

# SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Caso de gestión pública  
**Trabajo remoto y  
pandemia en el  
ministerio**

**Nº 5**  
Julio 2021



# SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 5 · Julio de 2021  
Lima -Perú

---

*Saber Servir* es una publicación semestral y de acceso abierto de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú (ENAP) que tiene como eje central el desarrollo de un caso de gestión pública para uso académico y actualización continua de los gestores públicos, e incluye también artículos inéditos, artículos de tesis, entrevistas, y reseñas bibliográficas relacionadas a publicaciones recientes de gestión pública.

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

---

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

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

ISSN: 2522-6738

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 y Alejandro Ponce San Román.

**Revisores:** Brenda Bellido, Gonzalo Galindez, Kelly Huaroc, Diego Pajares, Alejandro Ponce, Miguel Robles-Recavarren, Milagros Romero, Carolina Ruiz, Zulma Salazar, Javier Saravia, Catherine Trujillo, Cecilia Uchuya, Guillermo Valdivieso.

**Diseño gráfico y diagramación:** Marco Loo.

**Corrección de estilo:** Luis Miguel Espejo.

**Agradecimiento:** Susana Silva Hasembank, Evelyn Iparraguirre, Elizabeth Ramos.

---

# Contenido

Presentación. ....	4
Caso de gestión pública: Trabajo remoto y pandemia en el ministerio. ....	6
Gestión pública y liderazgo en el INPE: entrevista a Susana Silva Hasembank. ....	26
Impulsar un desarrollo eficaz y permanente. Un enfoque desde el servicio civil . ....	42
<i>Jubalt Rafael Álvarez Salazar</i>	
La observancia de los principios de igualdad de oportunidades y de mérito en el acceso al servicio civil . ....	59
<i>Eliana Sthefanie Torres Morón</i>	
Incentivos intrínsecos al servidor público para una gestión por resultados eficiente . ....	76
<i>Roque Walter Tejada Olivera</i>	
Autonomía de la impunidad: una revisión sistemática de las procuradurías públicas y su relación con la impunidad de delitos cometidos por funcionarios públicos . ....	93
<i>Luis Alberto Ramírez Tipacti</i>	
Retos de la administración pública del bicentenario . ....	117
<i>Italo Felix Dill'Erva</i>	
Laboratorios de innovación en economías emergentes: fundamentos básicos para el sector público . ....	139
<i>Albert Ponce Villegas</i>	
Los derechos culturales como libertades y su problemática en el Perú. ....	152
<i>Jorge Luis Flores Paredes</i>	
Reflexiones sobre la meritocracia. ....	169
<i>Clara Luisa del Carmen Henckell Sime</i>	

# Presentación

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

La coyuntura iniciada por la pandemia durante el último año ha traído cambios en distintos aspectos de nuestra vida personal y laboral. Ante las medidas de confinamiento establecidas por el Gobierno peruano, el trabajo remoto se ha convertido en la modalidad de trabajo adoptada por distintas instituciones públicas y privadas, y su implementación sigue siendo un reto para muchos.

En este número presentamos el caso “Trabajo remoto y pandemia en el ministerio”, un caso, que refleja las distintas situaciones que han tenido que enfrentar los servidores y los directivos públicos en la toma de decisiones durante este periodo. Para su uso en aula, incluye además notas al docente y ayudas gráficas de interés para la comunidad académica y los servidores civiles.

Una buena práctica que destacamos en este número es la referida a la implementación del sistema integrado de visitas virtuales y el uso de la telemedicina en los penales del país. Susana Silva Hasembank, presidenta del Consejo Nacional Penitenciario del INPE, nos cuenta a través de una entrevista, cómo se implementaron estas medidas para tratar de disminuir el estrés ante las restricciones establecidas por la pandemia e identificar y atender afecciones a la salud de forma más rápida.

La revista presenta también cinco artículos originales recibidos en respuesta a nuestra convocatoria pública dirigida a servidores civiles e investigadores en gestión pública. En esta convocatoria hemos priorizado temas sobre el servicio civil, es así que después de nuestro proceso de revisión editorial, tenemos el artículo presentado por Jubalt Álvarez, en donde plantea algunas medidas para complementar la reforma del servicio civil. Eliana Torres, en su artículo, analiza los principios de igualdad de oportunidades y de mérito en el ámbito del acceso al servicio civil en el cual señala la diferencia existente entre el acceso al empleo público y el acceso al empleo privado.

También contamos con tres artículos referidos al ámbito de la gestión pública como el de “Incentivos intrínsecos al servidor público para una gestión por resultados” de Roque Tejada, “Autonomía de la impunidad: una revisión sistemática de las procuradurías públicas y su relación con la impunidad de delitos cometidos por funcionarios públicos” de Luis Ramírez y finalizamos con la interesante reflexión sobre los “Retos de la administración pública del Bicentenario” de Italo Félix.

En el marco de difundir investigaciones recientes sobre la administración pública, contamos con dos artículos basados en tesis de grado y maestría publicados en los dos últimos años: “Laboratorios de innovación en economías emergentes: fundamentos básicos para el sector público” de Albert Ponce y “Los derechos culturales como libertades y su problemática en el Perú” de Jorge Flores.

Por último, la reseña del libro “Lineamientos para una política pública integral de evaluación y meritocracia en el empleo público” en donde la autora Clara Henckell, realiza una interesante reflexión sobre la meritocracia comparando la realidad peruana y colombiana.

Con esta edición continuamos en la labor permanente de fortalecer las capacidades de los servidores civiles, así como en difundir la investigación en gestión pública aplicada como contribución a la toma de decisiones en el sector.

Esperamos que este quinto número sea de interés para la comunidad académica y el servicio civil, 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**

# Caso de gestión pública: Trabajo remoto y pandemia en el ministerio\*

## Resumen

A raíz de las medidas dictadas por el gobierno para afrontar la crisis del covid 19 el Ministerio de la Presidencia organizó al personal para dar respuesta a las demandas de las entidades públicas a nivel nacional. Si bien el acompañamiento y respuesta del equipo técnico no se detuvo, sí hubo situaciones que pusieron en riesgo al personal del ministerio con el propósito de dar continuidad al servicio. En este contexto y debido al incremento de contagios, se estableció la modalidad de trabajo remoto que significó la reorientación de la gestión de los recursos humanos, materiales y tecnológicos. Así como, la búsqueda de la armonía entre el ámbito laboral y familiar.

**Palabras clave:** trabajo remoto, servidores civiles, modalidad de trabajo, contexto de crisis, capacidad de gestión.

## *Abstract*

As a result of the measures dictated by the government to face the COVID-19 crisis, the Ministry of the Presidency organized the staff to respond to the demands of public entities at the national level. Although the support and response of the technical team did not stop, there were situations that put ministry personnel at risk in order to continue the service. In this context and due to the increase in infections, the remote work modality was established, which meant the reorientation of the management of human, material and technological resources. As well as, the search for harmony between the work and family environment.

**Keywords:** remote work, civil servants, work modality, crisis context, management capacity.

---

\* Elaborado por Karina Ascencios Balbín, revisado y editado por Magaly García Fernández, Alejandro Ponce San Román y Juan José Cuya para la Escuela Nacional de Administración Pública. Los datos han sido modificados con la finalidad de proteger la confidencialidad de los protagonistas. Correo electrónico: casos-enap@servir.gob.pe

—¡Gisela, baja! Ya llegó el taxi, no olvides llevar tu pase personal laboral y el frasco de alcohol.

—Ok, mamá tengo todo a la mano. No te preocupes que antes de entrar al ministerio nos toman las pruebas rápidas y solo ingresan las personas con resultado negativo al coronavirus. Por favor, dile al señor que me espere 5 minutos; él será quien me recoja y regrese a la casa toda la semana.

—¿Cuánta plata vas a gastar en taxi?

—Nada, mamá, el ministerio se encargará de cubrir la movilidad.

Gisela se preparaba para volver a la oficina a dos semanas de decretado el confinamiento a nivel nacional. Una enfermedad desconocida, denominada COVID-19, se presentó en China a fines de 2019 y se expandió rápidamente por todo el mundo hasta llegar al Perú el 6 de marzo a través de un joven procedente de Europa. Algunos días después de identificado este primer caso de coronavirus en el país, el presidente de la República anunció en su mensaje a la nación del 15 de marzo de 2020:

En los últimos días, el COVID-19 se ha extendido a diversos países del mundo (...). En el Perú, a la fecha, tenemos 71 casos, la mayoría de los cuales son ciudadanos que estuvieron en Europa. Pero, hay personas que han contraído la enfermedad dentro del territorio, es decir, tuvieron contacto con los afectados (...). Por ello, luego de hacer una evaluación seria y responsable, y sostener reuniones de coordinación con ministros y autoridades de los tres niveles de Gobierno, hemos aprobado un decreto supremo que declara el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del coronavirus. Esta medida, que tendrá una vigencia de 15 días calendario, implica el aislamiento social obligatorio de nuestra población (Presidencia de la República del Perú, p.1).

Este anuncio de confinamiento tomó a todos desprevenidos. Muchos salieron un viernes de trabajar sin imaginar que ya no regresarían el lunes, ni mucho tiempo después, a una modalidad presencial de trabajo. Gisela Contreras se desempeñaba como asistente de la dirección a cargo del presupuesto de la nación en el Ministerio de la Presidencia. Hasta el viernes 13 de marzo, el 100% de la documentación se tramitaba con los expedientes en físico. Por ello, su jefe, Fernando Cahuana, Director de Proyectos Subnacionales, seleccionó un pequeño grupo de personas para que se sumen a la modalidad de trabajo presencial —de forma excepcional— con el fin de sacar adelante los principales dispositivos legales que debían emitirse en el marco de la pandemia.

Entre el 16 y 30 de marzo solo iban al ministerio el titular, viceministros y directores generales. En tanto la Oficina de Recursos Humanos redactaba los lineamientos para la implementación del trabajo remoto y coordinaba los protocolos de bioseguridad para el futuro retorno del

personal. Asimismo, la Oficina Central de Tecnologías de la Información (OCTI) tenía la responsabilidad de mantener habilitados los servicios web y garantizar la conexión remota para que el personal acceda a su equipo de cómputo institucional desde su domicilio.

### Ver nota para el docente 1

—Gisela, he dispuesto que vengas porque necesitamos tu apoyo en todos los trámites para los dispositivos legales. Como sabes, nosotros firmamos los documentos, pero no estamos familiarizados con los trámites que siguen y necesitamos que esto avance a ritmo acelerado.

—Claro, señor Fernando, voy a encargarme de eso.

—Por un tiempo será necesario que asistas todos los días. Haz seguimiento para que aceleren las firmas digitales y la digitalización de todos los expedientes.

Este equipo reducido asistió diariamente hasta junio. Durante esos meses se publicaron 112 dispositivos legales relacionados con transferencias y gestión presupuestal para hacer frente a la crisis. Si bien trabajaban de manera presencial solo 20 de los 250 colaboradores de la Dirección, fue necesario contratar a más personas para dar soporte a la avalancha de consultas que recibían cada vez que se publicaba una nueva norma. La Dirección General de Proyectos Subnacionales está conformada por cinco jefaturas y a octubre de 2020 llegaron a ser un total de 350 personas.

### Ver nota para el docente 2

Hacia finales de mes, el Gobierno anunció nuevas medidas económicas para paliar la crisis sanitaria, que incluían la transferencia de recursos de alrededor de 200 millones de soles canalizados por medio de los gobiernos provinciales y distritales para adquirir productos de primera necesidad de la canasta familiar.

Para acceder a estas transferencias, los gobiernos locales deberían cumplir con determinados requisitos y plazos establecidos, por lo que las solicitudes y consultas provenientes de las entidades de los tres niveles de gobierno aumentaron considerablemente.

—Aló, buenos días, soy el gerente municipal de la Municipalidad Provincial de Vizcayán Alto, por fin me responden. ¿Cómo es posible que el Presidente anuncie en el mensaje a la nación que todos los gobiernos locales hemos recibido transferencias y hasta ahora no nos habilitan ni un sol? Mis vecinos se están muriendo y reclaman con justa razón.

—Señor gerente, lo que sucede es que su municipalidad no ha enviado la solicitud y la documentación señalada en el decreto.

—Estimado, he llamado muchísimas veces y no responden los teléfonos ni los correos. También he dejado mensajes en el Facebook del Ministerio ¿Después de tantos días recién me dicen esto?

—Señor, hemos recibido un alto número de consultas, pero en este momento le estoy enviando los pasos que debe seguir para que el presupuesto que le corresponde a su municipio sea habilitado. Trabajaremos en la mejora de nuestros canales de atención para brindarle soporte durante el proceso.

### Ver nota para el docente 3

Las consultas no solo estuvieron relacionadas con las transferencias para la emergencia sanitaria sino también con la programación presupuestal que realizaron el año anterior, cuando nadie consideró que se desataría una pandemia. En esas circunstancias, las necesidades eran otras y la ejecución se vio afectada durante el primer trimestre. Las entidades mostraban su preocupación y existía incertidumbre sobre los compromisos contractuales con los proveedores y el cumplimiento oportuno de la prestación de bienes y servicios. Para esta situación y otras similares, el Ministerio de la Presidencia, a través del Organismo Supervisor de Compras y Servicios, dio disposiciones que facilitaban la ampliación de plazos o la suspensión del plazo de ejecución del contrato, entre otros, con el objetivo de favorecer la ejecución del presupuesto.

En ese sentido, en una reunión virtual con alcaldes y gobernadores regionales, el ministro señaló:

Después de un primer trimestre golpeados por la pandemia del covid-19, es necesario que alcancemos un incremento del 15% en la ejecución de las regiones, para ello, se requiere el compromiso y esfuerzo de sus equipos. En consecuencia, la meta para el segundo semestre también va en aumento.

En ese escenario, se amplió el equipo para brindar soporte técnico y responder a la demanda de las entidades. También fue necesaria la adquisición de equipos tecnológicos. Se compraron laptops y se priorizó su entrega según la necesidad de las funciones. En una siguiente etapa hubo una nueva compra para el grupo restante. Fernando dispuso:

—Gisela, ya tenemos el equipo para no perder de vista el avance de la ejecución. Los dispositivos de transferencias no pueden quedar en el papel. Asegúrate de que todos tengan las herramientas necesarias para contar con la foto actualizada de la ejecución, sobre todo de los sectores y gobiernos locales clave.

—Ok, jefe. Además, voy a incluir los antivirus y *softwares* para tener respaldos, recuerde que el año pasado se postergó la propuesta de OCTI sobre ese tema

porque se priorizó la remodelación del comedor y el auditorio.

—De acuerdo, todo el apoyo a lo que requieran los de la OCTI.

#### Ver nota para el docente 4

Las oficinas que tuvieron la totalidad del personal en modalidad remota fueron Tesorería y Contabilidad. Todos pertenecían al régimen 276, cuyo rango de edad calzaba con la población de riesgo, de acuerdo con la Resolución Ministerial N° 193-2020-MINSA.

—Gisela, las oficinas con todo el personal nombrado deben ser las primeras en entregar la lista de acceso remoto priorizado. En el ministerio somos un montón y OCTI ha pedido esa relación.

—Ok, Fernando.

—Ojalá que aprendan rápido y OCTI no tenga que dedicar mucho tiempo para enseñarles a los 276 el manejo de los accesos por computadora.

—No creo, jefe, la mayoría utiliza el SIGA. Seguro eso va a facilitar las cosas. Por otro lado, aprovecho para decirle que el señor Carlitos, que nos apoyaba con la mensajería, tendrá licencia con goce de haber con compensación posterior y el señor Eugenio, que nos ayudaba con el sellado y las copias, adelantará vacaciones.

—Gisela, anota las compensaciones como un pendiente importante con ORH. Tengo personas del equipo que se jubilan el próximo fin de mes. No debemos tener complicaciones al momento de cuadrar sus horas de trabajo y las horas a compensar.

Llegado junio, el Gobierno levantó algunas restricciones al confinamiento, este cambio trajo consigo un pequeño incremento de personal en la modalidad de trabajo mixto. Esto significó redistribuir los espacios y ampliar las medidas de seguridad y protocolos sanitarios. Antes de la pandemia, las oficinas tenían entre 30 a 40 escritorios que ahora eran ocupadas por 15 personas. La Oficina de Recursos Humanos notificó a los jefes de cada área sobre la actualización de la *Guía del trabajo remoto* en las entidades públicas, emitida por el ente rector, y envió un mensaje a todo el personal para informar algunos cambios:

*Estimados colaboradores,*

*Los saludamos cordialmente para hacer de conocimiento las nuevas medidas de la entidad a partir de las últimas disposiciones impartidas por el gobierno:*

- La entidad continuará con las campañas para la toma de pruebas rápidas cada quince días. Podrán acudir al ambiente del antiguo comedor.
- Cada colaborador costeará las pruebas y podrá elegir la modalidad de pago que más le convenga (descuento por planilla, tarjeta de crédito, depósito en cuenta, otros).
- La reserva de citas para la toma de pruebas seguirá registrándose en el siguiente enlace ([haz click aquí](#))
- Al haberse levantado las restricciones del tránsito vehicular público y privado quedan suspendidos los vales de movilidad expedidos por la entidad.
- Los colaboradores bajo modalidad mixta deberán acordar la frecuencia de asistencia con sus jefes directos.
- Todos los colaboradores continuarán con la presentación de su reporte mensual de actividades para el visado del responsable de área, quien a su vez lo enviará a ORH.

Gisela y sus compañeros comentaban sobre el correo por el chat grupal de WhatsApp:

—Le diré al jefe que si tengo que asumir los gastos de movilidad no podré venir todos los días. Vivo a una hora y media en bus. No quiero exponer a mi familia utilizando el transporte público, y tomar taxi a diario sale carísimo.

—No creo que esto demore mucho, Giselita, ya tenemos casi el 95% de expedientes digitalizados. Con toda seguridad podremos trabajar desde casa y venir poquísimo.

—Mejor esperemos a ver qué nos dicen en la oficina. Nunca sabemos qué se les puede ocurrir a los jefes.

—Chicos, tenemos que estar informados y ver qué nos corresponde según la norma: trabajo remoto, teletrabajo, trabajo mixto, etc. Cualquier indicación que nos den los jefes debería ser por correo porque no vaya a ser que aparezca algún descuento en nuestra boleta de fin de mes. Yo creo que debemos llamar al Ministerio del Empleo para averiguar.

En adelante, el personal empezó a ir dos o tres veces por semana, pero los asistentes habían crecido en número y no pasó mucho tiempo para que se reporte un alza significativa de servidores

contagiados, por lo que la entidad dispuso que en lugar de pruebas rápidas se tomen pruebas moleculares para tener datos más confiables. Asimismo, la ORH y Seguridad debían contrastar las listas de personal que asistía al ministerio para sincerar las autorizaciones de ingreso.

Gisela y todo el equipo de su Dirección estaban muy tristes y preocupados porque la secretaria de uno de los directores presentó síntomas de gravedad y necesitó ser internada en UCI. Tenía algunas condiciones médicas que podían complicar su situación, como sobrepeso, asma e hipertensión. Después de 45 días internada en UCI fue dada de alta para alegría de su esposo, pequeños hijos y compañeros de trabajo. Los trabajadores del ministerio recibían orientación, apoyo y seguimiento del médico ocupacional y su equipo, pero en los picos de contagio su esfuerzo fue desbordado.

Los siguientes meses, el personal logró un buen ritmo de trabajo y la modalidad remota se llevó a cabo sin complicaciones. Los encargados de cada equipo lograron repartir las tareas de manera adecuada, lo que facilitó el seguimiento del trabajo.

