la definición, está incluida en los tipos de violencia.

Así pues, consideramos que al concepto de VCM se le deben incorporar todas las modalidades de violencia de que la mujer es objeto por su condición de tal. Igualmente, es necesario resaltar que los términos VCM y violencia de género no son lo mismo.

2.3. Violencia contra las mujeres en cifras

Esta parte del presente estudio se enfocó en la revisión de estadísticas sobre casos de VCM utilizando distintas fuentes de información. La idea era conocer la evolución que ha tenido el tratamiento de la VCM en el Perú.

La Tabla 1, de acuerdo con estadísticas del Programa Nacional Aurora del MIMP, muestra los casos atendidos de violencia familiar y sexual por los Centros Emergencia Mujer (CEM), según sexo, entre el periodo 2018-2022. Se atendieron 748,076 casos de violencia familiar a nivel nacional (Portal Estadístico del Programa Nacional Aurora, 2023)

Tabla 1

Casos atendidos de violencia familiar/sexual por los Centro Emergencia Mujer, según sexo (2018-2022)

	2018	2019	2020	2021	2022
Mujeres	113,727	155,092	97,926	140,833	133,436
Hombres	19,970	26,793	16,569	22,964	20,766
Total de casos atendidos	133,697	181,885	114,495	163,797	154,202

Fuente: Adaptado de “Últimos datos estadísticos: al 31 de mayo del 2023” [Archivo Excel], por MIMP. Portal Estadístico del Programa Nacional Aurora, 2023 (<https://portalestadistico.aurora.gob.pe/>)

En la Tabla 2, de acuerdo con las estadísticas del Programa Nacional Aurora del MIMP, la violencia psicológica ocupó el primer lugar con respecto a los casos atendidos de violencia familiar y sexual por los CEM según tipo de violencia entre 2018 y 2022.

Tabla 2

Casos atendidos de violencia familiar/sexual por los Centro Emergencia Mujer, según tipo de violencia (2018-2022)

Tipo de violencia	2018	2019	2020	2021	2022
Violencia psicológica	66,628	90,235	55,995	75,894	66,623
Violencia física	53,607	72,582	44,125	64,805	59,521
Violencia sexual	12,839	18,044	13,843	22,456	27,362
Violencia económica	623	1,024	532	642	696
Total de casos atendidos	133,697	181,885	114,495	163,797	154,202

Fuente: Adaptado de “Últimos datos estadísticos: al 31 de mayo del 2023” [Archivo Excel], por MIMP. Portal Estadístico del Programa Nacional Aurora, 2023 (<https://portalestadistico.aurora.gob.pe/>)

En la Figura 1, de acuerdo con estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2022), se puede observar que la tasa de feminicidios en 2021 fue de 0.8 mujeres asesinadas por cada 100 000 mujeres, sin variación respecto a 2020, que alcanzó la misma tasa (0.8) con un total de 141 mujeres asesinadas ese año. Sin embargo, en 2019 y 2018, años de prepandemia, esta tasa fue ligeramente inferior.

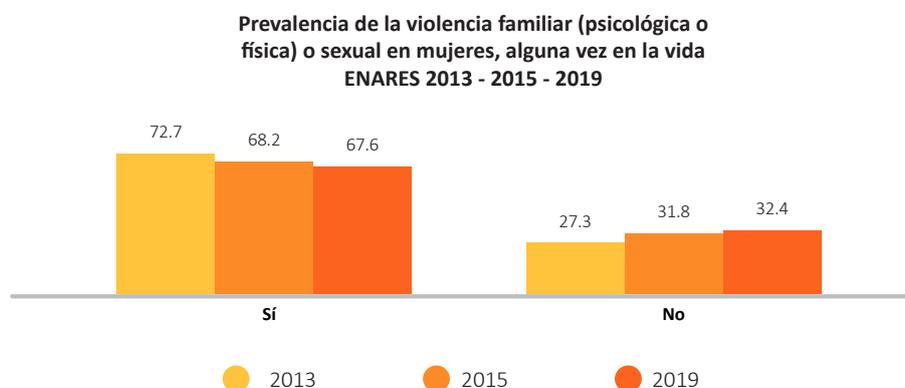
Figura 1
Perú: Casos contrastados y validados de feminicidio (2015-2021)

Año	Casos contrastados y verificados de eminicidios	Variación porcentual respecto al año anterior	Tasa de feminicidios por cada 100 000 mujeres
2015	84		0,5
2016	106	26,2	0,7
2017	131	23,6	0,8
2018	150	14,5	0,9
2019	148	-1,3	0,9
2020	137	-7,4	0,8
2021	141	2,9	0,8

Fuente: Tomado de *Perú: Feminicidio y violencia contra la mujer 2015-2021* (p. 23) por INEI, 2022, (<https://www.gob.pe/es/i/3790570>)

La Figura 2 muestra que, de acuerdo con la encuesta elaborada por INEI-ENARES (2019) respecto a la violencia dirigida a mujeres de 18 y más años de edad, el 67.6% (2019) de mujeres señalaron haber sido víctimas de violencia familiar y/o sexual alguna vez en su vida, la misma que todavía persiste respecto a años anteriores.

Figura 2
Violencia dirigida a mujeres de 18 y más años de edad

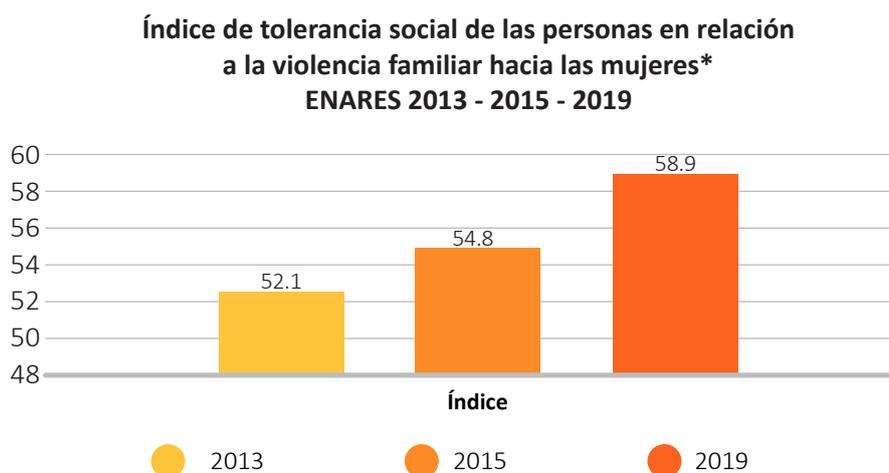


Fuente: INEI - ENARES

Fuente: Tomado de la *Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales. ENARES 2019: principales resultados* (p. 20), por INEI, [2019] (https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/presentacion_enaes_2019.pdf)

En la Figura 3, de acuerdo con la misma encuesta, respecto a la tolerancia social de las personas en relación a la violencia familiar hacia las mujeres, existe un 58.9% (2019) de tolerancia frente a la VCM, la misma que ha aumentado con respecto a años anteriores.

Figura 3
Índice de tolerancia social de las personas en relación a la violencia familiar hacia las mujeres



Fuente: INEI - ENARES

Fuente: Adaptado de la *Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales. ENARES 2019: principales resultados* (p. 26) por INEI, 2019. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/presentacion_enares_2019.pdf

En la figura 4, de acuerdo con la encuesta elaborada por INEI-ENDES (2022) respecto a la violencia contra la mujer de 15 a 49 años de edad ejercida alguna vez por el esposo o compañero, según formas de violencia, podemos señalar que, durante 2022, el 55.7% de mujeres fueron víctimas, situación que está en alza desde 2020 (54.8%). Respecto a las formas de violencia, resalta la violencia psicológica con un 51.9%, lo cual coincide con las estadísticas del Programa Nacional Aurora (ver Tabla 2).

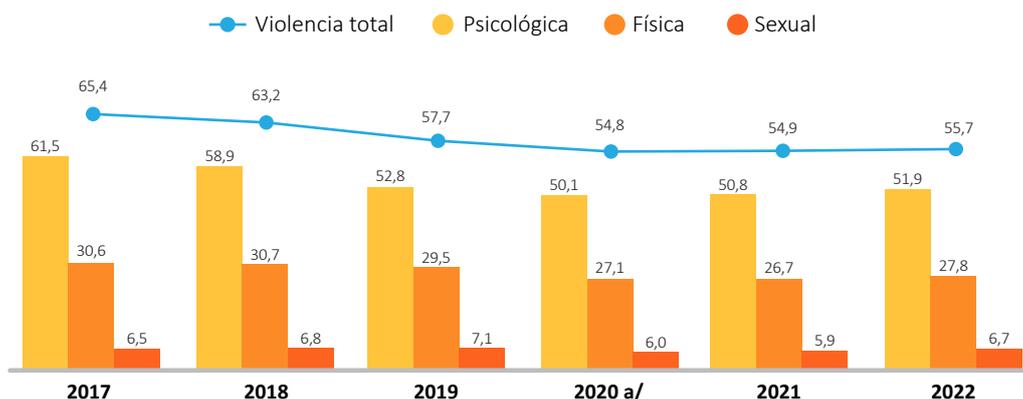
La Figura 5 muestra las estadísticas de casos ingresados y atendidos en las fiscalías especializadas en violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar durante el periodo 2020-2022.

Llama la atención la alta proporción de casos no atendidos: 61,503 en 2020, 43,077 en 2021 y 24,152 en 2022. Asimismo, a partir de entrevistas realizadas, buena parte de dichas cifras se deben, por un lado, a que las víctimas desisten de la investigación; por otro lado, no son de competencia de la entidad o no constituyen casos, sino conflictos.