Sin embargo, poco tiempo después, la crisis sanitaria y política que atravesaba el país devino en cambios en el gabinete y en el Ministerio de la Presidencia. El Congreso de la República, en su interpelación, incluyó 82 preguntas relacionadas a la entrega de bonos, reactivación económica, ejecución de proyectos, fondo de pensiones, entre otros que estaban bajo su liderazgo y que se relacionaban al manejo de la crisis sanitaria.

Después de dos meses, el 9 de noviembre, el Pleno del Congreso de la República aprobó la moción que declaró la permanente incapacidad moral del presidente de la República, lo que implicó el cambio de todo el Poder Ejecutivo.

Noviembre es el mes en que el Ministerio de la Presidencia termina de elaborar el presupuesto nacional para el año siguiente, sumado al levantamiento de alertas, decretos de urgencias, decretos supremos y otros dispositivos relacionados al presupuesto en el marco de la pandemia.

Con la entrante ministra, los viceministerios y direcciones fueron asumidos por nuevos funcionarios. Los directivos llegaron en una etapa en que el personal ya estaba adaptado a la modalidad de trabajo remoto y solo 30 de los 350 trabajadores asistieron de forma presencial para sacar adelante el presupuesto 2021. Luego de ello habían retornado a la modalidad de trabajo remoto.

En este contexto, el nuevo director, Willy Santos, consideró conveniente que todos los equipos se presenten en la oficina, excepto aquellos que sean mayores de 60 años. Antes y después de esta gestión ese fue el único criterio que determinó la modalidad de trabajo remoto sostenida en el ministerio.

El equipo estaba a la expectativa y todos querían tener información sobre los nuevos directivos:

—Giselita, estamos con nuevo jefe, nos cuentas por aquí cualquier novedad. Ya nos avisaron que el lunes tenemos que presentarnos.

—Sí, les escribo si hay algo que contar. Espero que solo tengamos que ir a la oficina los primeros días y luego volver a trabajar remoto porque seremos muchos en la oficina y ya podemos hacer todo desde la computadora. Las tres horas que tomaba movilizarme las utilizaba para avanzar cosas del trabajo y de la casa.

—Ojalá que todo se defina pronto para no retrasarnos con el trabajo porque ya llega diciembre y empieza la locura por el cierre de presupuesto de los sectores, gobiernos regionales y locales.

—Ay, chicos, yo sí estoy fastidiada por tener que ir presencial. No cambia en nada que nos reunamos virtual o presencial, podemos utilizar Zoom o Meet para la presentación del nuevo jefe y del área.

—En fin, ya sabes que cada jefe es diferente, tenemos que ir no más. Además, debe ser raro llegar y encontrar las oficinas vacías. Yo quiero ir porque así conoceremos mejor su forma de trabajo y él a nosotros. El lunes nos hablamos por nuestros anexos como en los viejos tiempos.

Así fue como los miembros de cada equipo que conformaba la Dirección empezaron a trabajar en modalidad presencial y mixta. Debido al número de trabajadores que coincidía en el ministerio el mismo día, fue muy difícil cumplir con los protocolos de distanciamiento. Además, entre los meses de noviembre y diciembre la campaña para la toma de pruebas rápidas se suspendió.

Willy, como todos los directivos, se encontraba en una situación de mucha presión, pues asumir funciones en un contexto de crisis durante el cierre de año fiscal era un gran reto. El sector necesitaba tener propuestas y resultados inmediatos. Encontrar un equilibrio entre la parte ejecutiva y el manejo de personal bajo las nuevas modalidades de trabajo generó algunos momentos de incertidumbre para todo el equipo. Las exigencias eran muy altas y tanto directivos como servidores afrontaban circunstancias diversas —propias de la pandemia— en el ámbito familiar.

**Ver nota para el docente 5 y 6**

Después del intenso trabajo realizado en diciembre, los jefes recibieron el reporte que mostraba un alza en los contagios y coincidió con el cambio a modalidad presencial y mixta. Esto encendió las alertas y se dispuso retornar al trabajo remoto. Sin embargo, no todo el personal volvió a remoto; por ejemplo, Gisela, asistía interdiario. Ya habían pasado dos meses con la nueva gestión y seguía yendo al ministerio. Su jefe nunca le dijo con claridad cuál sería su modalidad de trabajo.

Gisela estaba muy tensa y preocupada porque esperaba volver a trabajar remoto como sus demás compañeros. Las noticias sobre la llegada de una segunda ola de contagios y la llegada de nuevas cepas de coronavirus eran alarmantes. Por eso decidió preguntarle a su jefe si podía trabajar en la modalidad de trabajo remoto, a lo que le respondió: “Está bien, si quieres”. La respuesta le causó dudas, porque no fue muy convincente; sin embargo, no insistió más y al día siguiente empezó a trabajar desde casa. Ahora tenía que organizarse entre las labores del hogar y las del trabajo. Bajo esta modalidad, tenía que presentar un reporte de trabajo diario que no le permitía reflejar todo su trabajo y esfuerzo.

**Ver nota para el docente 6 y 7**

Después de algunas semanas, transcurría una mañana de trabajo tranquila para Gisela hasta que recibió la noticia de haber obtenido la plaza a la que concursó en el Ministerio del Deporte. Así emprendió nuevos retos en estas circunstancias tan particulares.

Una vez que inició labores en su nuevo trabajo se comunicó con sus antiguos compañeros:

—Hola chicos ¿cómo están? Ya empecé en mi nuevo puesto; todo es virtual, todavía no pongo un pie en el ministerio.

—Qué bueno, Giselita, te irá muy bien; seguro en unos días te dirán que vayas.

—Creo que será cuando lleguen las vacunas o más adelante porque me hicieron llenar un formulario virtual y tuve la opción de marcar que soy asmática. Creo que por eso me salió un mensaje automático que dice: “Usted realizará sus labores en la modalidad de trabajo remoto”.

## Notas para el docente<sup>1</sup>

### Comentarios generales

El caso “Trabajo remoto y pandemia en el ministerio” 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:

	<b>Directivos públicos</b>	Notas para el docente 1, 2, 3, 4, 5, 6
	<b>Funcionarios públicos</b>	Notas para el docente 3, 6
	<b>Servidores civiles</b>	Notas para el docente 1, 4, 6, 7

Las competencias específicas que pueden ser trabajadas en aula son:

	<b>Gestión estratégica</b>	Notas para el docente 2
	<b>Capacidad de gestión</b>	Notas para el docente 1, 2, 3, 4
	<b>Orientación a resultados</b>	Notas para el docente 1, 4, 7
	<b>Liderazgo</b>	Notas para el docente 2, 3, 4, 5, 6
	<b>Servicio al ciudadano</b>	Notas para el docente 2, 4, 6
	<b>Discernimiento ético</b>	Notas para el docente 2, 4, 5, 7
	<b>Gestión del cambio</b>	Notas para el docente 1, 7
	<b>Visión estratégica</b>	Notas para el docente 2
	<b>Gestión descentralizada</b>	Notas para el docente 3

1 Elaboradas por Carlo Mario Velarde para la Escuela Nacional de Administración Pública. Su uso en aula es gratuito con aprobación expresa de la Escuela Nacional de Administración Pública. Para mayor información escríbanos a [casos-enap@servir.gob.pe](mailto:casos-enap@servir.gob.pe)

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

El caso puede tener diversos usos:

Grado de complejidad	Medio
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiencia de un año en la gestión pública.</li> <li>• Haber ocupado cargos de jefatura en la administración pública, con personal a cargo.</li> <li>• Experiencia en la toma de decisiones en la gestión pública.</li> </ul>
Objetivos de aprendizaje	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Valorar la necesidad de organización y la capacidad de respuesta de la administración pública frente a situaciones de crisis.</li> <li>2. Aplicar el discernimiento moral para la toma de decisiones que afectan a los trabajadores y los servicios públicos a la ciudadanía.</li> <li>3. Identificar los aspectos más relevantes de la gestión de recursos humanos en contextos críticos.</li> </ol>
Sugerencias para el diseño de la sesión	<p>Metodología</p> <p>Tiempo: 2 horas</p> <p>Paso 1: Lectura comprensiva del caso: 20 minutos</p> <p>Paso 2: Identificar la problemática del caso: 30 minutos</p> <p>Paso 3: Identificar los actores del caso: 20 minutos</p> <p>Paso 4: Analizar y argumentar las alternativas de solución del caso: 50 minutos</p>

### Notas para el docente 1. Aprendiendo a gestionar el cambio

Público objetivo	Directivos y servidores públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacidad de gestión</li> <li>2. Orientación a resultados</li> <li>3. Gestión del cambio</li> </ol>
Pregunta motivadora	<p>En el contexto de la pandemia producto del Covid 19, se dictamina el estado de emergencia y la inmovilización social obligatoria. Usted, como servidor, siempre ha tenido el soporte de sus colegas en el manejo informático rutinario y, en casos más complejos, de parte de la oficina de tecnologías de la información. En su casa, durante el desarrollo del trabajo remoto, usted cuenta con una computadora personal (PC) antigua que no solía usar porque casi todo lo realizaba durante su jornada laboral. La Oficina de Recursos Humanos, también acomodándose a la nueva normalidad, aún trabaja en planes adecuados ante esta nueva coyuntura.</p> <p>Su director envía un correo electrónico donde convoca a la primera reunión por medio de un programa que nunca había conocido (videollamada). No entiende de qué se trata. ¿Cómo procedería ante una situación similar?</p>

Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Procura capacitarse inmediatamente respecto al uso de las plataformas de comunicación virtual con ayuda de colegas, familiares y amigos que pueden darle asistencia y capacitarle, y buscando información en internet, con el fin de continuar desarrollando su servicio de la mejor forma posible.</b></li> <li>2. Remite un correo de respuesta a su director afirmando que no tiene conocimiento del programa y que no tiene tiempo para capacitarse porque debe atender las necesidades de su familia en contexto de pandemia.</li> <li>3. Decide que no es su función tener que asistir a una reunión por una plataforma que no conoce y que el Estado tiene que garantizar en calidad de empleador, darle todas las facilidades para que pueda realizar su función, y expresa esta visión a su director.</li> <li>4. Decide informarse respecto a las plataformas de comunicación virtual cuando tenga un tiempo libre antes de la reunión convocada, sin darle el tiempo que requiere aprender a manejar una herramienta nueva, y sin considerar el impacto que podría tener en el desarrollo de sus funciones en el contexto de trabajo remoto.</li> </ol>
Información complementaria	<p>El impacto de la pandemia y el trabajo remoto fue considerable para servidores que no estaban habituados a nuevas tecnologías de información. Más aun cuando en la cultura organizacional de las entidades públicas todo se desarrollaba de manera presencial: reuniones, coordinaciones, servicios. De esta forma, las capacidades de comunicación virtual eran bastante limitadas entre muchos trabajadores del Estado. A esto se le suma la brecha tecnológica en términos de acceso a redes eficientes de internet y uso de computadoras en casa, cuando la costumbre ha sido casi siempre realizar todas las labores en las oficinas donde se presta el servicio.</p> <p>Ante esta situación, muchos servidores tuvieron muchas dificultades para adaptarse a las nuevas tecnologías y aprender a usar las herramientas de comunicación virtual, entre otras herramientas informáticas para desarrollar adecuadamente sus labores. La actitud de un servidor debe estar influida siempre por su orientación a resultados. Para lograr resultados en sus funciones debe desempeñarse idóneamente. Esto supone estar permanentemente capacitándose para cumplir con las exigencias de los cambios en el mundo laboral y profesional en general. Asimismo, esta actitud debe estar también influida por una constante voluntad de adaptación y gestión del cambio, lo cual implica estar preparados para buscar información, capacitarse con los recursos que tiene a disposición y superar limitaciones que se puedan presentar en el desarrollo de la carrera profesional, procurando dar lo mejor de sí para lograr los resultados que se esperan de su función.</p> <p>Asimismo, la propia administración pública debe garantizar los medios necesarios para que los servidores puedan desarrollar las capacidades que necesitan para desempeñarse adecuadamente. En contextos de crisis, la Oficina de Recursos Humanos desarrolla un Plan de Desarrollo de Personas orientado a la capacitación en plataformas virtuales, y las Oficinas de Tecnologías de la Información deben estar dispuestas a asumir un rol clave en el soporte técnico de los trabajadores para adaptarse rápidamente a los cambios y el uso de las tecnologías de la información.</p>

## Nota para el docente 2. Organización en tiempos de crisis

Público objetivo	Directivos públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión estratégica</li> <li>2. Capacidad de gestión</li> <li>3. Liderazgo</li> <li>4. Visión estratégica</li> <li>5. Orientación de servicio al ciudadano</li> <li>6. Discernimiento ético</li> </ol>
Pregunta motivadora	En un caso de estado de emergencia, donde la principal medida de contención es la distancia social y el mandato nacional es permanecer en casa y salir únicamente con un pase laboral, ¿enviaría al personal a su cargo a realizar trabajo remoto aun cuando no existe experiencia en esta modalidad o mantendría a su personal desempeñando sus funciones de manera presencial a fin de mantener los servicios y responder con eficacia los desafíos de la pandemia, aunque no pueda garantizar la seguridad de los trabajadores?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Decide acatar el mandato nacional y mantenerlos en casa haciendo trabajo remoto porque considera que es su deber respetar las disposiciones sanitarias establecidas por el Gobierno.</li> <li>2. Decide pedir a todos sus colaboradores que laboren de manera presencial para asegurar que los procesos se desarrollen eficazmente en un contexto de crisis, aunque se ponga en riesgo su salud y la de sus familiares.</li> <li>3. <b>Desarrolla un plan de identificación de puestos clave y necesarios de manera presencial para mantener el ritmo de prestaciones de su oficina, apoyados por los colaboradores que realizan trabajo remoto y que cumplan eficazmente un protocolo de bioseguridad.</b></li> <li>4. Implementa un plan de asistencia rotativa al trabajo presencial, sin identificar la necesidad del trabajo presencial de los puestos asignados para sus colaboradores ni los puestos clave en el trabajo presencial, con el fin de tratar a todos por igual.</li> </ol>
Información complementaria	<p>Tal como lo refiere el caso, la pandemia nos tomó de sorpresa a todos los peruanos y a la administración pública de manera especial. Como se sabe, esta es la responsable de implementar las políticas necesarias y los marcos normativos pertinentes para garantizar la provisión de los servicios públicos a la ciudadanía. En un contexto de pandemia y habiéndose anunciado un estado de emergencia y una inmovilización social obligatoria, el reto que se le plantea a la administración pública es cómo aceptar estas disposiciones y al mismo tiempo continuar funcionando para seguir proveyendo de los servicios que la ciudadanía quiere con mayor necesidad en una situación de emergencia.</p> <p>De esta forma, el caso nos plantea reflexionar sobre las lecciones aprendidas en la capacidad de respuesta y la forma de organización que demanda de la administración pública y los servidores públicos ante situaciones de esta naturaleza, y especialmente, a partir de ahora, establecer mecanismos de prevención como elementos clave para estar preparados ante situaciones similares que se puedan dar en el futuro. En ese sentido, ante una situación de esta naturaleza y teniendo la necesidad de establecer normas que permitan enfrentar la situación crítica, el Ministerio de la Presidencia debe realizar una evaluación de puestos clave y necesarios para que los servidores hagan trabajo presencial y que estén debidamente apoyados por los demás servidores que harán trabajo remoto. No se puede dejar de prestar el servicio ni ponerlo en riesgo, porque la ciudadanía depende en mucho de lo que se lleve a cabo desde el ministerio para mitigar el impacto de la pandemia, aunque tampoco se pueden convocar a todos los servidores y ponerlos en riesgo de contagio por aglomeraciones de personal en espacios cerrados.</p>

**Notas para el docente 3. Gestión descentralizada efectiva**

Público objetivo	Directivos y servidores públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacidad de gestión</li> <li>2. Gestión descentralizada</li> <li>3. Liderazgo</li> </ol>
Pregunta motivadora	Usted es el responsable de gestionar las coordinaciones con los gobiernos locales de las regiones de nuestro país para enviar las transferencias que permitan a los alcaldes adquirir canastas familiares para paliar el impacto de la crisis generada por la pandemia y la emergencia nacional. En un contexto de emergencia en el que existe mucha demanda y necesidad por atender, ¿cómo procedería ante la solicitud de alcaldes que tienen dificultades para cumplir con las directivas para recibir las transferencias del Gobierno central para la compra de canastas familiares, especialmente en territorios con problemas de accesibilidad u otro tipo de necesidades de gestión logística?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cumple con las disposiciones de emitir y comunicar la directiva para recibir transferencias mediante los canales oficiales.</li> <li>2. Desarrolla un plan de comunicación estratégico para que las municipalidades reciban oportunamente la directiva y remitan la documentación a tiempo.</li> <li>3. <b>Identifica las municipalidades que regularmente tienen dificultades para recibir y atender las directivas del Gobierno central y aplica un plan de supervisión para verificar que hayan recibido y enviado oportunamente la información solicitada.</b></li> <li>4. Mantiene los canales de comunicación abiertos mientras espera la documentación emitida por las municipalidades mientras atiende otras necesidades.</li> </ol>
Información complementaria	<p>Nuestro país se organiza territorial y políticamente en regiones, provincias y distritos. Cada gobierno local desarrolla capacidades específicas de gestión que no siempre coinciden con las competencias que el Gobierno central tiene como expectativa. Ello define muchas veces la eficacia de la aplicación de normas y directivas que el Gobierno central propone a los gobiernos regionales y locales de nuestro país.</p> <p>En un contexto de emergencia sanitaria, este riesgo se profundiza porque los canales de comunicación se saturan y existen muchas demandas y necesidades que atender. Por ello, es importante identificar el riesgo y tener mecanismos que mitiguen el impacto de su ocurrencia, generando estrategias, en este caso, para poder supervisar y asegurar que la comunicación haya sido recibida en los gobiernos locales, y al mismo tiempo asegurar que aquellos municipios que tienen más dificultad por razones de lejanía, de lenguas originarias, de contexto político, entre otros aspectos que influyen en la comunicación y aplicación de directivas nacionales, puedan efectivamente remitir su documentación a tiempo brindando la asistencia necesaria para este fin, desde una oficina que se encarga precisamente de mantener las coordinaciones con los gobiernos locales de nuestro país.</p>

## Notas para el docente 4. Adquisiciones de equipos en contexto de crisis

Público objetivo	Directivos y servidores públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacidad de gestión</li> <li>2. Liderazgo</li> <li>3. Orientación a resultados</li> <li>4. Servicio al ciudadano</li> <li>5. Discernimiento ético</li> </ol>
Pregunta motivadora	<p>Usted es responsable de la Oficina de Compras y Contrataciones del Ministerio de la Presidencia. En el contexto de la pandemia, se requiere adquirir equipos de cómputo para los profesionales contratados para acompañar el proceso de transferencias y ejecución de proyectos de inversión en las regiones, con el fin de recuperar la economía del país. Usted recibe el pedido de comprar 20 laptops con urgencia. Al realizar el estudio de mercado y la posterior convocatoria, el comité técnico recibe tres cotizaciones, todas con un incremento de entre 40 y 48% sobre el precio real debido a la escasez de producción de equipos en el mundo. El plazo de entrega del postor 1 es de 45 días hábiles, el plazo de entrega del postor 2 es de 50 días hábiles y el plazo de entrega del postor 3 es de 15 días hábiles y es el que tiene la cotización más elevada, con un 48% por encima real del precio de mercado en una situación normal. Como miembro del comité técnico, su voto es dirimente entre quienes piensan que se debe comprar el de menor costo aunque la entrega sea más larga en el tiempo y entre los que piensan que se debe comprar el de mayor costo y menor tiempo de entrega. ¿Qué decisión debería tomar el miembro del comité en una situación como la que se plantea?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Decide contratar al postor que ofrece la menor cuantía y el plazo mayor de entrega porque el criterio que prima en las contrataciones públicas es el de menor cuantía y así se evitan complicaciones legales posteriores.</li> <li>2. <b>Decide contratar al postor que ofrece la cotización más elevada y el menor tiempo de entrega, en función del criterio de necesidad en situación de emergencia y de acuerdo a la limitación de oferta en el mercado, buscando garantizar el interés público.</b></li> <li>3. Decide pedir dejar el comité porque no encuentra la forma de decidir por falta de criterio técnico y temor de una decisión errónea que lo lleve a problemas legales.</li> <li>4. Decide contratar al que ofrece precio intermedio y tiempo de entrega de los equipos intermedio para atenuar la responsabilidad.</li> </ol>
Información complementaria	<p>La toma de decisiones en la administración debe estar siempre orientada a garantizar el interés público. Esto se traduce en una serie de competencias necesarias que los servidores y los directivos públicos deben desarrollar y fortalecer constantemente, como la orientación a resultados, la capacidad de gestión, la vocación de servicio y el liderazgo para tomar decisiones fundadas en los valores públicos.</p> <p>La contratación y la adquisición pública tiene un conjunto de principios que orientan la aplicación de las competencias antes señaladas, como son la razonabilidad, la eficiencia, la libertad de concurrencia y la integridad, entre otros.</p> <p>La situación de adquisiciones que plantea el caso normalmente se decide sobre la base de la menor cuantía: aquel proveedor que cotiza a menor costo cumpliendo las especificaciones técnicas es el que suele ganar el proceso. Sin embargo, en un contexto de emergencia, en el que se requiere capacidad para poder brindar asistencia a los gobiernos regionales para promover la inversión pública con el fin de la mejorar la economía de las familias peruanas, y en el que además existen restricciones de oferta en el mercado por la escasa producción de equipos, conduce a utilizar criterios de discrecionalidad de acuerdo a lo que establece la Ley de Contrataciones Públicas en su quinta disposición complementaria (elección fundada el criterio del decisor en el marco de las normas y la ética pública) para que el comité decida seleccionar la oferta que implica mayor costo, aunque menor tiempo de entrega. De este modo se asegura la disponibilidad de los equipos para garantizar las funciones en un contexto de emergencia.</p>

## Nota para el docente 5. Decisiones discernidas

Público objetivo	Directivos públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Discernimiento ético</li> <li>2. Liderazgo</li> </ol>
Pregunta motivadora	<p>Luego de varios meses de pandemia, cuando ha disminuido la primera ola de contagios y fallecidos, el Gobierno ha levantado algunas restricciones. La administración pública y los servidores públicos han desarrollado capacidades durante los primeros meses para mantener los servicios y responder a los desafíos de la pandemia haciendo trabajo remoto. Usted acaba de ingresar a un puesto directivo en una institución pública y se encuentra en la disyuntiva respecto a mantener el trabajo remoto, establecer una modalidad de trabajo mixto o convocar a los servidores a trabajo presencial. ¿Qué decisión tomaría y bajo qué criterios tomaría dicha decisión?</p>
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Llamaría a los servidores a realizar nuevamente trabajo presencial apelando a los criterios de la necesidad de supervisión y control del trabajo para lograr más eficacia.</li> <li>2. Convocaría a todos los trabajadores a realizar horarios presenciales y remotos en modalidad mixta durante la semana, sin haber determinado previamente la necesidad de asistir al centro de trabajo, considerando como criterio el trato igualitario de todos los servidores para llamarlos a esta modalidad.</li> <li>3. <b>Establecería protocolos biosanitarios rigurosos y determinaría la necesidad del trabajo presencial para convocar al trabajo mixto únicamente en los puestos necesarios para mejorar la eficacia del servicio brindado, apelando al criterio de necesidad y buen servicio al ciudadano, y siguiendo las disposiciones y normas que regulan el servicio civil en tiempo de pandemia.</b></li> <li>4. Continuaría con el trabajo remoto bajo el criterio de la continuidad del servicio y los aprendizajes logrados, sin generar oportunidades de mejora para el trabajo brindado por los servidores públicos.</li> </ol>
Información complementaria	<p>La flexibilización de algunas medidas de distanciamiento social y reapertura de algunas actividades de servicios públicos y privados generó la idea en algunas oficinas públicas de que se debía retomar el trabajo presencial sin determinar previamente la necesidad de que todos o algunos de los trabajadores volvieran a dicha modalidad. En ese sentido, para algunos directivos, el criterio de supervisión y control de sus colaboradores era el que debía primar por encima de la necesidad y la oportunidad de mejora en la que los servicios debían proveerse, de la mano de otros criterios necesarios para el retorno mixto o presencial, como los criterios de seguridad y prevención de riesgos en el trabajo en contextos de pandemia. La consecuencia fue el incremento de contagios, lo cual generó la necesidad de volver al trabajo remoto casi de manera absoluta.</p> <p>La capacidad de discernimiento moral en el ejercicio del liderazgo resulta clave para incentivar a los colaboradores sobre la base de valores y criterios que busquen el bienestar de los servidores y el buen servicio a la ciudadanía. Para ello, es necesario evaluar las opciones más pertinentes para cada decisión considerando las normas vigentes y procurando la eficacia y la prevención de riesgos del personal.</p>

**Nota para el docente 6.** Salud mental en el retorno a las actividades presenciales

Público objetivo	Directivos, funcionarios y servidores públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servicio al ciudadano</li> <li>2. Gestión del cambio</li> <li>3. Liderazgo</li> </ol>
Pregunta motivadora	La pandemia ha dejado muchas pérdidas para muchas familias en nuestro país. Muchos servidores públicos han perdido familiares muy queridos. En la vuelta al trabajo mixto semipresencial, encuentra que un colega está siempre distraído y no muestra la motivación que solía mostrar antes de la pandemia en el ejercicio de sus funciones, incluso llega constantemente tarde al trabajo. Han tenido más de un equívoco y ello está influyendo en su desempeño, pero también en la producción del servicio que brinda su oficina. Incluso se le ha visto un par de veces llorar en silencio en su escritorio. Todos saben que ha perdido a su madre como consecuencia del coronavirus. ¿Cómo procedería en relación a este colega?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En calidad de jefe, le manda un memo llamándole la atención por sus equívocos y distracciones. En calidad de compañero se preocupa por su propio trabajo sin intervenir en la situación de sus colegas.</li> <li>2. En calidad de jefe, solicita una reunión con el trabajador y le explica que lamenta mucho su pérdida, pero debe comprender que ese es un tema personal que debe aprender a manejar en su vida privada y no debería influir en el desarrollo de sus funciones. En calidad de colega, se acerca y le pide que sea más cuidadoso con la información que remite y que se debe esforzar más para que no pierda su trabajo.</li> <li>3. <b>En calidad de jefe, decide solicitar ayuda al departamento psicológico de la entidad adscrita a la Oficina de Recursos Humanos para que le brinden soporte emocional al trabajador y darle las facilidades necesarias para su recuperación en el marco de las normas que regulan el servicio civil. En calidad de colega, se acerca para darle muestra de su apoyo y ofrecerle su compañía siempre que lo requiera.</b></li> <li>4. En calidad de jefe, decide darle facilidades en este tiempo complejo, y le indica que si necesita más tiempo solicite papeletas de comisión de servicio; usted, como jefe, se las firmará para que llegue más tarde y pueda salir cuando lo necesite. En calidad de colega, decide decirle que lo cubrirá en todo lo que necesite para que se recupere sin problemas.</li> </ol>
Información complementaria	<p>La pandemia ha dejado muchas pérdidas en todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país. Se han producido pérdidas materiales: muchas personas perdieron sus bienes por tener que venderlos para acceder a un tratamiento para el Covid-19. Ha habido pérdidas económicas, puesto que muchas personas perdieron sus empleos o pasaron a una modalidad de suspensión perfecta o sus negocios tuvieron que cerrar durante muchos meses sin que pudieran recuperarse. Y también ha habido pérdidas humanas. Cientos de miles de peruanos y peruanas han fallecido producto del Covid-19. Muchas familias, en ese sentido, han perdido un ser querido.</p> <p>El caso de los servidores públicos no es distinto. Lamentablemente muchos servidores públicos también han perdido personas queridas y han sufrido también pérdidas materiales. Ello, sin contar la sensación de soledad que el distanciamiento social ha producido, todo lo cual ha tenido y seguirá teniendo un impacto significativo en la salud mental de nuestros empleados públicos. Dicho impacto podrá evidenciarse en una débil adaptación en el retorno al trabajo presencial, en la disminución de la productividad del servidor en el ejercicio de sus funciones y en situaciones en las que se expresará el dolor y el trauma. El aislamiento, la distracción y el equívoco podrían constituirse en algunos de los síntomas de esta salud mental debilitada.</p>

	<p>La respuesta de los directivos y supervisores de los empleados debe ser cuidadosa y prudente. El liderazgo, en este sentido, debe ser ejercido con sentido de responsabilidad en el marco de los valores públicos que todo servidor debe defender y practicar permanente la capacidad de discernimiento ético para no incurrir en excesos ni tampoco en la carencia de atención a las necesidades de los trabajadores públicos. Algunos ejemplos de excesos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incurrir en actitudes paternalistas que no faciliten el proceso, sino que, por el contrario, mantengan la situación de vulnerabilidad del servidor. En ese sentido, el directivo puede conversar y procurar conectar con sensibilidad del servidor cuya salud mental se encuentra afectada, pero reconociendo sus propios límites: no es terapeuta ni consejero profesional.</li> <li>• Brindar facilidades al margen de las normas daría un mensaje equívoco respecto a cómo se debe ejercer el liderazgo con perspectiva ética y no contribuir a que el servidor supere ni procese situaciones emocionales que le afectan su salud mental.</li> <li>• Formas de carencia en el ejercicio del liderazgo para atender situaciones que puedan afectar la salud mental de los trabajadores post-pandemia pueden estar asociadas a la falta de empatía con el trabajador. Algunos ejemplos:</li> <li>• Asumir que el trabajador únicamente debe cumplir sus actividades y funciones en el trabajo y que sus afectos son temas privados que no debería expresar en la oficina es una forma de no ejercer empatía en situaciones críticas como las que describimos.</li> <li>• Apelar a la sanción ante posibles distracciones o equívocos en el ejercicio de sus actividades, sin conversar ni indagar por las causas, podría constituirse también en una carencia de empatía ante situaciones que afectan la salud mental de los trabajadores.</li> </ul> <p>En ese sentido, lo más prudente en situaciones que afectan o han generado una afectación mental o emocional de los trabajadores, es apelar al acompañamiento profesional que le permita al trabajador procesar dicha afectación. Por ello, las entidades públicas deberían incorporar a profesionales que acompañen y brinden soporte psicológico a los servidores civiles que lo requieran a través de las oficinas de bienestar.</p>
--	---

**Nota para el docente 7. Reportando el tiempo de servicios remotos**

Público objetivo	Directivos y servidores públicos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Orientación a resultados</li> <li>2. Gestión del cambio</li> <li>3. Discernimiento ético</li> </ol>
Pregunta motivadora	<p>Luego de varios meses de trabajo remoto, el directivo de su oficina solicita a sus colaboradores que llenen una ficha de Excel solicitada por la Oficina de Recursos Humanos, a fin de que se consignen diariamente las actividades desarrolladas y el tiempo invertido en ellas en el marco de sus funciones, con el fin de supervisar el correcto uso del tiempo en el horario de trabajo. Usted organiza su tiempo entre tener que atender a sus dos hijos pequeños y apoyarlos en sus clases a distancia y tener que cocinarles, y las distintas actividades de trabajo, cumpliendo adecuadamente con lo solicitado en el marco de sus funciones, pero siendo consciente de que no siempre invierte las 8 horas de trabajo diario para desempeñar dichas funciones con efectividad y eficiencia. ¿Cómo procedería el llenado de la ficha Excel?</p>

Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Llenaría la ficha diaria estableciendo tiempos que no se ajustan a la verdad, estableciendo 8 horas de trabajo, aunque no sean efectivas en la realidad, a fin de evitar cualquier tipo de sanción administrativa.</li> <li>2. Llenaría la ficha estableciendo adecuadamente los tiempos invertidos en sus actividades desarrolladas, aunque no se cumplan efectivamente las 8 horas diarias invertidas en ellas.</li> <li>3. <b>Llenaría la ficha estableciendo adecuadamente los tiempos invertidos en sus actividades desarrolladas, aunque no se cumplan efectivamente las 8 horas diarias invertidas en ellas y adjuntaría un informe en el que se explique el cumplimiento de sus funciones de manera efectiva y eficiente y el logro de los resultados esperados.</b></li> <li>4. Optaría por no remitir la ficha solicitada por considerarla arbitraria y no sentirse obligado a realizarla de acuerdo a su modalidad de contratación.</li> </ol>
Información complementaria	<p>El trabajo remoto ha planteado distintos desafíos para la administración pública: disposición de recursos para los trabajadores, administración del tiempo, supervisión efectiva de las funciones y sobre todo y especialmente, el logro de los resultados esperados. En el campo de la administración del tiempo de trabajo, evidentemente el trabajo remoto no implica el mismo uso del tiempo que en una situación de normalidad en el trabajo presencial. Existen compromisos primarios que se entrecruzan con el desarrollo de las funciones desde el trabajo remoto, vinculados a la administración del hogar y al cuidado de la familia, sobre todo cuando se tiene la responsabilidad de ejercer paternidad o maternidad de niños y niñas en formación escolar.</p> <p>Por todo ello, la exigencia del llenado de una ficha de actividades diarias no parece ser la mejor opción para determinar la eficacia en la obtención de los resultados esperados por los servidores públicos. Aun así, si esta es solicitada, el servidor está en el deber de responder con sentido de veracidad y de explicar que no necesariamente los horarios determinan la eficacia y los resultados de su función.</p> <p>Por su parte, las oficinas de recursos humanos, de manera coordinada con los directivos, deberían poder diseñar herramientas de supervisión efectivas para el seguimiento del logro de resultados en el ejercicio de las funciones de los empleados públicos.</p>

## Referencias

Presidencia de la República del Perú. (15 de marzo de 2020). *Anuncio de Decreto Supremo que declara Estado de emergencia nacional para hacer frente al coronavirus*. Mensaje a la Nación. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566444/Mensaje\\_a\\_la\\_Naci%C3%B3n\\_15-03-20.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566444/Mensaje_a_la_Naci%C3%B3n_15-03-20.pdf)

## Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio Civil (2020). *Guía operativa para la gestión de recursos humanos durante la vigencia de la declaratoria de emergencia sanitaria producida por el COVID-19: Versión 2*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1320235/Gu%C3%ADa%20versi%C3%B3n%20diagramada.pdf>

Resolución Ministerial N° 193-2020-MINSA. (14 de abril de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/473575-193-2020-minsa>

# Trabajo remoto y pandemia en el ministerio

A finales del 2019, un virus empezó a propagarse en Asia, llegando luego a otras partes del mundo; ante ello, los países empezaron a entrar en alerta decretando medidas estrictas de confinamiento e higiene. En el Perú, el virus del COVID-19 fue registrado a inicios del 2020 y para marzo, se decretó cuarentena total



El **trabajo presencial** obliga a las instituciones a adaptar medidas y espacios para garantizar los protocolos sanitarios, especialmente las pruebas rápidas periódicas y la toma de temperatura al ingreso



El **transporte** genera preocupación debido al costo de los taxis y el peligro de contagio en buses de servicio público

La gran cantidad de requerimientos lleva al **aumento de personal** para cubrir las consultas

El **trabajo remoto** requiere equipos y tecnología para acceso al sistema, así como personal con competencias para el uso de nuevas herramientas digitales.

Por disposición del gobierno, la **población de riesgo** labora desde casa

Los **directivos públicos** deben tomar decisiones que prioricen el trabajo remoto para prevenir el contagio, pero deben garantizar el cumplimiento de las metas en este contexto de crisis

El trabajo desde casa exige que los trabajadores deban organizarse entre los deberes de oficina y las **tareas del hogar**



# Gestión pública y liderazgo en el INPE: entrevista a Susana Silva Hasembank\*



*Si nosotros quisiéramos entender realmente cuáles son los principales problemas que hay en la comunidad, deberíamos mirar las cárceles. Las cárceles hablan*

Licenciada en Derecho por la PUCP. Magíster en Derecho Aplicado al Desarrollo de la Universidad de Warwick, Inglaterra. Ha sido coordinadora general de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción en la PCM desde noviembre de 2011 hasta enero de 2015. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública, como vicepresidenta del Instituto Nacional Penitenciario, defensora adjunta en la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo e inspectora general del Ministerio del Interior. Ha sido presidenta del Comité de Expertos del mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA. Ha ejercido la representación del Perú ante los grupos de trabajo anticorrupción de la OEA, de Naciones Unidas, de la APEC y de la OCDE. Estuvo designada como secretaria de Integridad Pública de PCM y cumplió la función de secretaria técnica de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Actualmente desempeña, además, el cargo de presidenta del Consejo Nacional Penitenciario del INPE.

## **Debido a su amplia experiencia en el sector público, ¿cuáles cree que son las lecciones aprendidas que conllevan a una buena gestión y liderazgo?**

En primer término, la experiencia en el sector público es siempre compleja, porque el sector público en sí mismo es un espacio complicado: básicamente por las carencias presupuestales que existen, pero también por las deficiencias de formación, capacitación, preparación que tiene el propio personal. Todo ello, en general, siempre va a limitar la ejecución rápida, celeridad de las políticas públicas.

---

\* Entrevista realizada por Magaly García Fernández y Karina Ascencios Balbín el 6 de julio de 2021, para la Escuela Nacional de Administración Pública. Créditos de fotografías: INPE



Esto ciertamente puede ser frustrante en ocasiones: el hecho de llegar a una determinada posición con una responsabilidad enorme, saber qué hacer, pero lamentablemente encontrarse con una serie de deficiencias, limitaciones, que están relacionadas principalmente con lo económico.

Ahora, si uno además de las limitaciones en el ámbito económico, que limitan la posibilidad de implementar todo lo que uno sabe que se debe hacer, se suma el hecho de que las remuneraciones dentro del ámbito público no sean lo suficientemente competitivas —por ejemplo, si uno lo compara con el sector privado y si a eso además uno le añade todos los vaivenes que existen producto de la política, cambios o crisis que se dan en el Ejecutivo—, asumir una posición de dirección en el aparato público resulta definitivamente muy complejo y difícil.

Ahora, ¿qué creo que se tiene que tener necesariamente en este escenario?, ¿qué es lo que siempre me ha caracterizado? Tener una enorme vocación de servicio. Se debe tener muy claro que más allá de un trabajo se trata de satisfacer necesidades de otros. Satisfacer y que se cumplan los derechos que otras personas finalmente tienen. Creo que al final del día ese es el mejor reconocimiento que uno puede tener: el hecho de que se materialice el efectivo goce de un derecho, de una determinada persona, por el trabajo que uno realiza. Es algo bastante reconfortante para aquellos que tenemos vocación de servicio.

No solamente está la vocación de servicio, sino también tiene que haber una dosis muy alta de proactividad: tener un alto sentido de proactividad, de iniciativa, de no quedarse meramente en el cumplimiento de los términos de referencia que uno tiene y del horario, sino ir más allá.

Sé que para muchas personas llama la atención, y a mí me lo han dicho muchísimas personas: “Oye, ¿pero por qué das tanto, por qué tienes que sacrificar tantas cosas de tu vida privada?” Yo no siento que sacrifique cosas en mi vida privada, ni a mi familia; he podido hacer todo lo que siempre he querido, pero sí hay una dosis muy alta, en mi caso, de una vocación de servicio plena, proactividad, iniciativa y eso también aunado con una capacidad de comunicación muy fluida en el entorno propio y también hacia otras personas relacionadas con el ámbito del trabajo. Es decir, no hacia dentro sino hacia afuera.