Figura 4

Perú: violencia contra la mujer de 15 a 49 años de edad ejercida alguna vez por el esposo o compañero, según formas de violencia, 2017-2022

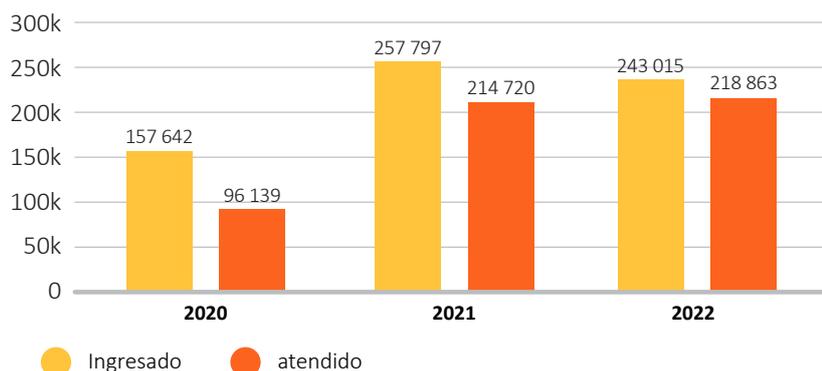
Perú: violencia contra la mujer de 15 a 49 años de edad, ejercida alguna vez por el esposo o compañero según formas de violencia, 2017 - 2022 (porcentaje)



Fuente: Tomado de la *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar ENDES 2022: nacional departamental* (p. 254) por INEI, 2023 (https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1898/libro.pdf)

Figura 5

Casos ingresados y atendidos en las fiscalías especializadas en violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar



Fuente: Adaptado de “*Fiscalías Especializadas en Violencia contra la Mujer e Integrantes del Grupo Familiar: Información: enero - junio 2023*”, por Ministerio Público, 2023, Portal Estadístico. Fiscalía de la Nación (https://cfe.mpfm.gov.pe/gis_mp/web/index.php/indicador/fiscalias-especializadas/18)

En la Tabla 3 se muestran datos respecto a las medidas de protección otorgadas y no otorgadas. Es necesario precisar que muchas veces no se otorgan medidas de protección porque no existe afectación ya sea física o psicológica, ni vínculo familiar. Los datos del Portal Estadístico de la Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial muestran las siguientes cifras:

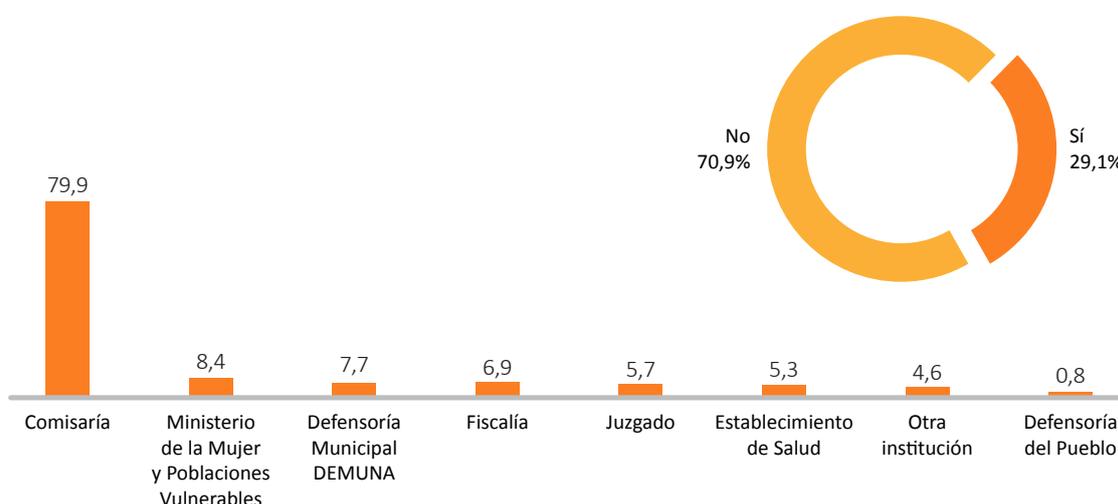
Tabla 3
Medidas de protección otorgadas y no otorgadas (2019-2022)

	2019	2020	2021	2022
Medidas de protección otorgadas	279,349	229,775	250,301	229,441
Medidas de protección no otorgadas	54,582	43,620	52,343	61,429
Total	333,931	273,395	302,644	290,870

Fuente: Adaptado del “Estadística: Medidas de protección. Periodo: enero 2016 - mayo 2023”, por Poder Judicial del Perú, 2023, Portal Estadístico. Comisión de Justicia de Género (https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/genero/s_jgen/as_estadistica)

En la Figura 6, respecto a la búsqueda de ayuda en alguna institución cuando fueron maltratadas, podemos señalar que solo el 29.1% señalaron que lo hicieron, mientras que un 70.9% no lo hicieron. La comisaría fue la institución que representó la mayor concurrencia. Entre las razones por las cuales no buscaron ayuda están que no era necesario, vergüenza, de nada sirve, etcétera.

Figura 6
Perú: Búsqueda de ayuda en alguna institución cuando fueron maltratadas, 2022



Fuente: Adaptado de Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar ENDES 2022: nacional departamental (p. 267) por INEI, 2023 (https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1898/libro.pdf)

3. Capacidad de respuesta estatal frente a la violencia contra las mujeres

Sobre la capacidad estatal, podemos señalar que la misma no debe estar ligada únicamente a la habilidad del gobierno para el desempeño de funciones, puesto que el concepto engloba un enfoque más amplio. Se deben tomar en cuenta, además, los conocimientos que debe poseer la

entidad estatal sobre los asuntos públicos territoriales; asimismo, las actitudes, es decir, la forma de atender y dar solución a las demandas y necesidades de la población.

Por capacidad estatal definiremos al conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes colectivas que poseen los gobiernos para gestionar con autonomía y eficacia procesos de gestión en sus territorios en continua interacción con actores no estatales a través de redes mixtas de cooperación y colaboración.

De acuerdo con Walsh (2008), la “respuesta estatal” se refiere a dos cosas. La primera es que los Estados reasignen recursos humanos y/o financieros para establecer instituciones y programas especializados para abordar la VCM. En segundo lugar, los agentes estatales de todo el sistema de justicia son responsables ante las víctimas. En los Estados receptivos, la práctica estándar incluye que la policía responda rápida y efectivamente a las llamadas de emergencia, haga cumplir las órdenes de protección, investigue adecuadamente los incidentes y que los operadores de justicia traten con respeto a las víctimas.

Weldon destaca claramente que, debido a una variedad de factores, la capacidad de respuesta del gobierno no necesariamente conduce a la eficacia. La capacidad de respuesta abarca la calidad y oportunidad de la respuesta política, mientras que la eficacia es una función de la implementación y el impacto de la política (Weldon, 2002). Desafortunadamente, la efectividad de la política es mucho más difícil de lograr.

3.1. Abordaje institucional de la violencia contra la mujer

Weldon (2002) también señala que los gobiernos pueden comprometerse a abordar la VCM en forma general, y la agresión sexual y la violencia doméstica en forma particular, en varias áreas diferentes de acción política. Un gobierno que aborda más de estas áreas será más receptivo, porque el alcance de la respuesta será más amplio. Asimismo, este autor, considera siete aspectos esenciales a tomar en cuenta: (i) reformas legales para lidiar con el maltrato conyugal y (ii) con la agresión sexual, (iii) refugios para víctimas de violencia física, (iv) centros de atención para víctimas de violencia sexual, (v) programas de capacitación para el personal de atención de casos de violencia, (vi) iniciativas gubernamentales para prevenir la violencia de género dirigido a la ciudadanía, (vii) agencias gubernamentales para la coordinación de políticas públicas sobre violencia de género.

De acuerdo con la Asamblea General de las Naciones Unidas (2006), los Estados tienen la obligación de responder a la VCM por medio de la investigación de los casos, el enjuiciamiento y castigo de los responsables de actos de VCM y la elaboración de normas procesales, el otorgamiento de recursos justos y efectivos a las mujeres víctimas de violencia (el acceso a la justicia, la reparación del daño causado, la restitución, la compensación, la satisfacción, la rehabilitación y garantías de no repetición y prevención), los servicios de apoyo (acceso a albergues, apoyo médico y psicológico, asistencia letrada gratuita), la modificación de actitudes y comportamientos (modificación de patrones socioculturales discriminatorios de comportamiento, modificación de prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la VCM), el fortalecimiento de capacidades y capacitación (fortalecimiento de la capacidad estatal y de los funcionarios que laboran para enfrentar la violencia desde una perspectiva de género), y los datos y estadísticas (es necesario llevar registros y estadísticas para realizar un monitoreo que mejore el desempeño estatal en la lucha contra la VCM).

Htun y Weldon (2012) han escrito extensamente sobre las condiciones que llevan a los Estados a responder a la VCM. Estas condiciones se pueden dividir ampliamente en dos grupos: condiciones que surgen dentro del Estado (influencias internas) y condiciones que surgen fuera del Estado (influencias externas). Dichos autores argumentan que, lejos de ser un tema prioritario para los Estados, la VCM no suele ser un problema en absoluto. Dado que las políticas de violencia de género requieren un desafío a los roles de género aceptados y la dominación masculina en las esferas pública y privada, un movimiento feminista fuerte es esencial para movilizar la presión necesaria para que el Estado responda.

En el ámbito internacional se han emitido diversos tratados para la protección de los derechos de las mujeres, tales como:

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (1979).
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1994).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) (1994).
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995).

En el ámbito nacional, se han emitido diversas normas legales para la protección de los derechos de las mujeres, tales como:

- Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2007).
- Ley N° 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (2015).
- Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP, que aprueba el reglamento de la Ley N° 30364.
- Decreto Supremo N° 005-2017-MIMP, que dispone la creación de un mecanismo para la igualdad de género en las entidades del Gobierno nacional y de los gobiernos regionales.
- Decreto Legislativo N° 1323 (2017), “que fortalece la lucha contra el feminicidio, la violencia familiar y la violencia de género”.
- Decreto Legislativo N° 1368 (2018), “que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de las mujeres e integrantes del grupo familiar”
- Decreto Legislativo N° 1386 (2018), “que modifica la Ley N° 30364; fortalece la prevención, erradicación y sanción de toda forma de violencia contra las mujeres y contra los integrantes del grupo familiar”.
- Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, Política Nacional de Igualdad de Género.
- Decreto Supremo N° 004-2020-MIMP, que aprueba el TUO de la Ley N° 30364.
- Ley N° 31156 (2021), que modifica la Ley N° 30364; habilita de forma permanente el uso de canales tecnológicos para denunciar hechos de violencia.
- Ley N° 31439 (2022), que modifica la Ley N° 30364; fortalece las instancias de concertación, sean estas regionales, provinciales o distritales.
- Ley N° 31621 (2022), que promueve servicios de protección temporal para víctimas de violencia familiar y sexual.
- Decreto Supremo N° 005-2022-MIMP, que modifica los artículos 6 y 8 del reglamento de la Ley N° 30364, con la finalidad de visibilizar nuevas modalidades de violencia contra las mujeres y permitir que los operadores comprendan e investiguen dichos hechos.
- Decreto Supremo N° 002-2023-MIMP, que aprueba el protocolo de actuación conjunta del Estado para la articulación de servicios en contextos de detención, retención e intervención policial a mujeres y personas en condición de vulnerabilidad.
- Ley N° 31715 (2023), que modifica la Ley N° 30364; elimina obstáculos y fortalece su ejecución.

La Tabla 4 muestra la red de servicios, recursos y programas de prevención, atención y sanción de la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar a nivel nacional.

Tabla 4

Red de servicios, recursos y programas de prevención, atención y sanción de la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar en el Perú

Institución	Servicios, recursos y programas
Policía Nacional del Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Comisarías
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional Aurora: Centro Emergencia Mujer (CEM), Línea 100, Chat 100, Servicio de Atención Urgente (SAU), Hogar de Refugio Temporal (HRT), Estrategia Rural, Te Acompañamos, Asistencia Económica, Servicio de Atención Rural (SAR)
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa Pública del Estado • Centro de Asistencia Legal Gratuita – ALEGRA
Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalía Penal • Fiscalía de Familia • Fiscalías Especializadas en Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar • Unidad de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos (UDAVIT) • Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Juzgados de Familia • Módulo Integrado de Justicia - Juzgado de Familia - Subespecialidad en violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar • Juzgados de Paz Letrados • Juzgados de Paz
Ministerio de Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de Salud Comunitarios
Ministerio de Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma SÍSEVE

Nota: Elaboración propia.

Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ)

En 2018, mediante Decreto Legislativo N° 1368, se creó el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (en adelante, SNEJ) con la finalidad de garantizar una atención integral a las

víctimas de violencia y brindarles seguridad, así como un efectivo acceso a la justicia. El SNEJ está integrado por las siguientes entidades del sector público: Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional del Perú, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En 2019, se aprobó su cronograma de implementación (Decreto Supremo N° 003-2019-MIMP). Luego, en 2020 (Resolución Administrativa N° 000172-2020-CE-PJ) y en 2021 (Resolución Administrativa N° 000109-2021-CE-PJ), se dispone la creación de módulos especializados de justicia en los distritos judiciales de Arequipa, Áncash, Callao, Cusco, Junín, Lima Este, Lima Norte y Puente Piedra-Ventanilla. En el mismo año 2021, se aprobó la Estrategia Nacional de Implementación del SNEJ 2021-2026 (Decreto Supremo N° 011-2021-MIMP); y en 2022, se dispuso que la implementación del SNEJ fuera de competencia del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (Resolución Corrida N° 000584-2022-CE-PJ).

Además, en 2019, se aprobó el Programa Presupuestal Orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer – PPOR RVCVM, mediante RS N° 024-2019-EF, que inició su vigencia a partir de los recursos asignados en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

En la Tabla 5, respecto a los resultados de la implementación del PPOR RVCVM durante el periodo 2020-2022, se pueden apreciar los siguientes altos niveles de ejecución:

Tabla 5
Resultados de la implementación del PPOR RVCVM durante el periodo 2021-2022

Periodo	Nivel gobierno/pliego	Asignado	PIM	Devengado	Ejecución
2021	Gobierno nacional	370'836,084	332'806,281	293'942,771	88.3%
	Gobiernos regionales	12'023,826	21'748,488	20'348,914	93.6%
	Total	382'859,910	354'554,769	314'291,685	88.6%
2022	Gobierno nacional	254'691,670	327'853,649	317'658,499	96.9%
	Gobiernos regionales	1'689,681	1'927,549	1'701,100	88.3%
	Gobiernos locales	40,732	134,672	129,127	95.9%
	Total	256'422,083	329'915,870	319'488,726	96.8%

Fuente: Adaptado de Consulta Amigable – MEF al 19/06/2023.

Respecto a los avances del SNEJ, el Poder Judicial emitió el documento “Equipos de Implementación del SNEJ en los Distritos Judiciales de Áncash, Arequipa, Callao, Cusco, Junín, Lima Este, Lima Norte y Puente Piedra-Ventanilla: Informe sobre avances, logros y desafíos” (2022), donde se señalan avances en el fortalecimiento de la tan anhelada articulación interinstitucional, que es imprescindible para brindar una respuesta adecuada a las víctimas de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar. Pero también se identifican desafíos comunes a todas las cortes, que son necesarios de atender a efectos de optimizar la respuesta del sistema de justicia, tales como:

- Alta rotación del personal policial a cargo del Botón de Pánico y el RUVA;
- Presencia de síndrome de agotamiento profesional de las operadoras y operadores de las instituciones que integran el SNEJ;
- Falta de personal especializado en las instituciones que integran el SNEJ para la atención de las personas víctimas de violencia;
- Ausencia de alianzas con organizaciones no gubernamentales, asociaciones y/o instituciones que brindar servicios complementarios y auxiliares al SNEJ;
- Ausencia de una estrategia rural (en los distritos judiciales con presencia de población rural); y
- Mejora de la interoperabilidad entre las instituciones que conforman el SNEJ.

Sobre la base de ello, podemos señalar que los avances en el fortalecimiento de la coordinación y articulación del SNEJ son de índole normativo. Asimismo, su proceso de implementación todavía se encuentra en una etapa primaria y, además, debería haber una adecuada gestión presupuestal que permita la implementación del SNEJ en más distritos judiciales, como también solucionar la falta de personal especializado en la materia.

3.2. Eficacia en el abordaje de la violencia contra la mujer

Podríamos señalar que la promulgación de leyes específicas han sido el principal instrumento legal de respuesta a la VCM a nivel internacional durante varias décadas. Sin embargo, la evidencia de su efectividad es mixta debido a la manera de implementarse en cada país. La realidad peruana es una muestra de ello.

La integración de los derechos fundamentales de las mujeres en el sistema legal a través de la adecuada formulación e implementación de las leyes es una forma de restaurar las relaciones de poder entre hombres y mujeres, y una forma de promover la democracia (Walsh, 2008).

Es importante tener en cuenta el rol que desempeñan las políticas sobre VCM, que son políticas sociales progresistas, es decir, tienen como objetivo transformar y mejorar la sociedad promoviendo la igualdad y la justicia. Un ejemplo de ello, en el caso peruano, es la Ley N° 30364 y sus modificatorias. Muchas veces se elogian este tipo de leyes, pero es necesario resaltar que tales normas con frecuencia tienden a generar controversia y resistencia interna por motivos culturales y tradicionales y, a menudo, son criticadas por su falta de implementación efectiva. Es decir, desafían las normas sociales que establecen el dominio masculino sobre el femenino.

Las condiciones que generan un entorno propicio para el desarrollo de políticas públicas sociales progresistas —que estén encaminadas a solucionar las desigualdades y a erradicar los estereotipos de género que discriminan a las mujeres— también pueden facilitar la implementación efectiva de estas políticas. Esto puede propiciar una situación favorable mediante la participación femenina tanto dentro como fuera de la esfera pública, puesto que el rol del Estado, la arena política femenina y la sociedad civil tendrán un impacto en la puesta en práctica de las políticas públicas contra la VCM. Por lo tanto, es muy importante medir el impacto real de estas políticas, y esto se puede hacer evaluando la experiencia de los usuarios finales y los cambios en las actitudes comunes hacia la VCM. Para ello, es necesario estudiar con mayor detalle políticas y programas particulares (Weldon, 2002).

Chinkin (1995) señala que existe una serie de explicaciones respecto a por qué se ha ignorado la VCM en el ámbito estatal.

En primer lugar, se desconoce el verdadero alcance de la violencia contra las mujeres en todo el mundo. La VCM no se denuncia, por lo que su ocurrencia no se registra formalmente. La dependencia económica y social de los hombres que abusan de ellas impide que muchas mujeres denuncien la violencia que experimentan. En muchos casos, cuando se denuncia la violencia, los organismos encargados de hacer cumplir la ley la tratan como un asunto privado y no responden de la misma manera que lo hacen con la violencia pública y otros tipos de violencia criminal. El sistema judicial puede brindar protección a los hombres que cometen actos violentos, como el “honor” que justifica matar o herir a una pareja aparentemente infiel.

En la misma línea, Guillermo y Gómez (2021) resaltan que:

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 (pp. 123-124).