Entonces obviamente hay un tema de conocimientos y experiencias que suman mucho para que uno pueda sostenerse en el tiempo y trascender dentro de la administración pública como una persona que trabaja, honesta y obviamente la experiencia del conocimiento. Pero creo que estos otros elementos que he mencionado —esta fuerte vocación de servicio, esta

proactividad, la comunicación, el trabajar en equipo y disfrutar de trabajar en equipo— son elementos claves para considerar que es necesario que cualquier posición en el sector público sea sostenible en el tiempo.

**El INPE es la institución pública rectora y administradora del Sistema Penitenciario Nacional, cuya misión es la reinserción positiva a la sociedad de las personas privadas de su libertad. Desde su dirección ¿qué funciones realiza para cumplir este objetivo y cuáles son las limitaciones específicas con las que se ha encontrado?**

El INPE tiene un conjunto de funciones vinculadas obviamente con el quehacer penitenciario: dirigir las cárceles, dirigir todos los procesos de registro penitenciario, proveer el tratamiento salud, seguridad y los asuntos administrativos. A mí, como presidenta, me corresponde no solamente dirigir toda la política penitenciaria, sino asumir la rectoría a nivel nacional en esta materia y, como tal, asegurar que todo el marco normativo que nos regula se cumpla de manera correcta.

Hay varios aspectos en los cuales tiene que trabajarse de manera simultánea, es decir, proveer seguridad dentro de los penales para que las personas no se fuguen, pero al mismo tiempo trabajar para que tengan mecanismos o espacios de trabajo, de educación, asistencia psicológica, asistencia legal y, por supuesto, también salud. A la par, se tiene que trabajar en el INPE mirando quiénes son nuestros clientes directos, las personas privadas de libertad. Como presidenta, me toca velar también por la seguridad del personal penitenciario y asegurar que las condiciones de trabajo en ningún momento colisionen con sus derechos básicos como trabajadores.

Todo ello está claro: nosotros hablamos de esta finalidad que está escrita sobre el papel; sin embargo, todo ello requiere de un correlato presupuestal, y es ahí en donde viene el principal problema. Ustedes me preguntan cuáles son las limitaciones... yo diría que la limitación más grave, más importante en este momento, es el tema presupuestario. Porque lamentablemente, por las ausencias o las carencias presupuestales, no se puede tener el número suficiente de penales que permitan que la población penal no viva en hacinamiento.

Hoy día tenemos un porcentaje de hacinamiento de 112%, lo cual es bastante alto, pero aunque hemos logrado reducir un poco, aún resulta elevado este número. Este porcentaje de hacinamiento refleja condiciones inadecuadas para la población penal y lo mismo vale para el personal penitenciario.

Se trata de personas que exponen su vida, no solamente en términos de seguridad, porque trabajan mañana, tarde y noche con personas que han transgredido o contravenido el marco normativo y entrañan obviamente un riesgo en materia de seguridad.

Entonces el personal del INPE se tiene que exponer a ello, pero a la vez hay un elemento importante, que dentro de las cárceles además de los riesgos de seguridad, hay sin ninguna duda un mayor riesgo también a la salud: se trata de espacios cerrados, donde a nivel mundial se sabe que este hacinamiento constituye espacios de mayor vulnerabilidad frente a cualquier tipo de enfermedad.

En el caso de la tuberculosis, en las cárceles, hay 20 veces más el nivel de contagios de TBC, de lo que hay en la comunidad, es decir, extramuros. Y lo mismo también se produce ahora a propósito de la pandemia, con los niveles altos de contagio y fallecimientos.

Entonces uno se pregunta por qué existe este problema de carencias y limitaciones presupuestales. Quizás la respuesta a todo esto, y que explique de alguna manera estas limitaciones, es el hecho de que por años el sistema penitenciario ha sido y es visto dentro de la administración pública como el patito feo. Un patito feo en el cual no solo la gente no quiere trabajar o no aceptan trabajar, sino que además, entre las prioridades que se asignan en la administración pública, las cárceles terminan siendo casi el último espacio al cual se mira y se atiende.

Esto no debe ser así, pero no deja de ser comprensible, porque todos ustedes, yo y las personas en general relacionan la cárcel con la contravención de las normas, con inseguridad, con peligro, con cosas negativas y obviamente se produce un rechazo. Incluso diría que de manera natural respecto de lo que ocurre en las cárceles.

Sin embargo, la tarea que tenemos como INPE es hacer que cada vez más personas comprendan que las cárceles no son un depósito de personas. En las cárceles viven personas como nosotros; la diferencia, que creo que finalmente me llevó a aceptar trabajar aquí, es entender que las personas que están dentro de las cárceles privadas de libertad tuvieron muchísimas menos oportunidades de las que nosotros hemos podido tener.



Obviamente no considero que eso simplemente justifica el hecho de que alguien delinca o cometa un crimen, de ninguna manera; pero hay todo un conjunto o historias detrás de cada una de estas personas, que se vienen arrastrando, que forman parte o ellos son parte de un círculo vicioso del cual no pueden salir.

Y creo que es tarea de nosotros —que estamos en el otro lado— entender que las cosas suceden por un conjunto de inequidades, por un conjunto de carencias de oportunidades y que tenemos un rol para revertir esas carencias. Y también creo que debemos mirar las cárceles de otra manera, no solamente por las razones que he señalado, sino porque también las cárceles finalmente son el reflejo de la sociedad.

Si nosotros quisiéramos entender realmente cuáles son los principales problemas que hay en la comunidad, deberíamos ver las cárceles. Las cárceles hablan, los delitos que se cometen y la incidencia de los delitos que se cometen en las cárceles hablan y deberían tomarse mucho más en cuenta para implementar mecanismos de prevención dentro de la sociedad.

Entonces sí creo que, en el mundo penitenciario, si bien hay muchísimas limitaciones de corte presupuestal, de estigmatización muy fuerte, de no querer verse involucrado, también está la función que me toca como presidenta del INPE. Más allá de sortear esos temas desde el punto de vista de gestión pública, se trata también de llevar un mensaje que presente a las cárceles como un espacio distinto de lo que nosotros nos imaginamos.

**Todos los sectores del país se han visto afectados por la crisis generada por el COVID-19. En su sector se presentaron situaciones complejas como motines y altos niveles de contagio y de pérdidas humanas. Es en esta coyuntura, ¿cómo trabajar bajo estas condiciones en un nuevo cargo, qué situación encontró y a qué retos se tuvo que enfrentar?**

Ingresé efectivamente al INPE el 4 de septiembre del 2020. No fue una decisión fácil aceptar venir a una entidad muy difícil, en la cual además yo sabía que había problemas sumamente serios, a partir de motines, de una convulsión de crisis, de un número bastante alto de contagios y de fallecidos por el COVID, aunque entré en el momento en el que estaba empezando ya a remitir el pico de la pandemia. Ya empezaba a verse la reducción de algunos de los indicadores de contagio y fallecimiento.

Yo debo añadir que el mundo carcelario no es algo que me resulte del todo ajeno. Mi primera tarea profesional fue trabajar con el padre Hubert Lanssiers; fui abogada de varias personas que estaban inculpas por delitos y luego de todo un tamiz que se hacía dentro de este grupo con el padre Lanssiers, se analizaban indicios de que fueran personas inocentes.

Desde entonces ya empecé a visitar cárceles, a conversar con las personas que estaban privadas de libertad y se ve que en realidad podían ser cualquiera de nosotros. Nadie está libre de una situación en la que eventualmente puedan cumplir un tiempo en la cárcel.

Por eso, una realidad que sí me impresionó y me marcó bastante fue cuando trabajé en la Defensoría del Pueblo, en el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios y visité todos los penales del país. Yo hice supervisión penitenciaria en la Defensoría del Pueblo por casi 5 años. Y después he pasado por otras experiencias laborales, pero asumí también después, dos veces la vicepresidencia del INPE. Entonces si bien durante muchísimo tiempo dejé el mundo penitenciario, siempre he estado siguiendo lo que ocurre en las cárceles, escuchando, interesándome por lo que ahí pasa.

En una coyuntura tan difícil como la que se vivió en agosto del año pasado durante la pandemia, la ministra Ana Neyra, quien conocía mi lado penitenciario, me pidió asumir esta posición.

Yo sabía que era difícil, pero en ese momento pensé que yo tenía una posición laboral muy interesante en la Presidencia de Consejo de Ministros, necesaria para desarrollar todas las políticas en materia de integridad pública, algo que a mí siempre me ha atraído mucho. Sin embargo, puesto en la balanza, el tema penitenciario no solamente era importante, sino urgente. Sabía que había gente que se estaba muriendo, había una situación muy compleja. Entonces decidí aceptarlo. No fue fácil la situación que encontré, fue de muchísimos casos de contagio, de fallecimientos, mucho temor, mucha incertidumbre y me di cuenta de que era necesario tener una estrategia distinta.

No culpo, ni puedo señalar las responsabilidades de mis antecesores, pero sí creo que una de las razones por las que ocurrieron todas las cosas en cárceles al inicio de la pandemia fue porque por el pánico todo el mundo se fue a sus casas. Entonces decidí cambiar totalmente el esquema de trabajo, ya había un poco más de información y empezamos a trabajar en las mismas cárceles.

### **¿Entonces se implementó totalmente el trabajo presencial y ya no el remoto?**

Desde el día que asumí el trabajo aquí en el INPE, no he dejado de venir un solo día, salvo por un tema médico, o algún tema familiar importante que he tenido en algún momento. Hoy



estoy en mi oficina y todos los días ha sido así y he tratado de estar en la gran mayoría de establecimientos penitenciarios, conversar con la población privada de libertad, acompañarlos, así como al personal penitenciario, para que entiendan la importancia de la labor que estamos nosotros desarrollando y ponerme en el lado de ellos y así conseguir lo que es necesario en términos de la protección de sus derechos.

Entonces, nosotros hemos implementado varias medidas. Por ejemplo, un tema que yo creo que ha marcado notoriamente la situación de cárceles durante pandemia en la primera ola y en la segunda ola fue dejar las pruebas rápidas de lado y abocarnos a las pruebas moleculares.

Yo necesitaba tener certeza de que las personas que tenían algún síntoma estaban o no contagiadas. Se reforzó mucho más los espacios de aislamiento dentro de los penales, que ya se tenían, separando los tipos de aislamiento, es decir, aislamiento o separación de las personas que recién entran a un recinto penitenciario y que por precaución, se les tiene que separar respecto de otras personas que ya manifestaban síntomas. Son dos tipos de aislamiento preventivo, pero no se podían juntar.



Yo tengo que agradecer muchísimo al MINSA y al Instituto Nacional de Salud, porque desde el primer momento me apoyaron dándome pruebas antigénicas, pruebas moleculares, asegurando que hubiera presencia de las distintas DIRIS para hacer el descarte del COVID a las personas que tenían algún síntoma.

Creo que todo eso ha servido para tener alertas tempranas y certezas tempranas de infección real, lo que nos han permitido proteger también a otros internos y a nuestros propios colegas. Cuando llegué, la ministra Neyra había dispuesto que se haga un estudio de cero prevalencia. Empezamos a trabajarlo, y con el MINSA entramos a los penales para identificar qué porcentaje de personas se había contagiado del COVID-19. Para eso sí se utilizaron las pruebas rápidas. Así se tamizó a casi toda la población penal (96%) y lo que encontramos fue una situación reveladora: de 100 personas que estaban privadas de libertad, 55 se contagiaron.

Y si nosotros comparamos ese índice de positividad frente a lo que se dio en la comunidad, representa más del doble. En la comunidad ese índice de positividad fue de 24%. Ello llevó a que en la primera ola tuviéramos 446 personas privadas de libertad y 46 trabajadores que lamentablemente perdieron la vida a consecuencia del COVID-19.

Hoy en la segunda ola, a pesar de que ha sido más letal en la comunidad, hemos tenido apenas 23 personas privadas de libertad que fallecieron. Y también un número menor de fallecimientos de los trabajadores.



Todo esto fue muy importante para adoptar medidas inmediatamente. Cuando el MINSA nos comunicó que venía una segunda ola, me mostraron todas las proyecciones y nos hemos preparado. Mantuvimos, por ejemplo, la restricción de las visitas de los familiares, abogados, los representantes diplomáticos y agentes pastorales.

Claro, el riesgo enorme de hacer o tomar una medida como esta es la generación de un estrés sumamente fuerte dentro de los penales. Frente a ello, ya no implementamos las visitas itinerantes o las videollamadas itinerantes que se daban de manera tímida, sino un sistema de videollamadas en los 69 penales del país.

Empezamos de manera muy modesta, con tres laptops en cada penal. Nosotros compramos laptops, pero también ayudaron muchísimo algunas embajadas, por ejemplo, la de Colombia, Suiza, Estados Unidos y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) donaron laptops.

Esto ha ayudado muchísimo a reducir ese estrés, a fortalecer el binomio interno-familia, a generar menos descontento de parte de los familiares. Sé que nada puede reemplazar un contacto físico o un abrazo, pero por lo menos pudieron tener información de cómo estaban y fue también positivo porque pudieron comunicarse con algunas personas que están en el extranjero.

Entonces, en general ha sido bastante positivo. Junto con las videollamadas, también establecimos medidas adicionales, como fortalecer los comandos COVID dentro de los penales. Y no es que el control COVID tenga que venir del personal hacia los internos, sino los mismos internos fueron empoderados a través de la conformación de comandos COVID por cada pabellón. En varios casos se les dotó del número total de termómetros y pulsioxímetros de protección personal para que ellos pudieran alertar de cualquier situación extraña vinculada con el COVID que se produjera en sus pabellones y eso ha sido sumamente importante.



También hemos garantizado la dotación de oxígeno en todos los ambientes de aislamiento de las personas privadas de libertad en los distintos penales y, por supuesto, concentradores de oxígeno. Hubo una dotación que ya se tenía dentro, en la primera ola, pero también se reforzó para efectos de que en ningún penal faltara el oxígeno. Hubo algunas otras medidas que se quisieron implementar, como hacer un hospital donde se pudiera brindar atención de oxígeno de alto flujo, pero desafortunadamente eso no se pudo.

Y una medida última adicional que hemos implementado, y de la cual me siento sumamente satisfecha, es la telemedicina. En su momento advertimos que en medio de la pandemia, si para una persona común y silvestre en una clínica u hospital no hay posibilidad de tener cita, para las personas que están privadas de libertad es mucho más difícil. Hay menos recursos, pero también una enorme estigmatización y el tema de la seguridad, no tener las camionetas, la ambulancia para trasladar, en fin... los riesgos mismos de seguridad en general hacían que tuvieran menos posibilidad de acceso a la salud.

Por esa razón, hoy ya hemos implementado la telemedicina. Aún faltan algunos penales, pero lo importante es que ya dimos el primer paso; lo estamos haciendo por etapas. En realidad, son

28 penales donde tenemos ya instalado el sistema de telemedicina y ya está permitiendo que los internos puedan tener atenciones especializadas de salud.

Ciertamente no es la solución definitiva a las carencias de salud, porque obviamente uno puede atenderse, pero de pronto necesita, por ejemplo, una resonancia magnética, una ecografía y obviamente tiene que salir. Pero la telemedicina por lo menos permite ayudar a identificar y dar pasos certeros en este proceso de atención de salud.

Algo más que ha impactado de manera positiva es haber estado personalmente en los penales, en las celdas, en los ambientes, hacer que los trabajadores vean que su titular está también ahí trabajando mañana, tarde y noche. Hoy por fin estamos en un 97% de personal penitenciario vacunado con su primera dosis.

La rendición de cuentas a los propios trabajadores ha sido bastante importante, porque genera la tranquilidad de que ellos no están solos y ese mensaje también va a las personas privadas de libertad.

Estando presente, puedo conversar con ellos, reunirme con delegados, ir a pabellones, aunque con el riesgo de un probable contagio. Pero asumí una función en un momento difícil y no se puede hacer menos que estar precisamente al lado de ellos trabajando.

También hemos tomado medidas de flexibilización en las condiciones carcelarias, por ejemplo, al permitir que ingrese un mayor número de paquetería cuando los familiares les llevan papel higiénico, comida, jabón, como complemento de lo que da el INPE. El hecho de que se les permita pasar de 10 kilos cuando normalmente eran 5 kilos por cada visita ya es bastante, en una circunstancia tan difícil (sin visitas), el contacto directo personal, de piel, con un padre, una madre, hijo, hermano o pareja. En ese momento era necesario y así consideré ser más flexible desde en algunos procesos más simples para ellos. Creo que, en general, el resultado en general hasta ahora resulta siendo positivo.

**Sobre la implementación de las videollamadas, al inicio fueron itinerantes, como un premio a la buena conducta. ¿Cómo fue evolucionando esta medida, qué resultados ha tenido y qué relación tiene ahora con la implementación de la telemedicina?**

Efectivamente, cuando yo llegué al INPE ya se habían realizado visitas o videollamadas, pero como un premio, como algo especial que se les daba a los internos. Entonces era un equipo de siete laptops, que fueron a tres penales en el Callao, Lurigancho y Huánuco.

Me parecía una excelente práctica, pero consideramos que esto no podía ser un premio, porque una persona que se encuentra privada de libertad tiene determinados derechos. Tiene derecho a



la visita tiene derecho a comunicarse con su abogado, a recibir o tener entrevistas con su abogado defensor. Frente a la limitación de estos derechos, por la imposibilidad de algo físico, en directo presentamos una alternativa para no vulnerar sus derechos.

Por eso no podía ser itinerante y tenía que hacerse en todos los penales. Así es como adquirimos algunas laptops. Empezamos a implementar poco a poco: cada penal puso las computadoras que tenían. Hubo también algunos actos simpáticos de parte de personas naturales que me conocían y me escucharon en alguna entrevista y me dijeron: “Oye, Susana, ¿cómo contribuyo?” Y me regalaron computadoras que ya no usaban.



También me dirigí a varias entidades públicas y les ofrecí recibir todas las computadoras o laptops que no estuvieran usando, pues siempre hay computadoras o laptops que se dan de baja. Les dije que las necesitábamos

básicamente para la conexión de videollamadas y todo un proceso de seguridad para el control de las llamadas. Estamos siendo muy rigurosos, pero para evitar que se puedan producir algunas irregularidades estamos batallando siempre en el INPE; eso es un permanente batallar, un permanente control.

Entonces ha habido mucha gente que se sumó a esta a esta tarea —incluso agentes pastorales—, pero también saltó un problema: la desastrosa conectividad, que además dependía de contratos que se hacían desde las regiones con un operador local.



Después de terminada esta entrevista el INPE recibió el Premio de Buenas Prácticas en la Gestión Pública en la categoría Servicio de Atención, por la implementación del "Sistema Integrado de Visitas Virtuales: Conectamos personas, unimos familias".

Todo eso permitió cambiar la lógica, aunque hay algunos penales donde ha resultado más difícil implementar esto. Hemos tenido que hacer cableado de fibra óptica, porque en los penales donde tenemos instalados bloqueadores de celular no puede haber conexión del internet, obviamente. La conexión tenía que hacerse por fibra óptica o por las conexiones directas.

A partir de eso pudimos empezar con la telemedicina, porque teníamos muchas demandas cuando iba a los distintos penales a conversar con los internos sobre salud. Resultaba insuficiente el número de profesionales de salud, a pesar de que habían aumentado; además, el personal de salud existente y adicional que se contrató estaban abocados al Covid. Así empezamos con el proceso de la telemedicina y hoy día ya está funcionando.