En esta parte del estudio, realizamos catorce entrevistas a operadores de justicia: Poder Judicial (tres jueces de familia), Ministerio Público (tres fiscales de familia), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (cuatro funcionarios de atención de casos de violencia), Policía Nacional del Perú (dos responsables de medidas de protección), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (dos abogados de víctimas) durante el periodo 2020-2022. De estas entrevistas rescatamos algunos puntos interesantes para comprender la capacidad de respuesta estatal en el abordaje de la VCM en el Perú; entre ellos:

1. Muchas veces, los operadores de justicia no ejercen sus funciones con la efectividad y celeridad debida, ni hacen cumplir las órdenes de protección. Por ejemplo, en el caso del otorgamiento de medidas de protección, no han sido eficaces, ya sea por diversos motivos como el entrapamiento y burocracia para solicitarlas, el incumplimiento y demora de plazos para otorgarlas, como también la falta de criterio para brindarlas de forma apropiada y de acuerdo a la gravedad del caso. Asimismo, tenemos la solicitud de ampliación de medidas de protección, porque se ve mucho el incumplimiento de restricciones por parte de los agresores, y, a su vez, tenemos la falta de seguimiento del juzgado de familia.
2. Además, la falta de interés de la víctima en acudir a los servicios de atención, como también del agresor en acudir a terapia reeducativa, y el escaso control en la ejecución de las medidas de protección por parte de la policía, ya sea por motivos de carencia de recursos tanto materiales como humanos, como también por la falta de interés en el cumplimiento de sus obligaciones.
3. Igualmente, muchos operadores de justicia no son respetuosos con las víctimas, aplican nociones patriarcales y estereotipadas que impiden que los procesos sean justos para las mujeres víctimas de violencia. Tampoco hay una intervención inmediata y oportuna en la atención a las víctimas [...]. Además, frecuentemente, no reciben capacitación permanente en atención con enfoque de género, lo que genera confusión al momento de interpretar la norma, muchas veces de manera subjetiva, ya que puede ser un gran problema al momento de tomar una decisión frente a un caso de violencia.
4. Existe un alto índice de denuncias por VCM, pero el número de procesos penales iniciados

es bajo, lo cual ha generado la sensación de impunidad y desconfianza en el sistema de justicia y en la manera de proceder frente a casos de VCM, puesto que muchas veces, no se realiza un seguimiento debido de los mismos, ni se respetan los plazos establecidos, tampoco se garantiza una debida investigación de los casos y se terminan por archivarlos. Así como también, las penas no son ejemplares, ni rápidas. A ello se suma que el registro de agresores no es de acceso público.

5. Además, muchas veces, las víctimas de violencia desisten de sus denuncias o no denuncian; esto debido a que no confían en el sistema de justicia porque tienen la idea que no va a servir de nada o sienten vergüenza de hacerlo o por falta de pruebas. En el caso de las parejas, esto suele deberse a la dependencia económica, afectiva y social que existe por parte de la mujer hacia el varón, la misma que está ligada a nociones estereotipadas que subordinan el rol de la mujer por debajo del varón, lo cual impide que muchas víctimas denuncien.

Gran parte de los resultados de las entrevistas coinciden con las tablas y figuras analizadas. En efecto, no existen muchas instituciones en materia de género para afrontar el problema. Una ineficiente burocracia para la emisión de las medidas de protección en el Poder Judicial, el lento avance de los procesos penales, la proporción de casos ingresados y la de no atendidos en el Ministerio Público (ver Figura 5), así como también la escasa ejecución de las medidas de protección por parte de la policía dificultan la reducción de la VCM.

Además, podemos señalar que las prácticas y actitudes discriminatorias que prevalecen en el sistema de justicia peruano han impedido muchas veces que las víctimas alcancen justicia. A ello se suma la falta de confianza en el sistema de justicia por parte de las víctimas, que lleva a no denunciar hechos de violencia (ver Figura 6).

A esto se añade la falta de personal especializado en materia de género para la atención de casos de violencia, tal como lo señala el informe del Poder Judicial referente al SNEJ (2022), como también la no priorización en la detección temprana de casos de violencia y posterior denuncia, y la falta de círculos de coordinación y articulación entre todas las agencias para responder a este tipo de situaciones.

Así pues, es importante seguir fortaleciendo los servicios de prevención y respuesta, como las líneas de ayuda y asesoría (por ejemplo, la Línea 100), los servicios de salud, la asistencia legal, los hogares refugio, la promoción de servicios innovadores de alerta frente a casos de violencia, así

como también el desarrollo del marketing social preventivo en las entidades públicas y privadas, el trabajo preventivo con los operadores de justicia, con las escuelas y con la comunidad en general, que aún es insuficiente.

Además, se observa que la VCM todavía persiste e incluso está en aumento, como también los índices de tolerancia social (Figuras 2, 3 y 4). La falta de autoridades (policía) en zonas alejadas es un gran obstáculo y, por tanto, ante un hecho de violencia, no se puede brindar una atención célere y oportuna, así como tampoco se puede brindar la atención de casos ante la carencia de mecanismos virtuales. A todo ello, se suman las estadísticas mostradas en las Tablas 1, 2 y 3 y demás figuras, que nos dan a conocer que los esfuerzos realizados por parte del Estado peruano son insuficientes.

En 2022, el Comité de la CEDAW emitió el documento titulado “Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas – CEDAW sobre el noveno informe periódico del Perú” (Comité CEDAW, 2022) donde realizó una serie de recomendaciones al Estado peruano, entre las cuales señala promover el uso de medidas especiales de carácter temporal, con la finalidad de proporcionar una reparación urgente a las mujeres y las niñas que son objeto de discriminación; formular una respuesta estratégica y holística en cooperación con los grupos de mujeres y la sociedad civil para garantizar la aplicación oportuna de dichas medidas especiales; mejorar los mecanismos para el seguimiento de la aplicación de las leyes; prevenir, registrar, identificar y sancionar la discriminación y la violencia de género; implementar la Ley N° 30926; el reforzamiento de los componentes de derechos de la mujer e igualdad de género; el establecimiento de programas especiales de lucha contra la violencia de género; la aprobación de la nueva Política Nacional para la Prevención y Atención a la Violencia de Género 2022-2027; la garantía de la prestación de servicios de apoyo adecuados, accesibles y de calidad que respondan a las necesidades de las víctimas; la aprobación de un sistema de registro de casos con variables; y desarrollar y reforzar las capacidades de los proveedores de servicios a las víctimas para que puedan prestar servicios de calidad y sin discriminación.

4. Conclusiones

- Una de las primeras conclusiones que se desprende de la presente investigación es que, en nuestro país, se han dado avances significativos en el ámbito normativo respecto al tratamiento de la VCM, pero como se puede observar, no siempre genera cambios en la

práctica de la defensa de los derechos de las mujeres.

- Así también, es positiva la existencia de una red de servicios, recursos y programas de prevención, atención y sanción de la violencia, pero la cobertura de los mismos no es suficiente, ya que existen zonas alejadas donde la falta de autoridades impide poder brindar una atención inmediata y oportuna a los casos de violencia. En este sentido, se deberían facilitar más mecanismos virtuales para la atención de casos.
- Asimismo, se concluye que el Estado debe actuar con la debida diligencia frente a casos de VCM. Los operadores de justicia deben ejercer sus funciones con la efectividad y celeridad debida, evitando formalismos; deben hacer cumplir las órdenes de protección; prestar servicios de calidad y sin discriminación; y estar capacitados en materia de género. Todo ello mejorará el desempeño de la función estatal y, asimismo, la percepción de las víctimas con respecto a la labor que desempeñan los funcionarios.
- El Ministerio Público cumple un rol importante en la investigación y el seguimiento de los casos. Debe respetar los plazos establecidos a efectos de que se garantice una debida investigación y así evitar la dilatación del proceso, la no formalización de la investigación y el archivamiento de los casos. Por su parte, las penas deben ser ejemplares, conforme lo tipifica el artículo 122-b del Código Penal, y a su vez, rápidas, disuasivas y proporcionales; y el registro de agresores debería ser de acceso público.
- El Estado debe mejorar el acceso de las mujeres al sistema de justicia y, de esta manera, reducir los índices de impunidad. Muchas víctimas desisten de sus denuncias y renuncian al proceso, muchas veces por la falta de confianza en el sistema de justicia, porque creen que no va a servir de nada o sienten vergüenza de hacerlo o por la dependencia económica, afectiva y social de parte de la mujer hacia el varón o por la falta de pruebas.
- Las mujeres víctimas de violencia deben conocer que las normas, tanto nacionales como internacionales, protegen sus libertades fundamentales y que permiten su libre desarrollo en todos los contextos de la sociedad. Por lo tanto, ante un hecho de violencia, deben denunciarlo, puesto que a menudo las víctimas no llegan a denunciar y apenas lo comunican a un familiar.
- El marco normativo no es suficiente para atacar el problema de raíz; hay que abordarlo de otras formas, como la ejecución permanente de acciones preventivas en el entorno educativo, en el entorno comunitario y con los operadores de justicia. También se puede desarrollar un marketing social preventivo en las entidades públicas y privadas, que deben contar con un presupuesto adecuado. Por otra parte, las acciones de coordinación y articulación resultan de vital importancia para la conformación de alianzas estratégicas

a fin de garantizar que los actores públicos y privados participen en la toma de decisiones gubernamentales y de políticas públicas.

- La eficacia de los mecanismos y medidas requieren una evaluación exhaustiva y permanente, ya que no se está realizando un adecuado monitoreo ni control de los mismos. Estos deben ir acompañado del diseño de sólidas políticas sociales progresistas.
- Respecto al SNEJ, existen avances en el fortalecimiento de la coordinación y articulación, pero de índole normativo. Asimismo, su proceso de implementación todavía se encuentra en una etapa primaria. A ello se suma la falta de personal especializado en la materia. Finalmente, debería haber una adecuada gestión presupuestal que permita su implementación en más distritos judiciales.

Referencias

Arendt, H. (1970). *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza Editorial.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas. (2022). *Observaciones Finales del noveno informe periódico del Perú*.

UN Women. (2009). *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la eliminación contra la mujer*. <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

Chinkin, C. (1995). Violence against women: the international legal response. In *Women and rights*. UK: Oxfam GB.

Decreto Legislativo N° 1368, que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (29 de julio de 2018). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01368.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2023). *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. ENDES 2022: Nacional y Departamental*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1898/libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. ([2019]). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales. ENARES 2019: principales resultados*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/presentacion_enares_2019.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Perú: Femicidio y violencia contra la mujer 2015-2021*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3989367/Femicidio2022.pdf.pdf?v=1672171119>

- Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (23 de noviembre de 2015). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contraley-n-30364-1314999-1>
- Guillermo Girao, M. A. y Gómez, S. N. (2021). Fomento de la igualdad de género: un gran desafío para la gobernanza en Perú. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (6), 122–144. <https://doi.org/10.54774/ss.2021.06.07>
- Hobbes, T. (1996). *Leviatán*. Alianza Editorial (Trabajo original publicado en 1651).
- Htun, M. & Weldon, S. L. (2012). The Civic Origins of Progressive Policy Change. *American Political Science Review*, 106, 548-569. http://ncdsv.org/images/APSR_insProgressivePolicyChangeCombatingVAWinGlobalPerspective-1975-2005_8-2012.pdf
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2023). Últimos datos estadísticos: al 31 de mayo del 2023 [Archivo Excel]. Portal Estadístico. Programa Nacional Aurora. <https://portalestadistico.aurora.gob.pe/>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2023) Consulta amigable. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504
- Ministerio Público (2023). *Fiscalías Especializadas en Violencia contra la Mujer e Integrantes del Grupo Familiar. Información: enero - junio 2023*. Portal Estadístico. Fiscalía de la Nación. https://cfe.mpfm.gob.pe/gis_mp/web/index.php/indicador/fiscalias-especializadas/18
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención De Belem Do Para”, 9 de junio de 1994. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (23 de febrero de 1994). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer: Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993 (A/RES/48/104)*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286>
- Naciones Unidas. Asamblea General. (6 de julio de 2006). *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la Mujer. Informe del secretario general (A/61/122/Add.1)*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10742.pdf>
- Poder Judicial del Perú. (2022). *Equipos de Implementación del SNEJ en los Distritos Judiciales de Áncash, Arequipa, Callao, Cusco, Junín, Lima Este, Lima Norte y Puente Piedra – Ventanilla: Informe sobre avances, logros y desafíos*. Comisión de Justicia de Género. <https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/>

[d25cf50049c43098b219f69026c349a4/informe_avances_logros_desafiosEquipos_snej.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d25cf50049c43098b219f69026c349a4](https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/Genero/s_cgen/as_estadistica/as_mapa_violencia_fam/d25cf50049c43098b219f69026c349a4/informe_avances_logros_desafiosEquipos_snej.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d25cf50049c43098b219f69026c349a4)

Poder Judicial del Perú. (2023). *Estadística: Medidas de protección. Periodo: enero 2016 - mayo 2023*. Portal Estadístico. Comisión de Justicia de Género. https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/Genero/s_cgen/as_estadistica/as_mapa_violencia_fam/

Resolución Suprema Nº 024-2019-EF, que aprueba el Programa Presupuestal orientado a resultados de reducción de la Violencia contra la Mujer (30 de diciembre de 2019). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/471495/RS024_2019EF.pdf?v=1577986173

Rousseau, J.J. (2000). *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*. iUniverse (Trabajo original publicado en 1755).

Tilly, C. (2007). *Violencia colectiva*. Hacer.

Walsh, S.D. (2008). Engendering justice: constructing institutions to address violence against women. *Studies in social justice*, 2 (1), 48-66. <https://doi.org/10.26522/ssj.v2i1.967>

Weber, M. (1919). *La política como vocación*. Nobooks.

Weldon, S.L. (2002). *Protest, Policy and the Problem of Violence against Women: A Cross-National Comparison*. University of Pittsburgh Press.

La articulación territorial de los tambos en la Región Amazonas durante el año 2020*

The territorial articulation of tambos in the Amazon Region in 2020

Franklin Junior Velásquez Lluén**

Resumen

La representación territorial apunta a mejorar la gestión de los programas sociales en el Perú. Este enfoque propone que la coordinación entre los diferentes actores y niveles de gobierno es fundamental en la búsqueda de una gestión eficaz y eficiente. En el contexto peruano, la articulación territorial es particularmente importante debido a la diversidad geográfica, social y cultural del país. La implementación de programas sociales en áreas rurales y remotas puede ser particularmente difícil debido a la falta de infraestructura y recursos. En vista de esto, la articulación territorial puede ser una contribución significativa.

Por lo tanto, la investigación actual, realizada en 2020 en la región de Amazonas, nos lleva a plantear que las acciones formuladas —promovidas desde las plataformas tambos y con apoyo de las instituciones estatales de varios niveles de gobierno— tienen consecuencias positivas que contribuyen a la mejora de la calidad de vida.

* Este artículo se basa en la tesis para optar al grado académico de maestro en Ciencias Sociales con mención en Gestión Pública y Gerencia Social de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo: “La gestión del Concejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social PAÍS, Región Amazonas – año 2020”, sustentada por el autor en 2021 y publicada en <https://hdl.handle.net/20.500.12893/9803>

** Sociólogo de profesión, maestro en Gestión Pública y Gerencia Social, con amplia experiencia en el sector público. Profesional especializado en el manejo y monitoreo de programas sociales, actualmente trabajando en el MIDIS como especialista en Articulación de las Prestaciones Sociales. Correo electrónico: franklinvelasquezlluen@gmail.com

Palabras clave: Articulación territorial, programas sociales, gestión pública, descentralización, gobierno local.

Abstract

Territorial representation aims to improve the management of social programs in Peru, and the previous approach proposes that coordination between the different actors and levels of government is essential in the search for effective and efficient management.

In the Peruvian context, the territorial articulation is particularly important due to the geographical, social and cultural diversity of the country. The implementation of social programs in rural and remote areas can be particularly difficult due to a lack of infrastructure and resources. In view of this, the territorial articulation can be a significant contribution.

Therefore, the current investigation, carried out in 2020 in the Amazonas region, led us to propose the actions formulated —promoted by the tambo platforms and with the support of state institutions at various levels of government— have positive consequences which contribute to the improvement of the quality of life.

Keywords: Territorial articulation, social programs, public management, decentralization, local government.

Introducción

Según la política de modernización de la gestión pública, existe conocimiento sobre el tercer eje transversal, relacionado con el trabajo articulado, que debe promoverse desde varias instituciones, tanto nacionales como subnacionales, con el objetivo de prestar atención efectiva a los ciudadanos, además de garantizar beneficios sociales a tiempo con un enfoque en la relevancia de la cultura, los derechos humanos y la inclusión social.

En este sentido, los programas sociales se desarrollan en los mecanismos de gestión nacionales que requieren una planificación adecuada y una articulación territorial efectiva. Para este propósito, se deben considerar elementos de planificación básicos, además, los programas presupuestarios con articulación territorial pueden ser un instrumento valioso para la provisión oportuna de ventajas sociales a través de plataformas fijas que se denominan “Tambos” y lograr un mayor alcance de la ciudadanía

La articulación territorial puede ayudar a superar problemas en la implementación de programas sociales, que en su mayoría buscan lograr dar cobertura a la mayor cantidad de la población en situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, la gestión de los programas sociales en el Perú requiere una planificación adecuada y una articulación territorial efectiva para garantizar los beneficios proporcionados por varias instituciones.

El presente artículo se inspira en una investigación desarrollada en la región Amazonas denominada “La gestión del Concejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social- PAÍS, Región Amazonas – año 2020” (Velásquez, 2021, p. 1). Esta estrategia depende del involucramiento de sectores y organismos públicos y privados de diferente índole, además de promover la participación de la ciudadanía usuaria de las prestaciones sociales.

Para hacer esto, la metodología se aplicó utilizando 286 beneficiarios del programa PAIS, cuatro gestores locales y doce funcionarios que representan los campos involucrados en el ámbito de intervención.

Por consiguiente, los resultados concluyeron que los tambos tendrían mayor impacto en la ciudadanía si se tiene mayor presencia institucional, atendiendo los fines de semana (13.64%), promoviendo la presencia de los gobiernos locales (10.84%) y realizando campañas médicas (10.49%), además de considerar medidas que permitan ampliar la oferta de servicios brindados actualmente.

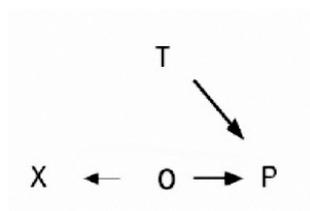
Finalmente, la experiencia durante la emergencia de atención médica indica que los tambos se han convertido en aliados estratégicos en áreas con una amplia cobertura de internet, además de la provisión de servicios médicos especializados relacionados con los servicios requeridos, utilizando campañas itinerantes, la promoción del servicio, práctica preventiva y medidas para combatir el Covid-19.

1. Metodología aplicada

La metodología empleada en la investigación referenciada es de carácter descriptivo con propuesta, una investigación de tipo mixto (cualitativo y cuantitativo), con énfasis en un diseño no experimental. Se planteó una propuesta de población objetivo en el ámbito de intervención de los tambos asentados en la región Amazonas, dentro de los cuales se tomó un muestreo de 286 beneficiarios con el fin de contrastar la hipótesis planteada en la presente investigación.

En ese sentido, el tipo de investigación es no experimental de corte transversal y propositivo. Es no experimental pues no manipula ninguna variable; transversal, ya que se realizó en un solo momento; y propositivo, puesto que la propuesta del Concejo Regional ha sido elaborada en base a un marco teórico; dicha propuesta abarca roles y competencias a los actores representados por sus instituciones y la sociedad civil organizada. Por ello, a continuación, se detalla el diseño de la investigación:

Figura 1
Diseño de investigación



Leyenda:

- X: Beneficiarios
- O: Beneficiarios observados
- T: Teoría a plantear
- P: Elaboración de propuesta

1.1. Población objetivo de la investigación

La población determinada ha sido reconocida por el número de intervenciones (servicios que se prestan a los ciudadanos que acuden o se encuentran en el ámbito de los tambos en un mes) y se ha determinado que sean 1123 intervenciones consideradas como la población objetivo. Asimismo, se precisa que se aplicará una encuesta a funcionarios que administran los tambos (gestores institucionales) y a funcionarios de diversas instituciones que actúan en el ámbito de los tambos.

1.2. Muestra aplicada

La determinación de la muestra conllevó aplicar un muestreo probabilístico aleatorio sencillo en 286 atenciones. Tal como se expone:

$$n = \frac{Z_{1-\alpha/2}^2 \times P \times Q \times N}{E^2 \times (N-1) + Z_{1-\alpha/2}^2 \times P \times Q}$$

Tabla 1
Leyenda de muestra aplicada

$Z (0.975) =$	1.95996
$Z^2 =$	3.8414432
$N =$	1123
$N-1 =$	1122
$P =$	0.5
$Q =$	0.5
$E =$	0.05
$E^2 =$	0.0025

Nota: Tomado de La gestión del Concejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social PAÍS, Región Amazonas – año 2020, por Velásquez, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12893/9803>)

Aplicado en la investigación:

$n =$	1078.49	$= 286$
	3.76536	

Conforme a ello, se aplicó muestreo no probabilístico a cuatro administradores de los tambos (gestores) y doce servidores que emplean los tambos.