**Hemos tenido muchas lecciones durante esta pandemia, una situación de incertidumbre que afecta el plano laboral y familiar, así como la salud mental. Al dirigir una institución compleja donde el personal se expone diariamente a muchos riesgos, ¿cómo lograr que el personal se mantenga motivado y ayudarlo a afrontar esta crisis?**

Yo diría que la clave en todo esto ha sido la comunicación, mucha comunicación de ida y vuelta con el mismo personal, con la población penitenciaria y sobre todo hacerlos sentir que son parte de algo, que esto no viene por una imposición, sino que por una política. Todos finalmente formamos parte de una estrategia que apunta a que se cumpla una política.

Si algo puede resumir esto es el trabajo en equipo y básicamente hacer sentir a los trabajadores como parte de algo importante. Por ejemplo, al haber tenido ya el proceso de vacunación para el personal ha sido una sumatoria de esfuerzos.

Esto es algo que yo busco, que todos sientan que hemos sido parte de algo que se logró y el hecho de que a veces algunas personas me dicen que en realidad, hay que dar gracias al cielo, o que esto ha sido un milagro, pero yo lo que siempre digo es: “Esto es fruto del trabajo conjunto que hemos realizado”, obviamente desde la dirección encabezada por mí, pero que también pasa por los mismos trabajadores que han estado con pie firme trabajando en los penales, aún con todo el temor y el riesgo. Ha habido lecciones aprendidas, claro, y la misma población también ha logrado organizarse, seguir las disposiciones del personal sobre la base de una política claramente planteada. Yo diría que lo principal aquí ha sido el trabajo en equipo y que esto no es un discurso y una comunicación.

### **Otro problema que afecta toda la gestión pública es la corrupción. ¿Cómo se maneja este tema y en qué medida afecta la gestión en el INPE?**

La corrupción hay que erradicarla. Tenemos distintas formas de trabajar esto. Cuando hay indicios de que ha habido algo irregular, yo misma he coordinado con el Ministerio Público. Ayer he estado con el coordinador de las fiscalías anticorrupción, pidiendo intervención y celeridad en la intervención en algunos casos que ya tengo ubicados en distintos penales. O sea, tengo información, pero es difícil llegar a una sanción. A lo mucho se puede separar a una persona o a un grupo de personas.

Sin embargo, lo que yo quiero es que se identifiquen, que salgan a la luz esas personas que están haciéndole daño a la entidad, al Estado en general, y para ello se requiere de un acompañamiento de parte del Ministerio Público. Yo me he reunido con ellos, he estado en otras ocasiones con la Fiscalía de Crimen Organizado, apoyando pero también intercambiando información. Porque voy a ser la primera en denunciar. Y eso lo saben los trabajadores, porque siempre en las reuniones que tenemos se los digo: “Yo me voy a matar



por ustedes, pero también les digo: apenas vea un tema, voy a hacer la primera que va a ir y se va a encargar de que la persona que haya cruzado la línea de lo legal, pase por una investigación. Y voy a ser sumamente firme, como siempre lo he sido en todos mis trabajos”. Entonces, ya están avisados.

Gracias al apoyo que me ha dado la DINI y con quienes también estamos coordinando muchísimo, hoy he implementado todo un mecanismo para poligrafiar a aquellas personas que son nombradas. Por ejemplo, nombradas en la dirección de un penal, sobre la base del principio de confianza, es decir, no es que tengan una plaza ganada, sino que yo los designo en función de un conjunto de requisitos que aseguran meritocracia, obviamente, pero tienen mi confianza y esa confianza la deposito en tanto haya ciertos mecanismos que a mí me permitan tener —valga la redundancia— confianza en ellos.

Así, hemos implementado ya el mecanismo de poligrafía, no para el 100% trabajadores, pero sí para posiciones muy sensibles, y ha resultado interesante y voy a continuar con esta con esta medida. Obviamente sé cuáles son las limitaciones del polígrafo, pero asimismo sé sobre la base de lo que he estudiado y lo que he podido aprender de este mecanismo que puede resultar revelador en determinadas situaciones, cuando quien va a ser designado pueda finalmente no serlo. Y junto con eso, en todas las intervenciones que tengo con el personal, nunca dejo de referir el tema de lo mucho que se puede perder por dejarse ganar por unos cinco minutos de facilismo al obtener una determinada cantidad de dinero o lo que fuere.

Entonces, estoy buscando mecanismos para reducir por lo menos algo estas irregularidades. Yo sé que las hay, yo sé que es difícil, pero mientras esté en esta posición seguiré ahí con pie firme, implementando lo que sea necesario para reducir y, eventualmente, para sancionar efectivamente esto.

**Y finalmente, existen otras iniciativas, como la donación instrumentos, donación de libros, el rincón del lector. Además, la promoción de los productos que hacen los reclusos ha cambiado mucho. De hecho, seguramente antes podían generarse algunos ingresos con la venta de sus productos cuando iban las visitas; ahora todo se ve limitado y ha sido muy interesante ver esa comunicación en el Facebook que se mueve**

**continuamente y está dando información para acercarse al ciudadano y tratar de cambiar esa imagen, que uno a veces asume inmediatamente como negativa frente todo el sistema penitenciario.**

Claro que sí. Para ser justos todo el trabajo ya viene de una política que se implementó hace unos años aquí en el INPE: talleres productivos, cárceles productivas. Entonces sí hay una mirada de fortalecer las capacidades que tienen las personas privadas de libertad, de manera que cuando salgan pueden tener mayores y mejores oportunidades de reinsertarse y de no caer nuevamente en el mismo círculo vicioso de la criminalidad. Pero además de estas iniciativas de la lectura —si bien han habido lecturas compartidas, programa de lectura compartida con el Ministerio de Educación—, en este año lo que buscamos fue hacer que la ciudadanía se acerque un poco más a las personas privadas de libertad a través del envío de libros; pero no solamente el envío de libros sino que les pedimos que les incluyeran una dedicatoria.

Hermoso, fue hermoso: las dedicatorias de personas en libertad a alguien que está dentro de una cárcel, dándole ánimo, dándole fuerzas, lo que se buscaba era acercar a la comunidad a las cárceles de manera que

puedan entender que son personas exactamente como nosotros. Yo converso con ellas y veo personas que puedo catalogar como personas sumamente buenas, sumamente nobles —hay de todo, obviamente—. Y también me encuentro con personas que tienen un espíritu de salir, de aspirar a mucho más. Entonces, yo creo que a partir de estos espacios, lo que se tiene que hacer nuevamente es lo que quizás la vida no les dio: darles una oportunidad.



# Impulsar un desarrollo eficaz y permanente. Un enfoque desde el servicio civil

Jubalt Rafael Álvarez Salazar\*

## Resumen

En este documento se propone que, para contribuir a impulsar un desarrollo eficaz y permanente en el Perú, es necesario fortalecer el servicio civil. Se identifica que la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) en Perú y su operación desde 2013 han sido buenas medidas, ya que se ha logrado revertir la pobre situación en la que se encontraban los recursos humanos de la administración pública del país en comparación con los otros países de la región. Sin embargo, esto aún no es suficiente, por lo que se formulan algunos planteamientos que podrían ser tomados para complementar la reforma del servicio civil peruano. Se resalta que los funcionarios públicos deberían enfocar sus decisiones sabiendo cómo es que afectan al desarrollo del país.

**Palabras clave:** servicio civil, desarrollo sostenible, efectividad, Servir, mejoras.

## *Abstract*

This paper proposes the need to strengthen the civil service to contribute to promoting effective and permanent development in Peru. The creation of the National Civil Service Authority (Servir) in Peru and its operation since 2013 have been good measures, as they have reversed the poor situation of human resources in the country's public administration compared to other

---

\* Doctor en Gestión Estratégica con mención en Gestión Empresarial y Sostenibilidad por el Consorcio de Universidades. Magíster en Administración Estratégica de Empresas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Consultor e investigador en temas de gestión organizacional, innovación y emprendimiento. Actualmente, se desempeña como asesor de Presidencia del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica. ORCID ID: 0000-0002-0497-9047. Correo electrónico: [jubalt.alvarez@pucp.edu.pe](mailto:jubalt.alvarez@pucp.edu.pe)

countries in the region. However, the reform of the Peruvian civil service is still not enough, so some proposals are being formulated and could be taken as complements to the reform of the Peruvian civil service. Public officials should approach their decisions knowing how they have an impact on the country's development.

**Key words:** civil service, sustainable development, effectiveness, Servir, improvements.

Cuando se tiene la oportunidad de estudiar una carrera universitaria, optar por una beca para estudiar un posgrado, asistir a un evento en un teatro o simplemente abrir la llave del lavabo y disfrutar de agua potable, se pasa por alto que esos beneficios son el resultado de decisiones tomadas en el pasado por servidores públicos que identificaron problemas y que los resolvieron con iniciativas desde la actuación del Estado. Pero no en todas las localidades del país se puede gozar de estos servicios. No todos tuvieron la suerte nacer o crecer en zonas en las que se tiene un mayor nivel de desarrollo. Prueba de ello es que en el Perú 3.4 millones de ciudadanos no cuentan con un servicio tan básico como el acceso al agua potable y al saneamiento (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2016).

Para contribuir a impulsar un desarrollo eficaz y permanente en el Perú, es necesario fortalecer el servicio civil. La creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) ha sido una buena medida de política pública pues ha logrado revertir la pobre situación en la que se encontraban los recursos humanos de las diferentes entidades de la administración pública en Perú, en comparación con otros países de la región, que empezaron este proceso varios años antes (Grindle, 2012).

Sin embargo, esto aún no es suficiente. En este documento, a partir de una revisión de literatura de documentos académicos y reportes institucionales, se formulan algunas propuestas que podrían ser tomadas para complementar la reforma del servicio civil peruano. La argumentación planteada se enfoca en que los funcionarios públicos deberían centrar sus decisiones sabiendo cómo afectan al logro del desarrollo de las circunscripciones y los sectores en los que sirven. De esta forma, realmente el ciudadano será la prioridad del servicio civil.

Este documento está organizado en tres partes. En la primera se pone en contexto el proceso de implementación del Servicio Civil en el Perú y se resalta por qué es una institución fundamental para contribuir al desarrollo de la población. En la segunda parte, se ofrecen algunas propuestas

para contribuir a una gestión de los recursos humanos efectiva en las entidades públicas y para enfrentar adecuadamente los desafíos del desarrollo en los diversos territorios del país. Finalmente, se plantean algunas conclusiones.

### **Servicio civil peruano y desarrollo**

El desarrollo requiere de un Estado competente, fortalecido y efectivo que haga que las instituciones funcionen para que se puedan implementar políticas públicas, de forma tal que su actuación genere confianza en la ciudadanía para lograr un crecimiento social y económico que sea sostenible (Fukuyama, 2003). De esta forma, el Estado requiere de aparatos administrativos eficaces, responsivos, incluyentes y transparentes (Pardo y Dussauge, 2018). Para ello, como cualquier organización, el aparato administrativo público utiliza recursos organizacionales, como los activos físicos, capacidades humanas, procesos organizacionales, información y conocimiento (Barney, 1991; Wernerfelt, 1984). Sin embargo, a diferencia de las organizaciones privadas, estos recursos son utilizados por los servidores públicos para ejecutar procesos de alta complejidad, ya que requieren la concertación de intereses y voluntades —muchas veces enfrentadas— que hacen que la definición de objetivos y la ejecución de las acciones conducentes a su logro requieran de mayores recursos organizacionales, donde se resaltan las propias capacidades humanas del servicio civil (Morejón, 2016). Así pues, se ha demostrado que en los países con un servicio civil basado en contratación meritocrática y líneas de carrera definidas y gratificantes se tienen mayores tasas de crecimiento y desarrollo (Evans & Rauch, 1999).

Aunque en el Perú se han generado mecanismos para impulsar un servicio civil más efectivo desde la década del 80, estos no han sido exitosos, pues, entre otras razones, no se ha logrado controlar la discrecionalidad en los procesos de contratación, promoción y desvinculación de los servidores públicos. Esto colocó al servicio civil peruano entre los que tenían los niveles más bajos de meritocracia en Latinoamérica (Grindle, 2012). Ante esta realidad, a mediados de 2008, usando las facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la República, en el marco de la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos, se formalizó la política pública sobre el servicio civil para potenciar el capital humano del sector público como un pilar de la modernización del Estado (Torres, 2018). Sin embargo, pese a la promulgación de la Ley del Servicio Civil y a la creación del ente rector, la Autoridad Nacional del Servicio Civil no fue efectiva hasta 2013, cuando se estableció como su finalidad la generación de mayores niveles de eficacia y eficiencia en las entidades públicas para que presten servicios de calidad a través de un mejor servicio civil que promueva el desarrollo de las personas que lo integran (Ley N°30057, 2013).

De esta forma, Servir nace para hacer frente a un sistema de gestión de recursos humanos de un aparato administrativo público caótico y desarticulado. De acuerdo con el análisis situacional que sustenta la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada en 2013, al aparato administrativo estatal adolecía de una inadecuada política y gestión de recursos humanos, caracterizada por la coexistencia de muchos regímenes laborales y la inexistencia de un marco legal e institucional que brinde la flexibilidad necesaria para atender las diferentes necesidades de los procesos de gestión de los recursos humanos y que considerara lo heterogéneo de las entidades públicas (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2013).

En consecuencia, Servir tomó como misión institucional “fortalecer el servicio civil en las entidades públicas de manera integral y continua, para servir a los ciudadanos” (Servir, 2016b, p. 12). Para ello, en su plan estratégico institucional para el período 2017-2019, plantea concentrar sus recursos en el logro de cuatro grandes objetivos: (i) promover un acceso más equitativo al servicio civil de las entidades públicas, (ii) impulsar el proceso de implementación de la Ley de Servicio Civil en las entidades públicas, (iii) fortalecer las capacidades de los servidores civiles en los tres niveles de gobierno y (iv) fortalecer la gestión institucional de Servir.

Al parecer, el logro de un mejor servicio civil en el Perú se ha enfocado en la mejora de los procesos de gestión de recursos humanos por medio de la provisión de instrumentos de gestión (directivas, manuales, procedimientos e instructivos) y del seguimiento de su implementación en las entidades públicas que han decidido transitar al nuevo régimen del servicio público. Si bien esto ha sido determinante —pues la mejora en la calificación del índice de desarrollo del servicio civil peruano que se ha incrementado de 14% en el año 2004 a 41% en el año 2017, que lo ubica en el promedio de la región (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2020)—, esto aún no es suficiente. De acuerdo con el estudio de percepción sobre la gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones publicado en diciembre de 2017, cerca de la mitad de la población piensa que el principal problema del país es la corrupción, vinculada al abuso del poder político ejercido por los funcionarios públicos, lo que se refleja en los bajos niveles de confianza en las instituciones (INEI, 2017). En este reporte, es de destacar que el nivel de confianza de la ciudadanía en las entidades del Gobierno nacional no supera el 40%. Además, el resultado es más preocupante en el caso de los gobiernos locales, los cuales no superan el 16%, y en los gobiernos regionales, que no superan el 12%.

No obstante estos resultados de las percepciones de la población sobre los servidores públicos y las instituciones del Estado, la creación de Servir como una solución para la deficiente gestión de recursos humanos del Estado parece ser una apuesta inteligente. Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluyen que el Perú es uno de los países que está teniendo mejores resultados con respecto a la implementación de medidas para la mejora del servicio civil en Latinoamérica, y reconoce que la problemática a la cual se enfrentaba el Estado peruano era mucho más crítica que en el resto de los países (Cortázar et al., 2014). Entonces, si se considera que las políticas públicas siguen un patrón definido por cuatro etapas en un ciclo continuo de identificación del problema público, formulación de política, implementación, y evaluación (Jann & Wegrich, 2007), Servir ha identificado y priorizado el problema a ser resuelto, que podría ser resumido en un sistema de gestión de recursos humanos caótico y desarticulado. En base a ello se ha trazado un diseño de instrumentos de políticas coherentes para responder a este problema. Sin embargo, al parecer, el inconveniente está en la etapa de implementación y, como en la mayoría de las organizaciones humanas (públicas o privadas), hacer que los planes se concreten de manera oportuna es un desafío permanente (Hrebiniak, 2005).

### **Propuestas para complementar la reforma del servicio civil**

Lo anteriormente argumentado conduce a preguntarnos qué acciones pueden complementar y contribuir a una mejor implementación de la política pública impulsada por Servir. Para esto, a partir de un diseño de investigación documental, que incluyó reportes y resultados de investigaciones de entidades públicas, académicas y profesionales, se han identificado algunas condiciones que deberían ser consideradas por Servir para complementar la reforma del servicio civil que se encuentra en proceso y que impulse un desarrollo eficaz y permanente a partir del trabajo realizado por los servidores públicos. A continuación, se presentan los planteamientos propuestos.

### **Diseñar estrategias de desarrollo de recursos humanos adecuadas al nivel de madurez organizacional de las entidades públicas**

No todas las entidades públicas se encuentran en el mismo nivel de madurez con respecto a la gestión de los procesos de recursos humanos, por lo que las estrategias de desarrollo de la gestión de los recursos humanos en el Estado tienen que ser diferenciadas. Por ejemplo, ministerios como Economía y Finanzas se han caracterizado por atraer a personal de alto perfil y por tener procesos estandarizados, posiblemente como respuesta a la necesidad de realizar reformas

macroeconómicas en la década del 90 (Iacoviello, 2015). De este proceso también surgieron las entidades que fueron reconocidas como “islas de eficiencia” por su alto nivel de desempeño, como fueron Sunat, Ositrán, Indecopi, entre otras instituciones que resultaban necesarias para soportar las reformas económicas. Esto implicó atraer personal de alto nivel con salarios por encima de lo que acostumbraba a pagar el Estado (Dargent, 2008).

En contraste, se tienen a los gobiernos regionales y locales, que no pueden acceder a recursos humanos de alto perfil, en algunos casos debido a la incapacidad de la Alta Dirección para fijar rumbos de acción coherentes para los problemas públicos y, en otros, por problemas de escala, donde el pequeño territorio gobernado no permite cubrir los costos de profesionales de alto perfil (Contraloría General de la República, 2014).

Así pues, Servir debería tener una clara identificación del nivel de madurez organizacional de la gestión de recursos humanos en todas las entidades públicas del país. Esto implica la construcción de un índice basado en un cuestionario específico que debe ser completado por las gerencias de recursos humanos o las instancias que hagan sus veces, que permita catalogarlas (bajo, medio o alto nivel de madurez). Esto debería ser complementado con instrumentos de gestión estandarizados y asistencia técnica personalizada considerando las características internas y del contexto de operación de la entidad pública.

### **Colocar los Objetivos de Desarrollo Sostenible como un complemento a la guía de toma de decisiones**

Los servidores públicos requieren tener un claro alineamiento con los valores que caracterizan a las instituciones en las que trabajan. De esto depende su nivel de compromiso y satisfacción por el trabajo que realizan (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], 2016). Para contribuir con ello, el Estado peruano estableció el Código de Ética de la Función Pública como un compendio de principios, deberes y prohibiciones que todo servidor público debe considerar para ejercer la función pública. De esta forma se busca la generación de mayores niveles de eficiencia y una mejor atención a la ciudadanía (Ley N°27815, 2002). Este código brinda un estándar al que deben aspirar los servidores públicos, brinda orientación sobre los deberes generales y funciona como un marco para ejecutar las funciones que son de su responsabilidad. Así pues, todo servidor público debe actuar con neutralidad, transparencia, discreción, adecuado ejercicio del cargo y del uso de los bienes del Estado, y responsabilidad. Todas estas características están relacionadas con la forma con que ejercen su función, pero que

no resaltan por qué la ejercen. De esta forma, el Código de Ética no brinda un sentido al servicio público, objetivo o meta, sino que se trata de estándares que se deben cumplir a lo largo de todo el proceso de gestión pública. Esto podría ser cubierto si se complementa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que buscan “la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2012, sec. Antecedentes). Así pues, los servidores públicos, al conocer e interiorizar los principios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entenderían que sus decisiones y acciones deberán contribuir por lo menos con alguno de los 17 objetivos establecidos.