1.3. Técnicas e instrumentos empleados

- Encuesta: Técnica aplicada para determinar percepciones, expectativas y particularidades de los usuarios respecto al funcionamiento de los tambos.
- Análisis documental: Técnica para diseñar el marco teórico de la propuesta.
- Cuestionario: Instrumento en base a indicadores por variable.
- Ficha documentaria: Revisión bibliográfica y documentaria de temas alineados a la propuesta a desarrollar.

2. Resultados

La investigación ha demostrado la importancia del programa PAIS en el ámbito rural y rural disperso, ya que su presencia ha permitido la atención itinerante a una población en situación de vulnerabilidad.

En ese sentido, los usuarios de los tambos han evaluado su funcionamiento y han destacado la atención brindada por instituciones del Estado (70%) respecto a un porcentaje menor (30%) que muestra insatisfacción respecto a la atención brindada.

Tabla 2
Apoyo oportuno del Estado

Apoyo oportuno del Estado	Frecuencia	Porcentaje
Sí	200	69.93
No	86	30.07
Total	286	100.00

Nota: Tomado de La gestión del Concejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social-PAÍS, Región Amazonas – año 2020, por Velásquez, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12893/9803>)

En esa misma línea, buena parte de la población encuestada evalúa como regular la atención que se brinda en los tambos (53.15%), un grupo representativo la considera como una buena atención (43.71%) y en menor proporción están quienes destacan una muy buena atención (3.15%), todas evaluaciones positivas.

Tabla 3
Evaluación de la atención brindada

Evaluación de la atención brindada	Frecuencia	Porcentaje
Muy buena atención	9	3.15
Buena atención	125	43.71
Regular	152	53.15
Mala atención	0	0.00
Muy mal servicio	0	0.00
Total	286	100.00

Nota: Tomado de La gestión del Concejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social-PAÍS, Región Amazonas – año 2020, por Velásquez, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12893/9803>)

Sin embargo, se han identificado dificultades al momento de brindar las atenciones en los tambos. Para ello, se tomó en cuenta la apreciación de funcionarios de diversas instituciones, quienes manifiestan que se debe asegurar logística necesaria (75%) con el fin de garantizar la atención correspondiente a los usuarios. También precisan que los tambos deben estar ubicados en zonas estratégicas (67%), lo que permitiría acceder incluso a personas con algún tipo de discapacidad e impedimento físico.

Tabla 4
Mejoras para la gestión de las plataformas

	Logística necesaria y de calidad	Incremento de plataformas	Promocionar la credibilidad de los editoriales	Energía eléctrica e internet permanente	Ubicaciones estratégicas y accesos	Articulación
Funcionario 1	1	0	0	1	0	0
Funcionario 2	1	1	0	0	0	1
Funcionario 3	1	0	0	0	1	0
Funcionario 4	0	1	0	0	1	0
Funcionario 5	1	0	1	0	1	0
Funcionario 6	1	0	0	1	1	0
Funcionario 7	1	0	0	0	0	1
Funcionario 8	0	1	0	1	1	0
Funcionario 9	1	1	0	1	0	1
Funcionario 10	0	1	0	1	1	0
Funcionario 11	1	0	1	0	1	0
Funcionario 12	1	0	0	1	1	0
Total	9	5	2	6	8	3
Total %	75%	42%	17%	50%	67%	25%

Nota: Tomado de La gestión del Concejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social-PAÍS, Región Amazonas – año 2020, por Velásquez, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12893/9803>)

Finalmente, señalan promover la articulación local (25%) y así involucrar a diferentes instituciones, tomando como referencia las experiencias suscitadas antes, durante y después de la pandemia, que dejó grandes lecciones de trabajo entre la ciudadanía organizada y las instituciones enfocadas en brindar servicios a la población en situación de vulnerabilidad. Entonces se enfatizó la atención primaria por parte del sector salud, desde donde se impulsó la realización de pruebas Covid-19 a los pobladores que se desplazaban a los ámbitos de influencia de los tambos provenientes de la capital o de alguna otra ciudad. Igualmente se realizaron de talleres de sensibilización respecto a prácticas de higiene y cuidados ante la presencia del Covid-19 en el hogar o de algún familiar.

Asimismo, es preciso destacar la importancia de los tambos al facilitar el acceso a estudiantes de educación básica y superior, quienes en este contexto y con la limitación recurrente en zonas rurales respecto al limitado acceso y cobertura de internet, vieron en los tambos un gran aliado para conectarse de manera virtual a sus clases, con el objetivo de dar continuidad a su formación. Para ello, se brindó asistencia técnica sobre el manejo de herramientas informáticas y acompañamiento en el proceso de adaptación.

Por otro lado, los encargados de la administración de los tambos manifestaron que el difícil acceso a los tambos se ha convertido en una de las principales dificultades (25%), puesto que en algunos casos no hay movilidad disponible o están rodeados de caminos accidentados. Asimismo, precisaron que las irrupciones del fluido eléctrico y el servicio de internet (25%) dificultan brindar las atenciones en los plazos estimados, y por otro lado, que la distancia entre zonas contiguas a los tambos son distantes (25%). Finalmente, la avería o carencia de equipos fotovoltaicos (25%) obstaculiza la atención correspondiente. Estos y otros factores deben ser mejorados por el programa a fin de garantizar la prestación de sus servicios a la población que solicita ser atendida en los tambos.

Tabla 5
Dificultades internas para la gestión de la plataforma

Dificultades internas para la gestión de la plataforma	Frecuencia	Porcentaje
Difícil acceso	1	25.00
Servicio eléctrico e internet	1	25.00
Comunidades dispersas	1	25.00
Kit fotovoltaico	1	25.00
Total	4	100.00

Nota: Tomado de La gestión del Concejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social-PAÍS, Región Amazonas – año 2020, por Velásquez, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12893/9803>)

Al respecto, los participantes en la investigación plantearon diversas iniciativas con el objetivo de que los tambos alcancen un impacto positivo en los usuarios. Entre estas, que se debe garantizar una mayor presencia institucional en los tambos (36.71%), y así generar confianza en los usuarios que demandan de su tiempo y disponibilidad para ser atendidos por los programas que acuden a brindar sus servicios en los tambos. Asimismo, se deben programar atenciones los fines de semana (13.64%), tomando como criterio el enfoque de pertinencia cultural y acorde a la idiosincrasia de las comunidades de zonas alejadas, pues son días propicios para el desarrollo de actividades como compras en el mercado del distrito. Además, plantearon la presencia recurrente de funcionarios municipales (10.84%).

Finalmente, se plantea realizar actividades como jornadas de salud (10.49%) y campañas de vacunación a animales menores (3.15%), ello para garantizar el acercamiento de los servicios especializados a la población que lo requiere. Estas y otras medidas pueden posicionar a los tambos en el ámbito donde intervienen y proporcionan el valor público a la labor que desarrollan

en favor de la población de zonas rurales y rurales dispersas, acentuando sus intervenciones en aquellas que tienen condición de pobre y pobre extremo.

Tabla 6
Recomendación para mejorar la gestión de los tambos

Recomendación para mejorar la gestión de los tambos	Frecuencia	Porcentaje
Semillas	30	10.49
Vacunas para animales	9	3.15
Personal de la municipalidad para evitar traslados	31	10.84
Campañas médicas	30	10.49
Ayuda por mes	1	0.35
Mayor presencia de las instituciones	105	36.71
Atención los fines de semana	39	13.64
Atención médica para adultos mayores	31	10.84
Energía e internet las 24 horas	10	3.50
Total	286	100.00

Nota: Tomado de La gestión del Concejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social-PAÍS, Región Amazonas – año 2020, por Velásquez, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12893/9803>)

Conforme a lo expuesto y a fin de establecer las herramientas que permitan garantizar la articulación de los tambos en el ámbito local, en el marco de la investigación se realizó un contraste entre las conclusiones encontradas y las manifestaciones del personal que administra los tambos. Se determinó que las principales herramientas de articulación a nivel local son tres espacios que brindan apertura a los procesos de articulación: el primero corresponde a la instancia de articulación local, impulsada en el marco del cumplimiento de la meta 04 – MEF, en el que los gobiernos locales con categoría B, F y G buscan alcanzar el cumplimiento de sus planes de incentivos, fomentados desde el MEF, cuyo propósito es el seguimiento al acceso del paquete integrado en niños y niñas de 0 a 24 meses de edad. En segundo lugar se han identificado a las plataformas de defensa civil, cuyo propósito es desarrollar acciones en el marco de la prevención y respuesta ante la presencia de desastres naturales. Para ello, el programa PAIS cuenta como lineamiento gestión de riesgos e incluso algunos tambos cuentan con kits de ayuda humanitaria; por ello, son capacitados de manera recurrente en el manejo de instrumentos como mapas comunitarios de riesgos, elaboración de fichas de La evaluación de daños y análisis de necesidades (EDAN) y demás instrumentos o herramientas necesarios en la gestión del riesgo.

Por último, se ha identificado a la instancia de prevención de violencia familiar y sexual (Velásquez, 2021, p. 54), la cual tiene por finalidad abordar la prevención de la violencia contra la mujer e integrantes del hogar. Por ello, propone y desarrolla acciones de sensibilización, capacitación y otras que buscan empoderar a las mujeres para hacer frente a cualquier tipo de violencia. Al respecto, como podemos analizar en estos espacios, los tambos se convierten en espacios que albergan instituciones que persiguen objetivos en común al promover en acciones en conjunta por el bienestar de los usuarios de los tambos.