### **Promover la gestión de proyectos para impulsar los cambios urgentes e importantes**

La reforma del servicio civil optó por un esquema gradual de cambio para lograr modificar el complejo proceso que constituye la gestión del recurso humano en el aparato administrativo (Cortázar, 2014). En consecuencia, la generación de un servicio público que responda adecuadamente a los retos que propone el desarrollo en las diversas regiones del país podría tomar varios años. Pero existen entornos y condiciones que requieren resultados rápidos, pues no es aceptable que siendo el Perú uno de los países con más alta tasa de crecimiento en la región (World Bank Group, 2017), se tenga que el 12.8% de la población rural viva en condiciones de pobreza extrema (INEI, 2018).

El tránsito al nuevo régimen del servicio civil propuesto por Servir se enmarca en la gestión por procesos, donde es importante la adecuada identificación de las necesidades de los usuarios, la determinación de los procesos y el dimensionamiento de recursos y capacidades necesarios para generar los servicios públicos de acuerdo al nivel de demanda en cantidad y calidad requeridos por la ciudadanía (Servir, 2017). Esto implica que las entidades públicas tienen una estructura de puestos y procesos bien establecidos para la provisión de los servicios públicos que se encuentran dentro del ámbito de su competencia. No obstante, impulsar los cambios urgentes e importantes —que por lo general responden a condiciones coyunturales— no pueden ser atendidos por procesos y posiciones que están diseñados para atender condiciones cotidianas y estandarizables (Medina, 2005). En ese marco, Servir requiere incluir la gestión de proyectos en sus guías para el tránsito al régimen propuesto para que las entidades públicas puedan conformar equipos de trabajo de alto nivel para responder a condiciones emergentes e importantes para el desarrollo en las diversas regiones del país.

## **Formar a los servidores públicos del futuro mientras se transita a un servicio civil meritocrático.**

De acuerdo con el Reporte de Indicadores de Educación 2001-2012, publicado por INEI, en ese periodo no se han preparado profesionales en carreras universitarias que de forma específica se hayan ocupado de generar competencias para la administración pública (2014). Al parecer, se ha asumido que para hacer frente a los complicados procesos que hacen que el aparato público funcione es suficiente el conocimiento adquirido principalmente por la propia experiencia de trabajar para el Estado o los proporcionados por las escuelas de posgrado como una especialidad.

No obstante, Servir debe evidenciar cuál es la composición de las profesiones o carreras técnicas requeridas por las entidades del Estado e identificar qué competencias específicas deben ser desarrolladas por medio de estas carreras universitarias desde el pregrado. Es indudable que las entidades del Estado, como cualquier organización, en función de sus objetivos requerirá de abogados, economistas, ingenieros, antropólogos, entre una lista muy larga de diversos profesionales, para hacer frente a los problemas públicos que involucran el logro del desarrollo. Estos profesionales deben ser formados y saber que tienen una oportunidad de servir a la sociedad y hacer una línea de carrera en el aparato público, y generar las competencias necesarias para ello.

También es necesario formar administradores públicos de manera específica. Es decir, aquellos profesionales que hacen que los sistemas administrativos del Estado funcionen para brindar soporte a los procesos misionales, que son quienes reducen las brechas que impiden el desarrollo. Estos últimos serán muy difíciles de lograr sin el soporte de los primeros. Servir debería trabajar para desarrollar currículas de forma articulada con las universidades y preparar así a los servidores públicos del futuro mientras continúa generando las condiciones para mejorar el actual servicio civil.

## **Beneficiarse de la experiencia de los servidores públicos de carrera**

Es importante reconocer que la efectividad de Servir se puede ver recortada debido a la existencia de servidores públicos de carrera con regímenes laborales previos. Estos servidores fueron contratados en el régimen de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N°276, 1984). Para estos servidores, acogerse al nuevo régimen del servicio civil es discrecional, con la salvedad de que no acceden a incrementos salariales, al parecer como un incentivo para que decidan migrar al nuevo régimen del servicio civil (Lacoviello, 2015). Desde luego, permanecer en su régimen laboral actual no implica que no

tengan que cumplir con las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, pero esta situación agrega complejidad a la gestión de recursos humanos.

Como es lógico pensar, los servidores públicos que permanecen bajo el régimen del Decreto Legislativo N°276 piensan que no les conviene pasar al régimen propuesto por Servir; están desmotivados y muchas veces son vistos como una carga para el aparato público (Dargent, 2008). En consecuencia, con el objetivo de hacer que todos los servidores públicos opten por su propuesta de régimen laboral, esta legislación ha generado que algunas entidades públicas olviden que varios de estos colaboradores son la memoria institucional de las entidades del Estado, que tienen la experiencia acumulada de muchos años que podría reflejarse en lecciones aprendidas y buenas prácticas que posiblemente evitarían que se ejecuten estrategias que ellos saben que no fueron exitosas en el pasado.

Servir debería aceptar que la idiosincrasia de estos empleados públicos es diferente y que se requieren mecanismos de incentivos diferentes, monetarios y no monetarios, condicionados a resultados específicos para aprovechar la experiencia de estos funcionarios. De esta forma, se puede cambiar la percepción de que son una carga para las entidades públicas por otra en que se les reconozca como colaboradores valiosos que contribuirán con su experiencia a mejorar la calidad de servicio de las entidades del Estado.

### **Revalorizar la imagen del servidor público**

La percepción sobre el servidor público se encuentra deteriorada en la mente de los ciudadanos (Blume, 2014). Esta no solo es una característica de la sociedad peruana, sino que parece estar extendida en otras realidades. Así, por ejemplo, Dick Morris, un asesor en temas políticos de algunos presidentes de los Estados Unidos de América, describe a los servidores públicos como los principales agentes de obstrucción para la implementación de los cambios requeridos en las diferentes entidades de la administración pública, aconsejando a las nuevas autoridades —elegidas o designadas—, la generación de un equipo alterno si se quieren hacer verdaderas reformas y cumplir con sus promesas de campaña (2002). Por otro lado, Victor Gordo, un consultor mexicano en imagen pública, recomienda no vestir con los colores característicos de los servidores públicos, pues los potenciales empleadores podrían asociar esa imagen inconscientemente con ineficiencia y poca responsabilidad (Gordo, 2007).

Esto implica que la reforma no solo debe enfocarse en hacer que el servicio civil sea eficiente y basado en meritocracia, sino que también es necesario revalorar la imagen del servidor público como una ocupación destacada y apreciada. De esta forma se podrá atraer a los mejores, no solo porque se ofrecen mayores retribuciones económicas por el trabajo realizado, sino por el prestigio que debería representar haber realizado servicio público en busca de construir una mejor sociedad.

### **Generar y publicitar casos de éxito que resalten el cambio en el aparato público a partir de la intervención de Servir**

Sin duda, revalorizar la imagen del servidor público será una tarea ardua, sobre todo si se tiene en cuenta que el índice de la percepción de corrupción (IPC) de Transparencia Internacional registra que el sector público peruano se encuentra entre los que tienen mayor percepción de corrupción en el continente (Transparency International, 2018). Entonces no solo es necesario mejorar los recursos y capacidades de las entidades públicas, sino que se debe comunicar a la ciudadanía de esas mejoras con casos de éxito tangibles.

Pero para ello, primero se deben generar casos de éxito. Y estos deben estar focalizados en las entidades públicas que tienen competencias para ejecutar iniciativas tangibles en las zonas con menores índices de desarrollo humano en el país. De acuerdo con la forma como está organizado el Estado peruano, esto recaería en los organismos públicos ejecutores adscritos a las entidades del Gobierno nacional y los programas y proyectos especiales que tienen alcance nacional con operación desconcentrada en los diferentes territorios (Ley N°29158, 2007). Desde luego, entendiéndose que se deben priorizar las entidades que prestan servicios, se implica lo que Amartya Sen (1999) calificó como restricciones a las libertades de las personas que impiden su desarrollo. Esto las mantiene en condición pobreza y se requieren inversiones para la mejora de servicios de salud, educación e infraestructura productiva (Sachs, 2005).

Esto requiere que los servidores públicos, responsables de la formulación e implementación de políticas públicas, impulsen cambios estructurales en la economía (Collier, 2007). Así, por ejemplo, los programas como el de Formación Continua para la Reducción de la Anemia y la Desnutrición Crónica Infantil del Ministerio de Salud, o los programas Cuna Más, Qali Warma o Juntos, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, deberían tener un especial impulso por parte de Servir para mejorar las capacidades de sus respectivos operadores.

## **Desconcentrar la operación de Servir para atender necesidades específicas de las regiones**

La reforma del servicio civil es evidentemente técnica. Hacer del servicio civil peruano un proceso meritocrático implica enfocarse en que los servidores públicos destaquen en aspectos técnicos de los procesos de los sistemas funcionales y administrativos del Estado. Sin embargo, parece que la reforma ha dejado de lado el aspecto ideológico y el aspecto político que están presentes en toda institución pública (Nigro & Kellough, 2006). Esto sobre todo teniendo en cuenta la diversidad de contextos y líneas de pensamiento que se presentan en los diferentes gobiernos regionales y locales. Sin importar la tendencia ideológica de los gobernantes de turno y las luchas de poder que se presentan en los diferentes territorios, la propuesta de Servir debería ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las condiciones del entorno. Algo que será difícil con la actual estructura organizacional de Servir, que no presenta órganos desconcentrados (Servir, 2018).

## **Enfocarse en el desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos en regiones**

Aportando a lo anterior, la mayor necesidad de soporte técnico se encuentra a nivel territorial: el 61% de los 1.4 millones de servidores públicos peruanos se encuentran fuera de Lima (Servir, 2016a). Desarrollar capacidades en estos profesionales requerirá la desconcentración de Servir, pero fundamentalmente el fortalecimiento y desconcentración de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), para que vaya más allá de su estrategia de Aulas Regionales, en la que se brindan capacidades sobre los procesos de gestión de recursos humanos en seminarios de un par de días (2018). Sería más efectivo realizar alianzas con las escuelas de administración de las principales universidades en los diferentes territorios para fortalecer las capacidades técnicas de los servidores públicos en los gobiernos regionales y locales.

## **Brindar soporte a los gobiernos regionales para fortalecer las capacidades relacionadas con cubrir las brechas de desarrollo**

También es necesario que los gobiernos regionales cumplan su rol y generen condiciones para que la salud, la educación y la infraestructura que permite la generación de negocios sean apropiadas para generar crecimiento en beneficio de los pobladores de los territorios que administran (Ley N°27867, 2002). Desde luego, Servir debe concentrarse en los territorios que tienen menores índices de desarrollo humano, los cuales históricamente son los que corresponden a las regiones de

Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Huánuco y Cajamarca, considerando las cinco mediciones realizadas entre 2003 y 2012 (Vera, 2014).

Dado que el desarrollo está directamente relacionado con el nivel de capacidades del servicio civil (Evans & Rauch, 1999), debe suponerse que el servicio civil de estas regiones, tanto de los gobiernos regionales como de los gobiernos locales, presentan abundantes oportunidades de mejora. En ese sentido, Servir debería contar con estrategias específicas para estas regiones y proporcionar recursos humanos de calidad y procesos optimizados para que los gobernantes de turno tengan el respaldo de una fuerza laboral que permita hacer frente a las restricciones que han impedido el desarrollo de estas regiones.

### **Generar mecanismos de fortalecimiento a las capacidades de los recursos humanos de los gobiernos regionales que afrontan situaciones de desastres naturales**

El Perú está clasificado como uno de los países con mayor vulnerabilidad frente a múltiples amenazas naturales (Comunidad Andina, 2009; Tolmos et al., 2011). Estas amenazas se presentan con diferente frecuencia y niveles de intensidad en las regiones del país. Así pues, los sismos se presentan con mayor frecuencia e intensidad en la costa central y el sur; las inundaciones y deslizamientos se presentan con mayor frecuencia e intensidad en la costa norte y el oriente; y las heladas y sequías en la sierra en toda su extensión (Santillán et al., 2005). Esto hace que las zonas afectadas por desastres naturales sufran una reducción en su nivel de desarrollo, lo que se refleja en un menor nivel de calidad de vida, el incremento de las enfermedades, reducción de la oferta de puestos de trabajo, la interrupción de los servicios públicos básicos y el incremento de la pobreza (Báez et al., 2017).

En consecuencia, las zonas afectadas por desastres naturales requieren de la intervención de un equipo con capacidades técnicas desarrolladas que complementen a los equipos de los gobiernos regionales para diseñar e implementar los planes de reconstrucción de manera efectiva. En ese sentido, Servir debería generar mecanismos para que las entidades públicas del Gobierno nacional destinen recursos humanos y conformen esos equipos que operen *in situ* en las zonas afectadas y así contribuir a restablecer los servicios públicos con la oportunidad y calidad necesarias. Asimismo, podrán generar las condiciones que permitirán superar las capacidades afectadas por el desastre, que reducen el desarrollo y la calidad de vida de los afectados.

## Conclusión

Sin duda, la reforma del servicio civil peruano será un proceso de varios años. La complejidad del problema hace que las soluciones que se están implementando tengan un periodo de preparación e implementación cuyos resultados no serán de corto plazo. Lo reconfortante es que al parecer el proceso de cambio liderado por Servir va por buen camino. Los estudios realizados por los organismos multilaterales que han revisado el proceso así lo evidencian. Considerando esto, los planteamientos propuestos en este documento podrían ser tomados como un conjunto de medidas complementarias que pueden contribuir al proceso de reforma o al menos a enfocarse en atender condiciones urgentes e importantes para impulsar el desarrollo del país desde el enfoque de los recursos humanos del Estado.

Los once planteamientos propuestos requerirán de mayores recursos físicos y económicos para que Servir pueda implementarlos. Este documento es limitado en cuanto a su alcance, pues se ha enfocado en enunciar algunas propuestas que, a partir de la literatura consultada, podrían incrementar la eficiencia de la reforma del servicio civil conducida por Servir. Sin embargo, cada una de las propuestas podría ser motivo del desarrollo de planes específicos considerando la heterogeneidad de las entidades públicas que existen en el país y que intervienen en el logro del crecimiento y desarrollo de sus pobladores en las diferentes regiones.

No obstante, lo que es concluyente es el rol crítico que juegan las instituciones y los servidores públicos, quienes a través de su trabajo diario contribuyen de forma directa o indirecta para el logro del desarrollo. Y aunque todos deben contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la función que ocupen en la sociedad, de los servidores públicos depende en gran medida que en el futuro cercano el Perú sea una sociedad más justa y equitativa, donde todas las personas tengan acceso a las mismas oportunidades, gocen de salud, crezcan personalmente como efecto de la educación y tengan una vida larga y digna (United Nations, 2015).

## Referencias

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016a). *Características del Servicio Civil Peruano*. [https://storage.servir.gob.pe//biblioteca/SERVIR-El\\_servicio\\_civil\\_peruano-Anx1.PDF](https://storage.servir.gob.pe//biblioteca/SERVIR-El_servicio_civil_peruano-Anx1.PDF)

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016b). *Plan Estratégico Institucional 2017-2019*. <https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2016/Res263-2016-SERVIR-PE.pdf>

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017). *Lineamiento para el Tránsito de una Entidad Pública al Régimen del Servicio Civil, Ley 30057*. <https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2017/Res034-2017-SERVIR-PE.pdf>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2018). Organigrama. Nosotros. <https://www.servir.gob.pe/nosotros/quienes-somos/organigrama/>
- Báez, J. E., Fuchs, A., y Rodríguez-Castelán, C. (2017). ¿Desarrollo Económico Inestable? Choques Agregados en América Latina y el Caribe. Banco Mundial. [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28892/Final\\_Report\\_-\\_Aggregate\\_Shocks\\_and\\_Economic\\_Progress\\_Spanish%28web%29.pdf](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28892/Final_Report_-_Aggregate_Shocks_and_Economic_Progress_Spanish%28web%29.pdf)
- Barney, J. B. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99–120. <https://doi.org/10.1177/014920639101700108>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (28 de julio de 2020). *Civil Service Development Index: Reforma/Modernización Del Estado* [Datos de Results of the Civil Service Development Index (CSDI)]. <https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Civil-Service-Development-Index/ddw5-db4y>
- Blume, C. (2014). Un empleado público. *Qué Hacer*, (146), 33–37. <http://www.desco.org.pe/supaypa-wawan>
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press.
- Comunidad Andina. (2009). *Atlas de las dinámicas del territorio andino: población y bienes expuestos a amenazas naturales*. Secretaría General de la Comunidad Andina. Corporación OSSO. <https://www.preventionweb.net/go/11569>
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*.
- Cortázar, J. C. (septiembre de 2014). *Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil* (Nota técnica IDB-TN-686). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Perú-Gradualidad-e-innovación-en-la-reforma-del-servicio-civil.pdf>
- Cortázar, J.C., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., Longo, F., Strazza, L. y Iacoviello, M. (2014). *Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en-America-Latina.pdf>
- Dargent, E. (septiembre de 2008). *Islas de Eficiencia y Reforma del Estado: Ministerios de Economía y de Salud 1990-2008* (Reporte final). Consorcio de investigación económica y social. <https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/islas-de-eficiencia-y-reforma-del-estado.pdf>

- Decreto Legislativo N°276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. (6 de marzo de 1984). <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas legales/DLeg 276.pdf>
- Escuela Nacional de Administración Pública. (2018). *Aula Regional*. Autoridad Nacional del Servicio Civil. <https://www.enap.edu.pe/aula-regional/>
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. <https://doi.org/10.2307/2657374>
- Fukuyama, F. (2003). Capital social y desarrollo: la agenda venidera. En Naciones Unidas, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 33-48). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2324-capital-social-reduccion-la-pobreza-america-latina-caribe-busca-un-nuevo>
- Gordoa, V. (2007). *El Poder de la Imagen Pública: Plan Maestro para Inspirar Confianza y Ganar Credibilidad*. Random House.
- Grindle, M. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.
- Hrebiniak, L. (2005). *Making Strategy Work: Leading Effective Execution and Change*. Wharton School Publishing.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2014). *Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2001 - 2012*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1150/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1150/)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2016). *Perú: formas de acceso al agua y saneamiento básico*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin\\_agua.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (diciembre de 2017). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Democracia y Confianza en las Instituciones* (Informe Técnico N°04). <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-diciembre-final.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (24 de abril de 2018). *Pobreza monetaria afectó al 21,7% de la población del país durante el año 2017* (Nota de prensa N°063). <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-n-063-2018-inei.pdf>
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (pp. 43-62). Routledge.

- Iacoviello, M. (agosto de 2015). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagnóstico-institucional-del-servicio-civil-en-América-Latina-Perú.pdf>
- Ley N°27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. (12 de agosto de 2002). [http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2008/PDFs/ley\\_codigo\\_etica\\_funcion\\_publica.pdf](http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2008/PDFs/ley_codigo_etica_funcion_publica.pdf)
- Ley N°27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. (16 de noviembre de 2002). [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/98205AC754E02D8C0525815C005C0606/\\$FILE/1\\_ley\\_27867\\_ley\\_organica\\_gobierno\\_regional.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/98205AC754E02D8C0525815C005C0606/$FILE/1_ley_27867_ley_organica_gobierno_regional.pdf)
- Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (20 de diciembre de 2007). [http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo\\_29158-LOPE.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf)
- Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. (3 de julio de 2013). <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30057.pdf>
- Medina, A. (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público: un enfoque analítico*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Morejón, M. (2016). La teoría organizacional: análisis de su enfoque en una administración pública y su diferencia en una administración privada. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIV (25), 127–143. <https://www.redalyc.org/pdf/960/96049292007.pdf>
- Morris, D. (2002). *El Nuevo Príncipe*. El Ateneo.
- Nigro, L. & Kellough, E. (2006). The States and Civil Service Reform: Lessons Learned and Future Prospects. En *Civil service reform in the states: personnel policy and politics at the subnational level* (pp.315–324). State University of New York Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service. In *OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264267190-en>
- Pardo, M.C. y Dussauge, M.I. (2018). Reformas Administrativas: De los Modelos a los Instrumentos. En *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa* (pp. 33–48). Instituto Nacional de Administración Pública; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Secretaría de Gestión Pública. <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *Objetivo de Desarrollo Sostenible*. Antecedentes. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background>
- Sachs, J. (2005). *The End of Poverty. Economic Possibilities for Our Time*. The Penguin Press.
- Santillán, G., Fernández, J., Ferradas, P., y Correia, J. (2005). Amenazas y condición de vulnerabilidad en el Perú. En *Manual para la prevención de desastres y respuesta a emergencias: La experiencia de Apurímac y Ayacucho* (pp. 7–9). ITDG AL. [http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc28/doc28\\_contenido.pdf](http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc28/doc28_contenido.pdf)
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom* (4th ed.). Random House.
- Tolmos, C. A., Lacambra, S., Tsuneki, H., Quijandría, G., Grunwaldt, A., y Fernández-Baca, J. (diciembre de 2011). *Perú: Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático* (Nota técnica N° IDB-TN-620).
- Transparency International. (2018). *Corruption Perceptions Index 2017*. [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)
- Torres, V. J. (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. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 9(17), 147–175. <https://doi.org/https://doi.org/10.18800/politai.201802.005>
- United Nations. (2015). *Transforming Our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>
- Vera, R. (2014). Los nuevos índices de desarrollo humano (IDH) en el Perú. *Actualidad Gubernamental*, (64), 1–4
- Wernerfelt, B. (1984). A resource-based View of the Firm. *Strategic Management Journal*, 5(2), 171–180.
- World Bank Group. (february 2017). Perú: *Systematic Country Diagnostic* (Report 112694-PE). <http://documents.worldbank.org/curated/en/919181490109288624/pdf/Peru-SCD-final-3-16-17-03162017.pdf>

# La observancia de los principios de igualdad de oportunidades y de mérito en el acceso al servicio civil

**Eliana Sthefanie Torres Morón\***

## Resumen

El presente artículo analiza los principios de igualdad de oportunidades y de mérito en el ámbito del acceso al servicio civil. Somete a cuestionamiento cuáles son las formas de concreción o materialización de dichos principios, así como cuáles son las situaciones transgresoras de tales principios. Para tal efecto, empleando una recopilación bibliográfica diversa, se analiza la diferencia existente en el acceso al empleo público y el acceso al empleo privado, así como las razones que justifican dichas diferencias. También se analiza la relación entre el derecho de acceder a un cargo público y el principio de igualdad de oportunidades como presupuesto material del referido derecho. Asimismo, se desarrolla la incidencia que tiene el principio de igualdad de oportunidades en la elaboración de las reglas que rigen el concurso público y en las actuaciones de las autoridades a cargo de dicho concurso. De otro lado, se analiza el principio de mérito como factor fundamental en el acceso al empleo público y como criterio preponderante en las evaluaciones que se realizan a los postulantes. Finalmente, se efectúan conclusiones sobre los aspectos principales de los temas abordados.

**Palabras clave:** mérito, igualdad, postulante, acceso y empleo público.

## *Abstract*

This article explores the principles of equal opportunities and merit in the field of access to the civil service, questioning the forms of concretion or materialization of said principles,

---

\* Abogada por la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica, egresada de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Correo electrónico: [estm29@gmail.com](mailto:estm29@gmail.com)

as well as the situations that contravene such principles. For this purpose, using a diverse bibliographic compilation, the difference in access to public employment and access to private employment is analyzed, as well as the reasons that justify these differences. The relationship between the right to access a public office and the principle of equal opportunities as a material presupposition of said right is also analyzed; likewise, the incidence of the principle of equal opportunities in the elaboration of the rules that govern the public tender and in the actions of the authorities in charge of said tender is developed. On the other hand, the principle of merit is analyzed as a fundamental factor in access to public employment, and as a pivotal criterion in the evaluations made to applicants. Finally, conclusions are made on the main aspects of the topics addressed.

**Keywords:** merit, equality, postulant, access and public employment.

## Introducción

El tema objeto de cuestionamiento en el presente artículo radica en cuáles son las formas de concreción o materialización de los principios de igualdad de oportunidades y de mérito en el acceso al servicio civil, así como cuáles son las situaciones transgresoras de dichos principios. Con el propósito de abordar tal problemática, se ha empleado recopilación y revisión bibliográfica para que —a través del análisis conceptual— se pueda arribar a conclusiones que eventualmente sirvan para el desarrollo de futuras investigaciones sobre este tema que resulta de vital importancia para la gestión de los recursos humanos en el sector público, y contribuyan puntualmente a fomentar la transparencia e integridad en el acceso al servicio civil.

Bajo este marco y como punto de partida, debe señalarse que las personas que actúan en nombre y representación del Estado haciendo posible el funcionamiento de la administración pública componen el servicio civil. Asimismo lo componen todas aquellas acciones adoptadas para la organización de dichas personas en cuanto a su incorporación, capacitación, compensación, evaluación de desempeño, responsabilidades y término de la relación de servicios.

Estas personas son las que, en la práctica, van a ejercer potestades, prestar servicios y desarrollar diversas actividades en nombre y representación del Estado, razón por la cual su actuación resulta de suma importancia en aras de alcanzar el bienestar general de la sociedad y, en mérito a ello, se encuentran sujetas a determinados principios, deberes, obligaciones y prohibiciones.

El acceso a un empleo en el sector público, por tanto, trasciende el mero hecho de conseguir un puesto de trabajo, pues significa mucho más que eso: implica renunciar a ciertas libertades y someterse a determinados deberes y obligaciones con el único fin de actuar en pro de mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos y, consecuentemente, como fin último, repercutir positivamente en las condiciones de vida de los ciudadanos.

A diferencia del trabajo en el sector privado, acceder al servicio civil restringe, por ejemplo, la libertad de contratar con el Estado en calidad de proveedor en determinados supuestos. En algunos casos, también limita la posibilidad de contar con más de un empleo remunerado (salvo el ejercicio de la docencia). Adicionalmente impone la obligación de declarar ingresos, bienes y rentas, y el deber de actuar con imparcialidad política y económica, entre otras restricciones a las que usualmente no se encuentran sujetos los trabajadores del sector privado.

Lo señalado encuentra justificación si se atiende a los fines perseguidos desde ambos sectores, pues evidentemente no son los mismos. Así, mientras que en el sector público los servicios prestados por los servidores públicos tienen como propósito cautelar los intereses generales de la sociedad, en el sector privado los servicios prestados por los trabajadores tienen como propósito cautelar, principalmente, los intereses de su empleador.

En ese contexto, hay que tener claro que el acceso al servicio civil se distingue del acceso al empleo privado en que a este último se puede acceder por vínculos de consanguinidad, afinidad, directamente o mediante una recomendación. En cambio, para acceder al servicio civil, por regla general —salvo algunas excepciones establecidas legalmente—, debe previamente llevarse a cabo un concurso público bajo condiciones de igualdad, neutralidad e imparcialidad, de modo que el mérito sea la única condición determinante para la selección del eventual ganador.

El artículo 40° de la Constitución Política del Perú de 1993, en el capítulo referido a la función pública, establece que la ley regula el ingreso a la carrera administrativa. En concordancia con dicha norma constitucional, el artículo III del título preliminar de la Ley N°30057 (2013) ha previsto los principios que rigen el acceso al servicio civil, entre ellos, los de igualdad de oportunidades y de mérito, que serán objeto de análisis en el presente artículo.

En este ámbito, una herramienta que contribuye a garantizar la observancia de los principios de igualdad de oportunidades y de mérito es la predeterminación de las reglas bajo las cuales se

desarrollará el concurso público pues, por un lado, garantiza que todos los postulantes tengan conocimiento previo de las condiciones y los términos en que se efectuará dicho concurso, y, por otro lado, establece parámetros de actuación de sujeción obligatoria para las entidades, en base a los cuales se llevará a cabo cada etapa del referido concurso.

Así, en líneas generales, el establecimiento previo de reglas para el desarrollo del concurso público busca dotar de transparencia y fomentar integridad en el acceso al servicio civil, en la medida que excluye la improvisación y la arbitrariedad en la toma de decisiones. A la par, los postulantes pueden denunciar o impugnar las actuaciones que no hayan sido sujetas a lo establecido en dichas reglas; y tanto los órganos de control institucional como la Autoridad Nacional del Servicio Civil pueden supervisar que el concurso se haya llevado a cabo respetando tales reglas. Todo esto contribuye al control del correcto desarrollo del concurso.

Ahora bien, el conjunto de reglas que establecen las condiciones bajo las cuales se desarrollará el concurso público se encuentra contenido en las bases, las cuales deben ser elaboradas en estricta observancia de los principios de igualdad de oportunidades y de mérito con el objeto de garantizar que el acceso al servicio civil se produzca en condiciones de igualdad y que los criterios de selección únicamente se sustenten en el mérito de los postulantes y no así en otros factores externos.

### **El principio de igualdad de oportunidades en el acceso al servicio civil**

El principio de igualdad de oportunidades en el acceso al servicio civil tiene por objeto cautelar que todos los postulantes que participan en el concurso público se sometan a las mismas reglas y sean tratados de igual manera, excluyéndose tratamientos diferenciados por razones de sexo, religión, política, entre otros. A la vez, dicho principio también resguarda que el establecimiento de los requisitos y evaluaciones del concurso público se encuentre orientado a la participación igualitaria de los postulantes. Ello con la finalidad de que no se establezcan requisitos y evaluaciones direccionadas a favorecer a un determinado postulante.

Al respecto, el numeral 2 del artículo 21° de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece que “toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”. De igual modo, el literal c) del numeral 1 del artículo 23° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) prevé que todos los ciudadanos deben “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Conforme a dicho tenor, se observa que parte del contenido sustancial del derecho de acceso a las funciones públicas radica en hacerlo en condiciones de igualdad.

En relación con tal derecho, en la Sentencia del 5 de agosto de 2008 del caso *Apitz Barbera y otros* (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo lo siguiente:

Dicho artículo no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en “condiciones generales de igualdad”. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos”<sup>221(1)</sup> y que “las personas no sean objeto de discriminación” en el ejercicio de este derecho<sup>222(2)</sup> (sección VII, 206)

Dicho criterio explica que el derecho de acceder a un cargo público no se agota en sí mismo; vale decir, no significa que todos los ciudadanos tengan sin más el derecho de acceder a un cargo público pues si así fuera todos los ciudadanos que lo deseen trabajarían para el Estado. Lo que tal derecho garantiza es la oportunidad de acceder a un cargo público previa postulación en condiciones de igualdad, y para lograr dicho cometido tanto los criterios como los procedimientos de selección deben ser razonables, así como objetivos.

De esta manera, se pone de manifiesto la exigencia de que las bases del concurso público sean elaboradas de modo que generen condiciones de igualdad. El tratamiento igualitario a los postulantes, por consiguiente, es una condición intrínseca del derecho de acceder al servicio civil.

Así también, el numeral 23 del apartado de Acceso al Empleo de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) hace mención al principio de igualdad de oportunidades: “los mecanismos propios de la función pública garantizarán en todo caso, en los procedimientos de acceso al empleo público, la efectividad de los principios de igualdad y no discriminación”. Tal criterio sirve como marco para que los países de la comunidad iberoamericana establezcan procedimientos orientados a garantizar que el acceso al empleo público se produzca bajo condiciones de igualdad.

Por otra parte, en cuanto a la materialización del principio de igualdad de oportunidades, en el Voto Singular de la Magistrada Ledesma Narvárez que forma parte de la sentencia del Tribunal

---

1 Cfr. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25, artículo 25: La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho de Voto, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7, 12 de julio de 1996, párr. 23.

2 Cfr. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25, supra nota 221, párr. 23.

Constitucional recaída del Expediente N° 05577-2015-PA/TC, se sostuvo lo siguiente:

El concurso público de méritos es pues una herramienta adecuada para hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades porque, con base en las mismas reglas de juego para todos, nos asegura que los aspirantes a un puesto público (profesionales, técnicos u obreros) que demuestren poseer los conocimientos y/o experiencias para desempeñar las actividades requeridas serán seleccionados para prestar servicios en el Estado (2018).

Sobre la base de dicho criterio jurisprudencial, se aprecia que el concurso público materializa el principio de igualdad de oportunidades: todos los postulantes se someten, sin distinción alguna, a las mismas reglas para ocupar un puesto de trabajo en el aparato estatal.

En nuestro ordenamiento jurídico, el principio de igualdad de oportunidades se encuentra previsto en el literal c) del artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057 en los siguientes términos: “Las reglas del Servicio Civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”. También se reconoce dicho principio en el numeral 8 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 28175 (2004), en los siguientes términos: “Rigen en las relaciones individuales y colectivas del empleo público, los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación (...)”.

Conforme a las normas citadas, en el ámbito del acceso al servicio civil, la elaboración de las reglas contenidas en las bases del concurso público debe atender a criterios (i) de objetividad, de modo que sean pasibles de medición o verificación de manera concreta; (ii) de impersonalidad, de manera que no estén diseñadas en base al perfil de una persona en particular; (iii) de generalidad, con el objeto de fomentar la participación plural de los postulantes, excluyéndose requisitos restrictivos que limiten dicha participación; (iv) de publicidad, lo que implica darlas a conocer mediante su publicación y difusión oportuna; y (v) de predeterminación, con el propósito de que previamente los postulantes tengan conocimiento de las condiciones a las que se someterán en el desarrollo del concurso público.

Desde luego, dichas bases deben ser elaboradas de conformidad con el marco legal aplicable (observando lo dispuesto en la Ley N° 30057 y su Reglamento General), así como lo dispuesto en las directivas emitidas por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y cualquier otra norma de carácter especial que resulte aplicable.

Desde esta perspectiva, las reglas contenidas en las bases del concurso público constituyen una herramienta fundamental para salvaguardar el principio de igualdad de oportunidades, habida cuenta de que todos los postulantes se someten a la exigencia de los mismos requisitos y a los mismos criterios de evaluación. De allí la necesidad de que los requisitos sean objetivos, impersonales, generales y que las autoridades a cargo del concurso apliquen los mismos criterios de evaluación a todos los postulantes, sujetándose a lo expresamente establecido en las referidas bases.

La Corte Constitucional de la República de Colombia, en la Sentencia N° C-041/95, sostuvo en relación con el principio de igualdad lo siguiente:

El derecho a la igualdad no significa que el aspirante que toma parte en un concurso adquiere sin más el derecho a ser designado en el cargo. La ley está facultada para señalar los requisitos y condiciones necesarios para ingresar a los cargos de carrera y para determinar los méritos y calidades de los aspirantes (CP art. 125). El principio de igualdad, sin embargo, se opone a que la ley al regular el mecanismo de ingreso a la función pública, establezca requisitos o condiciones incompatibles y extraños al mérito y a la capacidad de los aspirantes teniendo en cuenta el cargo a proveer, que serían barreras ilegítimas y discriminatorias que obstruirían el ejercicio igualitario de los derechos fundamentales. Para asegurar la igualdad, de otra parte, es indispensable que las convocatorias sean generales y que los méritos y requisitos que se tomen en consideración tengan suficiente fundamentación objetiva y reciban, junto a las diferentes pruebas que se practiquen, una valoración razonable y proporcional a su importancia intrínseca (1995, art. 4, III, 7).

A partir de lo expuesto por la Corte Constitucional de la República de Colombia, se aprecia que se opone al principio de igualdad de oportunidades el establecimiento de requisitos o condiciones que resulten incompatibles y extraños al mérito y a la capacidad de los postulantes, teniendo en cuenta el puesto convocado. Consecuentemente, el establecimiento de requisitos que no guarden relación con el perfil del puesto sometido a concurso público podría vulnerar el referido principio.

Ciertamente podría pensarse que el establecimiento de un requisito que no guarde relación con el perfil del puesto sometido a concurso público representaría un direccionamiento encubierto, pues probablemente solo lo cumpla un postulante determinado. Puede suceder, de otro lado, que el establecimiento de dicho requisito limite la participación de eventuales postulantes que se ven disuadidos al no cumplir con el mismo.

Por ejemplo, requerir estudios de posgrado en Filosofía para el puesto de especialista de la Oficina de Logística o Abastecimiento podría transgredir el principio de igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta que no guarda relación con el perfil de dicho puesto convocado y, en esa medida, se restringiría la participación de eventuales postulantes que no cumplirían ese requisito innecesario.

Por tanto, los requisitos que se establezcan en las bases del concurso público deben encontrarse relacionados con el perfil del puesto convocado; deben obedecer a razones de mérito y capacidad, y deben ser impersonales, generales y objetivos para que así se fomente la participación plural de los postulantes bajo condiciones de igualdad. Estas exigencias comportan la necesidad de excluir el establecimiento de requisitos restrictivos que no guarden relación con el perfil del puesto convocado o con las funciones propias de dicho puesto.

De igual modo podría producirse la vulneración del principio de igualdad de oportunidades cuando las actuaciones de las autoridades a cargo del concurso público se apartan de las reglas establecidas en las bases a fin de otorgar un tratamiento singular a un postulante determinado. Por ejemplo, en situaciones en las que se permita a un determinado postulante la incorporación de documentos adicionales a su currículum en fecha posterior a la prevista para su presentación y a la que todos los postulantes se sujetaron, o en situaciones en las que se otorgue puntaje adicional a un determinado postulante, pese a no haberse contemplado tal otorgamiento en las bases. Tales situaciones representarían un tratamiento preferente que se contrapone al tratamiento igualitario que deben recibir los postulantes.

Atendiendo a lo señalado, a fin de salvaguardar el principio de igualdad de oportunidades, corresponde que las autoridades a cargo del concurso público desarrollen las actuaciones comprendidas en el mismo sujetándose estrictamente a lo establecido en las bases de modo que sus decisiones se encuentren objetivamente respaldadas y excluyan conjeturas o suposiciones sobre su integridad e imparcialidad.

Bajo este orden de ideas, el principio de igualdad de oportunidades cumple una doble función garantista: por un lado, busca garantizar que los postulantes participen bajo condiciones de igualdad de un concurso público para acceder al servicio civil y, por otro, busca dotar de integridad y transparencia a los concursos públicos para el acceso al servicio civil, excluyendo direccionamientos o favorecimientos.

### **El principio de mérito en el acceso al servicio civil**

Partiendo de la idea de que los postulantes concursan en condiciones de igualdad para acceder al servicio civil resulta inexorable que como resultado del concurso público se deba elegir al postulante cuyo perfil sea más adecuado para cubrir el puesto convocado en razón de sus capacidades y actitudes.

En nuestro ordenamiento jurídico, el principio de mérito se encuentra previsto en el literal d) del artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057 que establece que en virtud de dicho principio el acceso al régimen del servicio civil debe basarse en la aptitud, actitud, desempeño y capacidad de los postulantes. De igual modo, el numeral 7 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 28175 reconoce dicho principio estableciendo que el ingreso al empleo público se fundamenta en el mérito y capacidad de los postulantes.

En efecto, el principio de mérito en el acceso al servicio civil tiene por objeto garantizar que la selección del postulante ganador del concurso público se realice en función de sus aptitudes y actitudes debidamente acreditadas en cada una de las evaluaciones, de forma tal que los resultados obtenidos demuestren que realmente merece acceder al puesto convocado.