Tabla 7
Plataforma de articulación que pertenece

Plataforma de articulación que pertenece	Frecuencia	Porcentaje
Instancia de articulación Local – IAL	1	25.00
Defensa civil	1	25.00
Instancia de prevención de violencia familiar y sexual	2”	50.00
Otra: especifique	0	0.00
Total	4	100.00

Nota: Tomado de La gestión del Concejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social-PAÍS, Región Amazonas – año 2020, por Velásquez, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12893/9803>)

Por consiguiente, los gestores locales que administran los tambos deben contar con las herramientas e insumos necesarios enfocados en la articulación que les permita afianzar las estrategias para brindar mayor cobertura a los usuarios. Se debe desarrollar una pauta metodológica que involucre a los representantes de las instituciones de índole público o privado, además de incorporar la participación ciudadana como aliado estratégico. De acuerdo a lo expuesto, se tiene evidencia enriquecedora respecto al rol que asume los ciudadanos organizados, quienes se convierten en los difusores de las actividades que se desarrollan en el ámbito de los tambos, además de ser quienes en su mayoría se organizan para la recepción de las diversas comitivas o comuneros que se trasladan por horas para ser atendidos, ya sea para cobrar incentivos económicos o percibir algún servicio de manera gratuita.

En ese sentido, para reconocer los lineamientos que permitan fomentar la articulación desde el contexto local y regional, se han aplicado encuestas a las personas que acuden a los tambos, gestores locales y funcionarios de diversas instituciones que actúan en el territorio donde se asientan los tambos. Las personas que acuden a los tambos manifiestan que existe ausencia del sector privado (6.99%), siendo pocos los que reconocen haber percibido atenciones del sector

privado, mientras que la mayoría (93.01%) precisa no haber recibido ningún tipo de atención y/o beneficio por parte del sector privado.

Tabla 8
Apoyo de alguna organización privada

Apoyo de alguna organización privada	Frecuencia	Porcentaje
Sí	20	6.99
No	266	93.01
Total	286	100.00

Nota: Tomado de La gestión del Concejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social-PAÍS, Región Amazonas – año 2020, por Velásquez, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12893/9803>)

Asimismo, respecto a la identificación del perfil del usuario de un tambo, se ha podido concluir que buena proporción (77.27%) cuenta con la prestación de un programa social, lo que hace más dinámica la participación en las actividades, puesto que tienen conocimiento de las actividades que se desarrollan en los tambos, mantienen comunicación constante con el gestor local y, a su vez, hacen el efecto multiplicador con sus vecinos o miembros de la comunidad. Por otro lado, respecto a quienes no perciben ningún programa social (22.73%), acuden a los tambos para la realización de trámites o buscar acceder a ser usuario de algún servicio o prestación social.

Tabla 9
Recibe beneficios de programas sociales

Recibe beneficios de programas sociales	Frecuencia	Porcentaje
Sí	221	77.27
No	65	22.73
Total	286	100.00

Nota: Tomado de La gestión del Consejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social-PAÍS, Región Amazonas – año 2020, por Velásquez, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12893/9803>)

Ante esto, al realizar la identificación de aquellos servicios o prestaciones que se promueven desde los tambos, se ha logrado reconocer la presencia de los programas sociales como el Programa Juntos, el Programa Pensión 65, el Programa Qali Warma, el Programa Cuna Más y demás programas sociales adscritos al MIDIS, así como de diversas entidades, tales como el Servicio Nacional de Sanidad Agraria, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Instituto Nacional de Investigación Agraria, etc. Entre las líneas de acción, resaltan las prestaciones

sociales, la línea de asistencia agropecuaria, actividades de promoción y atención en el ámbito económico-financiero, puesto que en algunos de los tambos se entregan incentivos económicos a usuarios de los programas Juntos, Contigo y Pensión 65.

Tabla 10
De qué entidad recibe apoyo

De qué entidad percibe apoyo	Frecuencia	Porcentaje
Pensión 65	35	12.24
Senasa	51	17.83
Qali Warma	35	12.24
Reniec	18	6.29
INIA	77	26.92
Otros (Juntos)	70	24.48
Total	286	100.00

Nota: Tomado de La gestión del Concejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social-PAÍS, Región Amazonas – año 2020, por Velásquez, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12893/9803>)

Por ello, es importante destacar la trascendencia e importancia de los tambos en los ámbitos rurales y rurales dispersos, desde donde se impulsa un nuevo modelo de desarrollo basado en el acercamiento del Estado a las poblaciones más vulnerables, además del fomento de buenas prácticas que permitan afianzar la articulación como eje fundamental para el alcance de los objetivos.

3. Contribución

Esta investigación ha permitido identificar estrategias de articulación efectivas, teniendo como principio la atención oportuna a la población en situación de vulnerabilidad, asentada en el ámbito rural y rural disperso, y garantizando el acceso a servicios de calidad para un desarrollo pleno.

Para alcanzar dicho propósito, la articulación territorial intersectorial e intergubernamental toma relevante importancia, tal como lo desarrolla el Programa Nacional Plataforma para la Inclusión Social, “desde la distribución de transferencias monetarias condicionadas a personas en extrema pobreza” (Conger, 2016), hasta la prestación de servicios básicos culturalmente adecuados, protección social y generación de condiciones para la mejora de niveles mínimos de ingresos; lo cual coadyuva a que las personas gocen de un mayor bienestar y mayores capacidades para afrontar los retos presentes y futuros, lo que a su vez ampliará la inclusión.

En ese sentido, se fomenta que las entidades públicas que participan de la prestación de los servicios a través de los tambos, refuerzan sus capacidades de administración y gasto eficiente, eficaz y centrado en las personas. Asimismo, la sociedad civil refuerza sus capacidades para establecer mecanismos de gobernanza, promueve una ciudadanía horizontal, inclusiva y activa.

En el marco de esta intervención conjunta, a través de los Tambos como ente articulador, constituye un eslabón que cierra brechas de vulnerabilidad, de inaccessibilidad a los servicios públicos que opera en las ciudades y que con la presencia de los Tambos se hace efectiva en el ámbito rural, construyendo una relación cara a cara entre los operadores, autoridades y beneficiarios, logrando el involucramiento de los actores, quienes de manera conjunta generan espacios de construcción de ciudadanía, contribuyendo a la consolidación de un país más inclusivo con equidad y justicia.

4. Referencias bibliográficas

- Conger, L. (2016). *Preservación de la esencia, adaptación para el alcance: Lecciones tempranas de las implementaciones a gran escala del Modelo Graduación*. Ford Foundation.
- Velásquez, F.J. (2021). *La gestión del Concejo Regional para la mejora de la Articulación del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social-PAÍS, Región Amazonas – año 2020* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo] <https://hdl.handle.net/20.500.12893/9803>

Presencia actual de las mujeres en cargos directivos del sector público

Current presence of women in managerial positions in the public sector

Luis Fernando Ortiz Zevallos*



Reseña del libro:

Naranjo, S., Chudnovsky, M., Strazza, L., Mosqueira, E. y Castañeda, C. (2022). *Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades* (Monografía del BID, 1051). BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0004597>

La búsqueda de una sociedad más equitativa con una participación real y justa de las mujeres es uno de los grandes retos del siglo XXI. Tal y como lo indica la ONU Mujeres (2023):

La igualdad de género no es solamente un derecho humano básico, sino que su logro tiene muchísimas consecuencias socioeconómicas. El empoderamiento de las mujeres impulsa economías prósperas y estimula la productividad y el crecimiento. Aun así, las desigualdades de género siguen estando fuertemente arraigadas en la sociedad. [...] Están subrepresentadas en los procesos de toma de decisiones políticas y económicas.

Es por esta situación que un equipo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), conformado por Sandra Naranjo, Mariana Chudnovsky, Luciano Strazza, Edgardo Mosqueira y Carmen Castañeda, nos ofrece un estudio sobre la situación actual de la participación de las mujeres en

* Bachiller en Bibliotecología y Ciencia de la Información por la Pontificia Universidad Católica del Perú, egresado de la maestría en Educación con mención en Didáctica de la Lectura y la Escritura por la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Amplia experiencia en el sector educativo privado y público. Se desempeña desde hace 16 años en el Ministerio de Educación. Correo electrónico: fergibe@gmail.com

cargos directivos públicos en los países de América Latina y el Caribe. Esta investigación ha sido realizada con rigurosidad académica y nos acerca a esta realidad, presentándonos de manera clara y sustentada las cifras para inmediatamente realizar su análisis, y con estos resultados ofrecen propuestas de mejora que pueden ser aplicadas en nuestros países.

Después del primer capítulo, que presenta un resumen ejecutivo, el segundo capítulo explora la importancia de que las mujeres ocupen puestos de liderazgo en el sector público en América Latina y el Caribe, no solo por razones de igualdad o idealistas, sino por razones prácticas: diversas investigaciones demuestran que la participación de la mujer aporta sustancialmente al crecimiento económico (McKinsey Global Institute, 2015). Ellas tienen enfoques que permiten abordar los problemas desde otras perspectivas, y son percibidas como más íntegras y con mayor capacidad para llegar a compromisos. Cuando se ven las cifras de la participación de las mujeres en el sector público en nuestra región, estas parecen alentadoras: son un 52%, pero en este libro se descubre que su participación en cargos directivos es menor y, además, están principalmente en sectores como desarrollo social y educación. Por esto, los objetivos de este estudio son dos: conocer en números la participación femenina en los puestos directivos de la administración pública en América Latina y el Caribe, y formular propuestas para un mayor acceso y permanencia en dichos puestos. También se hace una revisión de los instrumentos internacionales, tales como conferencias y declaraciones, que tratan sobre la eliminación de cualquier forma de discriminación contra la mujer, y de invocaciones y lineamientos generales que buscan su progreso y su participación en los ámbitos privados y públicos. Pero ninguno de estos instrumentos explica cómo lograr una burocracia representativa, es decir, donde la mujer esté en paridad de cantidad en puestos donde pueda tomar decisiones políticas, así como en sectores que tradicionalmente están ocupados por hombres, como economía o defensa.

En el tercer capítulo se encuentra la parte central de este estudio: las dimensiones actuales de la presencia de las mujeres en puestos directivos en el sector público, específicamente en el Poder Ejecutivo, con énfasis en quince países de la región (incluido Perú) que disponían de más información. En base a la metodología utilizada se seleccionaron doce ministerios o agencias de gobierno que estuvieron presentes en todos los países, para poder compararlos; y después se reunieron datos de los cuatro primeros niveles jerárquicos de estos ministerios o agencias de gobierno. Para esto se homologaron los puestos, independientemente de sus denominaciones, en base a su jerarquía en sus respectivas estructuras organizacionales.

El primer hallazgo de este estudio es que el porcentaje promedio en los quince países en lo referido a la participación de mujeres en puestos de liderazgo es de 41.5%. Sin embargo, existe una gran diferencia entre el país con mayor participación (Trinidad y Tobago con 68.8%) y el que tiene menor participación (Brasil con 18.6%) al momento de realizarse esta investigación.

De igual modo, en este libro se destaca otras dos características que deben ser analizadas para tener una visión más completa y real de la situación. En primer lugar, la segregación vertical, que consiste en que la mayor presencia de las mujeres se encuentra en el nivel más bajo (nivel 4) de la jerarquía en el sector público, y va disminuyendo según aumenta el nivel (nivel 1). Los resultados promedios de los quince países fueron: 23.6% para el nivel 1 (ministra), 30.9% para el nivel 2 (viceministra), 40.3% para el nivel 3 (subsecretaria) y 44.2% para el nivel 4 (directora). En el caso específico de Perú, los resultados fueron 15.4% para el nivel 1, 21.6% para el nivel 2, 33.8% para el nivel 3 y 43.0% para el nivel 4, lo que nos ubica según la clasificación de este estudio en el grupo de países llamado “Participación baja”, con un porcentaje de mujeres en puestos de liderazgo de entre 30 y 40%. Y en segundo lugar, la segregación horizontal, que ocurre cuando la presencia de las mujeres en cargos jerárquicos de la administración pública está mayormente en sectores tradicionalmente asociados a ellas: desarrollo social (con la mayor participación: 56.6%), educación, salud y trabajo. En los otros ocho sectores, la participación femenina es menor a la de los hombres, con la menor participación en el sector defensa nacional (26.5%). Con respecto al Perú, nuestro país no está exento de esta segregación horizontal (Strazza, 2022, p. 72).

Con respecto al acceso y remoción de puestos jerárquicos en el sector público, de los quince países con datos actualizados, once son exclusivamente por planta política (designados por las más altas autoridades) y solo cuatro tienen una combinación por planta política y por servicio civil (méritos). Esta última forma de acceso es solo para puestos del nivel 2 al 4, por lo que no se puede determinar si esto incide en la presencia de las mujeres. Por otro lado, si tenemos en cuenta que en la mayoría de países de América Latina y el Caribe los puestos de alto nivel son por planta política (nombramientos), entonces se plantea la hipótesis de que con voluntad política se puede aumentar la participación femenina en estos cargos. Esto parece confirmarse con el caso de Chile y la elevación de la participación de las mujeres con el nuevo gobierno, en contraste con la disminución en los casos de Perú y Brasil, también con cambios de gobierno.

La voluntad política es necesaria, pero también se requiere elaborar instrumentos y normas que institucionalicen el acceso de las mujeres a los más altos puestos y en todas las áreas, no solo las

tradicionalmente asociadas a ellas, y en condiciones que les permitan aplicar a un nombramiento, como contar con programas de entrenamiento en funciones directivas, o la existencia de servicios que faciliten la combinación de sus responsabilidades con el trabajo y hacia sus familias. Esto significa pasar de una burocracia pasiva (paridad en la cantidad de mujeres y hombres) a una burocracia activa que participe activamente en las políticas públicas.

En la última sección del capítulo 3 se hace una comparación entre los veintiséis países de la región respecto a sus normas y/o políticas públicas dirigidas a la igualdad de género. Aunque la mayoría de países cuentan con al menos una, su implementación efectiva en la práctica todavía está en camino. Solo en Bolivia, Ecuador y México la paridad de género está en sus respectivas constituciones, pero sus efectos en la práctica no pueden ser verificados. En cambio, las cuotas de género son medidas más concretas, aunque se han aplicado principalmente en el Poder Legislativo: diecinueve de los veintiséis países de América Latina y el Caribe cuentan con cuotas mínimas de entre 30% y 50%, y solo tres países (Colombia, Haití y Panamá) cuentan además con cuotas en el Poder Ejecutivo. Destaca especialmente el caso de Colombia, donde las leyes parecen demostrar avances desde sus implementaciones en los últimos años. Paradójicamente, Trinidad y Tobago, país que destaca por la alta participación de las mujeres en puestos jerárquicos, no tiene ninguna ley de cuotas.

Además de las normas, es necesaria la creación de unidades de género dentro del aparato estatal que cuenten con recursos (acordes a su jerarquía) y atribuciones para decidir. El caso más reciente fue cuando en 2019 se creó el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad en Argentina.

Otro factor para la transversalización de género es que existan mecanismos de coordinación, pero en solo siete países existen estos mecanismos. Finalmente, con respecto a los planes de igualdad de oportunidades, todos los países excepto Guyana cuentan con uno, los que garantizan la continuidad y la sostenibilidad, aunque los presupuestos asignados son insuficientes para su implementación total.

En el cuarto y último capítulo se hace un análisis de los resultados de este estudio: una mayor participación de las mujeres en los puestos jerárquicos más altos y en paridad en todos los sectores ofrece muchos potenciales beneficios económicos, un mejor desempeño de la administración pública, disminución de los niveles de corrupción y otros enfoques en las políticas públicas. Debido a esto, es necesario realizar acciones concretas y medibles, contar con los recursos

requeridos en cada caso e ir más allá de las declaraciones, normas y de solo alcanzar la paridad numérica. En este sentido, el sector público se puede convertir en un ejemplo para el sector privado.

También en el capítulo 4 se presentan propuestas para que sea mayor la participación de las mujeres en las distintas áreas del sector público, así como en puestos de liderazgo. Estas propuestas son agrupadas en tres líneas de acciones concretas, medibles y que pueden darse en el corto plazo: i) Romper las barreras que impiden el acceso de las mujeres y así alcanzar la paridad numérica (burocracia pasiva). Esto se lograría con metas de género, como sucede en Colombia, y mediante procesos de selección de personal que no discriminen por género, con perfiles de puestos neutros o con concursos exclusivos para mujeres. ii) Facilitar las condiciones para una participación activa de las mujeres en la toma de decisiones (burocracia activa). Para esto es necesario utilizar los instrumentos existentes de políticas de género, brindar sistemas de gestión de recursos humanos con perspectiva de género, como el modelo de gestión de recursos humanos (GRH) desarrollado por el BID, crear programas o redes de acompañamiento, e implementar medidas que faciliten la conciliación entre la vida laboral y la familiar. iii) Contar con información desagregada y periódica para una mejor toma de decisiones, en lo que existe una brecha en nuestra región, y diseñar herramientas que permitan monitorear el avance, dar alertas y medir el cumplimiento de los objetivos.

Y como todo buen estudio, hace que nos planteemos nuevas preguntas para profundizar y ampliar la investigación: ¿Cuáles son las causas particulares que en cada país ocasionan las brechas de género que hay en el sector público? ¿Cómo los países con mayores avances pueden ser replicados en otros de la región? ¿Cómo un sistema de gestión de recursos humanos puede permitir un acceso de las mujeres a cargos directivos de nivel 1, independientemente de factores políticos? ¿Cuál es el tipo de rol (áreas que agregan valor o áreas de apoyo) que desempeñan las mujeres en los distintos niveles de cargos directivos públicos? ¿Cuál es el valor agregado que aportan las mujeres de acuerdo a sus perspectivas y experiencias de género a las políticas públicas?

Finalmente, se presentan anexos con las principales normas internacionales (que son descritas con mayor profundidad) para una igualdad de género; las fuentes (encuestas a autoridades y funcionarios públicos, investigación de fuentes secundarias y respuestas de expertos); y la manera cómo se hizo la recopilación de información por país, así como la homologación de los puestos para realizar la comparación y conocer las cuotas de participación femenina y los planes

e instrumentos de cada país de América Latina y el Caribe que están orientados a una mayor participación de la mujer en el sector público.

Cabe agregar que los resultados del presente estudio coinciden con otros trabajos realizados en esta temática, tal como el informe elaborado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR, 2023), “La mujer en el servicio civil peruano 2023”, y de donde podemos destacar que entre los años 2008 y 2021 ha habido una tendencia al alza en la participación de la mujer en cargos directivos del sector público, llegando a un promedio de 34% entre los tres niveles de gobierno. Al realizar un diagnóstico respecto a las limitantes en el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones en nuestro país, SERVIR halló “la existencia de estereotipos de género”, “barreras estructurales e institucionales”, y una “limitada conciliación entre la vida personal, familiar y laboral”.

Por todo lo indicado, es importante y recomendable que sean conocidos los aportes del libro *Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades*, porque nos presenta tanto un panorama real de la situación actual, así como propuestas aplicables en nuestros países. La búsqueda de respuestas a las preguntas finales de este estudio nos guiará hacia una sociedad más justa e igualitaria, donde la presencia de la mujer en cargos directivos del sector público sea algo normal, valorado y valioso.

Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2023). *La mujer en el servicio civil peruano - 2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4229152/La%20Mujer%20en%20el%20servicio%20civil%20peruano%202023%20AF.pdf.pdf>
- McKinsey Global Institute. (2015). *The power of parity: how advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*. https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/public%20and%20social%20sector/our%20insights/how%20advancing%20womens%20equality%20can%20add%2012%20trillion%20to%20global%20growth/mgi%20power%20of%20parity_full%20report_september%202015.pdf
- ONU Mujeres. (30 de abril de 2023). *Acerca de ONU Mujeres*. <https://www.unwomen.org/es/about-un-women>
- Strazza, L. (2022). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004660>

SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Nº 9 · Julio 2023

© **Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR**
Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP
Pasaje Francisco de Zela 150, piso 10, Jesús María, Lima, Perú
Teléfono: (511) 206-3370
www.gob.pe/servir



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024