Respecto al principio de mérito García (2020) señala lo siguiente:

El principio del mérito es considerado la base fundamental de acceso al empleo público, en especial, a los cargos de carrera administrativa en el país, cuya finalidad es la selección de los más idóneos y mejores y de esta manera cumplir con uno de los fines de estado, que es la prestación del servicio público en condiciones de eficacia y eficiencia (p. 76).

Como se señaló en la introducción del presente artículo, teniendo en cuenta que las personas que conforman el servicio civil son quienes van a prestar servicios en nombre y representación del Estado, resulta lógico que, con la finalidad de mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos, se seleccione a las personas más idóneas en función de sus capacidades.

Dicho principio también fue aludido en el literal a) del numeral 1 del artículo 7° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004) al señalar que cada Estado parte procurará adoptar sistemas de contratación de empleados públicos basados en criterios objetivos como el mérito. De igual modo, el literal g) del numeral 20 del apartado Acceso al Empleo de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) contempla que la gestión de los procesos de acceso al empleo público debe efectuarse sobre la base de la “elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad”.

Se aprecia, entonces, que el principio de mérito contribuye a erradicar la corrupción en el ámbito del acceso a un puesto de trabajo en el sector público. Ello considerando que debería ser el único factor en base al cual se determine la elección del postulante que ocupará el puesto convocado, y se descartan así otros factores o motivos ajenos a dicho principio.

El principio bajo comentario también ha sido desarrollado en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC en los términos siguientes:

El Tribunal Constitucional (...) ha determinado que el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y a toda entidad pública en general. Esto significa que este principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio basilar del acceso por mérito; asimismo, que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación al acceso a la función pública de las personas (...) (2015, S4, 8e).

Esto significa, por tanto, que el principio de mérito en el acceso al servicio civil no solo impone a las entidades el deber de basar sus actuaciones y decisiones únicamente en el mérito de los postulantes que participan en el concurso público, de modo que sea el único factor determinante para el acceso al servicio civil, sino que además implica que las reglas y requisitos contenidos en las bases estén orientados a garantizar el cumplimiento de dicho principio.

La Corte Constitucional de la República de Colombia, en la Sentencia N° C-315/07, sostuvo lo siguiente en relación con el principio del mérito:

El ingreso a los empleos públicos de las personas más idóneas y capacitadas para el cumplimiento de los propósitos misionales de las instituciones estatales es un presupuesto ineludible para la eficacia de los derechos constitucionales, en los términos del artículo 2 C.P. De igual manera, los concursos públicos basados en el mérito de los aspirantes y la estabilidad en el empleo propia del régimen de carrera administrativa, son características que se muestran constitucionalmente valiosas en términos de realización del principio democrático en la administración pública. En efecto, la operatividad material de los sistemas de carrera administrativa impide la reproducción de prácticas clientelistas y otras formas de favorecimiento a través de la concesión irregular de empleos estatales, comportamientos estos que alejan a la función pública de la satisfacción del interés general y del cumplimiento de los fines esenciales del Estado (2007, sección II, 8).

Así pues, parece no haber discusión de que en el desarrollo del concurso público debe cautelarse el respeto del principio de mérito y de igualdad de oportunidades, y evitar que las bases incluyan requisitos direccionados o prevean evaluaciones que no resulten útiles para conocer las capacidades y actitudes de los postulantes para el puesto convocado; por consiguiente, las evaluaciones y requisitos que se establecen en las referidas bases no pueden tener otro fin que no sea el de seleccionar al postulante más idóneo.

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional de España, en la Sentencia N° 107/2003, consideró lo siguiente:

En relación con lo anterior, debe igualmente advertirse que el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas con los requisitos señalados en las leyes tiene un contenido material que se traduce en determinados condicionamientos del proceso selectivo; de manera especialmente relevante, que las condiciones y requisitos exigidos sean referibles a los principios de

mérito y capacidad. De este modo, se produce una intersección, en este momento, del contenido del art. 23.2 CE con el del art. 103.3 CE, que impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados conceptos de mérito y capacidad, de manera que pudieran considerarse también vulneradores del principio de igualdad todos aquellos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia entre los aspirantes (2003, II, 4).

Desde esta perspectiva, en salvaguarda del principio de mérito, resulta necesario que los requisitos y las evaluaciones que se requieran y practiquen respectivamente en el concurso público sean efectivamente útiles para conocer las capacidades y actitudes de los postulantes. Las evaluaciones que usualmente se realizan son de conocimientos, la evaluación curricular y la entrevista personal, cuyo resultado conjunto y no aislado debe determinar la selección del postulante que ocupará el puesto convocado.

La evaluación de conocimientos constituye un paso mínimo y necesario que deben superar los postulantes que pretenden acceder a un puesto convocado y tiene como propósito determinar el grado de conocimiento previo con que cuenta el postulante respecto a las funciones del referido puesto. Para ello se le formulan preguntas relacionadas con dichas funciones, que en conjunto serán calificadas con puntaje aprobatorio o desaprobatorio.

De acuerdo al acápite c.1 de la Directiva N° 004-2021-SERVIR/GDSRH, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000081-2021-SERVIR-PE (2021), la evaluación de conocimientos está orientada a “medir el nivel de conocimientos técnicos de los y las postulantes para el adecuado desempeño de las funciones del puesto, los cuales evalúan conocimientos generales y específicos relacionados al perfil del puesto”.

En igual sentido, Chiavenato (2007) sostiene que las pruebas de conocimientos “son instrumentos para evaluar objetivamente los conocimientos y habilidades adquiridos a través del estudio, de la práctica o del ejercicio. Buscan medir el grado de conocimiento profesional o técnico que exige el puesto” (p. 182).

De esta manera, se destaca que la finalidad de dicha evaluación es medir objetivamente el nivel de conocimientos sobre las funciones del puesto convocado; de ahí que las preguntas tengan que estar relacionadas con dichas funciones. No es el caso, sin embargo, de las preguntas de opinión<sup>3</sup> o de política, pues si bien estas podrían acreditar otras capacidades del postulante, no serían idóneas para comprobar que cuenta con los conocimientos técnicos mínimos relacionados con las funciones del puesto convocado.

---

3 Sobre temas controversiales como por ejemplo la eutanasia, el aborto, la unión civil, la pena de muerte, entre otros.

En relación con el examen de conocimientos, adicionalmente cabe anotar que cuando se incluyan preguntas de desarrollo, a fin de dotar de objetividad dicha evaluación, se deben incluir en las bases del concurso público los criterios con los cuales se evaluarán las respuestas y se otorgará puntaje. Por ejemplo, el orden y la estructura de la respuesta, la redacción, la utilización de diversas fuentes en la fundamentación, la propuesta de solución del problema, el nivel o profundidad del análisis, entre otros criterios que reduzcan el margen de subjetividad en dicha evaluación.

Por otra parte, la evaluación curricular encuentra justificación en la necesidad de que la entidad que convoca el concurso público conozca la formación y trayectoria profesional de los postulantes que pretenden trabajar para ella, de modo que dicho conocimiento contribuya a realizar una mejor elección. Para tal efecto, se evalúa la formación profesional, la experiencia y las capacitaciones recibidas, en algunos casos se considera adicionalmente el ejercicio de la docencia, la producción científica mediante la participación en investigaciones, la publicación de artículos o libros, entre otros.

El acápite c.4 de la precitada Directiva N° 004-2021-SERVIR/GDSRH establece lo siguiente sobre la evaluación curricular:

La evaluación curricular comprende la revisión de la ficha de postulante y de la documentación presentada por los y las postulantes con la finalidad de:

- Verificar que el/la postulante cumpla con los requisitos de formación académica, cursos y/o programas de especialización y el tiempo de experiencia general y específica establecidos en el perfil del puesto, al momento de postulación.
- Analizar y verificar el cumplimiento de funciones afines a la experiencia específica requerida en el perfil de puesto, al momento de postulación.
- Otorgar puntaje adicional, de corresponder, solo sobre lo declarado en la Ficha de Postulante, de acuerdo con la documentación presentada y en base a los criterios de evaluación y calificación previamente determinados en las bases del concurso público de méritos.

La evaluación curricular, como puede verse, implica la valoración de diversos aspectos, tales como la formación académica, la capacitación recibida, la experiencia general y específica; por tal razón, las bases deben establecer con claridad cada uno de los aspectos que serán objeto de evaluación

curricular, de modo que los postulantes comprendan de manera unívoca los requisitos que deben cumplir, así como los documentos que deben presentar para acreditar dichos requisitos.

En suma, debe procurarse que las bases no contengan requisitos imprecisos, ambiguos o incompletos que den lugar a diversas interpretaciones o suposiciones de los postulantes respecto al cumplimiento de los mismos. Esto ocurre, por citar un ejemplo, cuando en las bases se prevé que para la acreditación de la experiencia específica se considerará aquellas labores similares o equivalentes en la materia del puesto, pero no se define cuáles son esas materias similares, lo que da lugar a que los postulantes realicen diversas interpretaciones sobre lo que puede considerarse como similar o equivalente. Al mismo tiempo, resta objetividad la evaluación que realiza la autoridad a cargo del concurso público, pues se podría considerar en algunos casos que existe similitud y en otros que no, al no contar con parámetros predeterminados para calificar dicha experiencia.

Así, si se convocase el puesto de especialista en presupuesto público y para acreditar experiencia específica se admitiesen aquellas labores realizadas en materias similares, tendría que señalarse en las bases cuáles son esas materias similares que se considerarán en la evaluación. Para el ejemplo planteado podrían ser las materias de tesorería, contabilidad pública, inversión pública, entre otras. De esta manera, por un lado, los postulantes tendrían conocimiento certero de aquello que se consideraría como materia similar y, por otro lado, la autoridad a cargo del concurso público contaría con parámetros para evaluar correcta y objetivamente la experiencia específica acreditada por los postulantes. Esto, a su vez, redundaría en que se elija transparentemente al postulante cuyo perfil sea más próximo al perfil del puesto convocado, salvaguardando el principio del mérito.

Además, en salvaguarda del principio del mérito, la evaluación que realiza la autoridad a cargo del concurso público debe circunscribirse estrictamente a los documentos presentados por los postulantes en su currículum. No es posible que se realicen inferencias sobre el cumplimiento de los requisitos, sino que dicho cumplimiento debe evidenciarse en los documentos presentados. Así, por ejemplo, si un postulante presenta un certificado de capacitación que corresponde a un diplomado en materia ambiental no podría inferirse ni suponerse que también cuenta con capacitación en el manejo de residuos sólidos si es que el certificado no lo señala expresamente; la acreditación tendría que evidenciarse en el contenido del certificado, de manera que la comprobación del requisito de capacitación resulte objetiva.

La realización de inferencias o suposiciones respecto al cumplimiento de un requisito no solo atenta contra el principio de mérito en la medida que no se acreditan efectivamente los requisitos, sino que también transgrede el principio de igualdad de oportunidades, pues se coloca en una situación de desventaja a aquellos postulantes a quienes no se ha favorecido con inferencias o suposiciones respecto al cumplimiento de un requisito. Por ello, es de vital importancia que el cumplimiento de los requisitos se evidencie en los documentos que forman parte del currículum y que la evaluación de la autoridad a cargo del concurso público se realice sobre la base del contenido de dichos documentos.

Por otra parte, respecto a la entrevista personal, el acápite c.5.2 de la precitada Directiva N° 004-2021-SERVIR/GDSRH establece que “esta evaluación se encuentra orientada a analizar la experiencia en el perfil del puesto y profundizar aspectos de la motivación, habilidades y competencias del/de la postulante en relación con el perfil del puesto”. Dicha evaluación, efectivamente, permite conocer con mayor cercanía al postulante, las labores que ha realizado en sus anteriores trabajos, las situaciones adversas que ha superado en su desempeño profesional, sus expectativas en la entidad, su compromiso e identificación con los deberes éticos a los que se encuentran sujetos los servidores públicos, entre otros aspectos.

Al respecto, cabe anotar que debe tenerse sumo cuidado con las preguntas que se formulan, pues algunas podrían resultar atentatorias del principio de igualdad de oportunidades por discriminación, por ejemplo, al preguntar si el postulante piensa tener hijos, o preguntar aspectos relacionados con las condiciones físicas del postulante como su estatura o peso, si padece algún tipo de enfermedad, etcétera. En lugar de ello, las preguntas deberían estar orientadas a las funciones del puesto de trabajo objeto del concurso público (Gómez–Mejía et al, 2008, pp.210–211).

En el mismo sentido, Ting-Ding y De la Cruz (2007) indican lo siguiente:

Por otra parte, aunque en la mayoría de los casos las cuestiones realizadas durante la entrevista están enfocadas hacia temas relevantes para el trabajo, con frecuencia los entrevistadores también piden información sobre la vida privada de los candidatos –familia y ocio/aficiones, ideologías, tendencia sexual, hábitos de consumo de tabaco.... Los problemas surgen porque este tipo de información es un campo fértil para provocar sesgos y prejuicios. En la medida en que estos datos no sean necesarios para determinar la idoneidad del candidato para ocupar un puesto de trabajo se deben evitar dichas cuestiones, ya que invadirían la privacidad del candidato (p. 3565).

En razón de lo señalado, las preguntas relacionadas con aspectos de la vida personal de los postulantes deberían evitarse, ya que ello podría dar lugar a cuestionamientos por presuntos actos de discriminación y esto perturbaría el correcto desarrollo del concurso público. Finalmente,

como una herramienta de transparencia e integridad, podría admitirse o repensarse la posibilidad de que las entrevistas personales sean al menos grabadas, de manera que el otorgamiento de puntaje se encuentre debidamente respaldado con el desarrollo de dicha entrevista, lo que además contribuiría al resguardo de los principios de igualdad de oportunidades y de mérito, excluyendo supuestos de arbitrariedad.

## Conclusiones

Atendiendo a las consideraciones previamente desarrolladas, se concluye lo siguiente:

- El derecho de acceder a un cargo público garantiza la oportunidad de postular en condiciones de igualdad a un puesto de trabajo en el sector público, para lo cual se requiere que los criterios y procedimientos de selección sean razonables, objetivos, impersonales y generales, así como que las autoridades apliquen los mismos criterios de evaluación a todos los postulantes, sujetándose a lo expresamente establecido en las bases.
- El establecimiento previo de reglas para el desarrollo del concurso público, que en conjunto conforman las bases, contribuye a cautelar los principios de igualdad de oportunidades y de mérito en el acceso al servicio civil habida cuenta de que todos los postulantes se someten en condiciones de igualdad a los mismos requisitos y evaluaciones preestablecidos y, de igual modo, las autoridades del concurso cuentan con parámetros de actuación para cada evaluación, lo que les permite sustentar objetivamente sus decisiones.
- Los requisitos establecidos en las bases deben guardar relación con las funciones del puesto convocado, las evaluaciones previstas deben ser efectivamente útiles para valorar las capacidades y actitudes de los postulantes, y las actuaciones y decisiones de las autoridades del concurso público deben basarse en el mérito como el único factor determinante para el acceso al servicio civil. Estos son algunos factores que contribuyen a salvaguardar el principio del mérito.
- En suma, la actuación de las autoridades encargadas de llevar a cabo los concursos públicos debe estar orientada a resguardar los principios de igualdad de oportunidades y de mérito; asimismo, deben adoptar medidas que favorezcan la concreción de dichos principios, lo que contribuirá a disminuir la percepción de los ciudadanos sobre presuntos direccionamientos o favorecimientos en el acceso a un puesto de trabajo en el sector público.

## Referencias

Carta Iberoamericana de la Función Pública, 15 de noviembre de 2003, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993), tít. I, cap. IV, art. 40. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, 2004, [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969, [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)
- Chiavenato, I. (2007). *Administración de recursos humanos: El capital humano de las organizaciones*. McGraw-Hill Interamericana.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- García, H. L. (2020). El mérito como acción afirmativa para acceder al empleo público. *Revista Advocatus*, (35), 73-88. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/advocatus/article/view/6898>
- Gómez-Mejía, L., Balkin, D y Cardy, R (2008). *Gestión de Recursos Humanos*. Pearson-Prentice Hall.
- Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público. (18 de febrero de 2004). [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105133/28175-20-12-2012\\_11\\_03\\_58-LEY\\_28175.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105133/28175-20-12-2012_11_03_58-LEY_28175.pdf)
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. (3 de julio de 2013). [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105200/30057-22-07-2013\\_09\\_46\\_37-30057.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105200/30057-22-07-2013_09_46_37-30057.pdf)
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000081-2021-SERVIR-PE. (17 de mayo de 2021). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/formalizan-el-acuerdo-de-consejo-directivo-mediante-el-cual-resolucion-n-000081-2021-servir-pe-1953657-1/>
- Sentencia del Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela (5 de agosto de 2008). Corte Interamericana de Derechos Humanos. [https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec\\_182\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf)
- Sentencia N° C-041/95 (9 de febrero de 1995). Corte Constitucional de la República de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-041-95.htm>
- Sentencia N° C-315/07 (3 de mayo de 2007). Corte Constitucional de la República de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-315-07.htm>
- Sentencia N° 107/2003 (2 de junio de 2003). Tribunal Constitucional de España. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4882>

Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú) [STC]. Exp. N° 05577-2015-PA/TC (19 de setiembre de 2018). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/05577-2015-AA.pdf>

Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú) [STC]. Exp. N° 05057-2013-PA/TC (16 de abril de 2015). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05057-2013-AA.pdf>

Ting-Ding, J. y De la Cruz, M. (2007). La selección del personal como un proceso ético y eficiente, el caso de la entrevista personal. *Conocimiento, innovación y emprendedores camino al futuro*. 3555-3571. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2234959>

# Incentivos intrínsecos al servidor público para una gestión por resultados eficiente

**Roque Walter Tejada Olivera\***

## Resumen

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) publicada en enero del 2013, considera como uno de sus pilares, sino el más importante, al servicio civil meritocrático. Como bien señala la política, la gestión de recursos humanos es un área crítica en todo tipo de organización, puesto que son personas las que definen los objetivos, formulan los planes, lineamientos, asignan recursos y los gestionan a través de procesos (Decreto Supremo N°004-2013-PCM, 2013).

Sin embargo, pueden existir innumerables normas, sistemas, programas, procesos, procedimientos, lineamientos, guías, presupuesto asignado, etc., pero es el factor humano el que determina su cumplimiento e implementación y en consecuencia de los resultados. Son las decisiones personales enmarcadas no solo en su formación académica, experiencia o competencias, sino también en sus intereses, motivaciones e incentivos, las que afectan la gestión.

El presente artículo, pretende indagar, aclarar y presentar una visión de cómo los incentivos intrínsecos, si se plantean de manera correcta y ligados a indicadores, pueden generar motivaciones que contribuyan a mejorar el desempeño de los servidores públicos. De este modo, se logrará un trabajo eficaz, eficiente, y se cumplirán los objetivos y las metas (resultados) mediante la producción de bienes y servicios de calidad con valor público.

---

\* Licenciado en Administración por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, alumno de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, con estudios en gestión pública y legislación tributaria aduanera, sistemas administrativos del Estado, gestión por procesos, planificación y articulación estratégica, entre otros. Amplia experiencia laboral en el sector público. Correo electrónico: roquewalter@gmail.com

**Palabras clave:** modernización, servicio civil, gestión por resultados, incentivos, valor público.

### *Abstract*

The PNMGP, published in January 2013, considers the Meritocratic Civil Service as one of its pillars, if not the most important. As the policy points out, human resource management is a critical area in every type of organization, since it is people who define objectives, formulate plans, lineament, assign resources and manage them through processes (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013).

However, there may be innumerable norms, systems, programs, processes, procedures, guidelines, guides, assigned budget, etc. But it is the human factor that determines its compliance and implementation and consequently the results. It is the personal decisions framed not only in their academic training, experience or skills, but also in their interests, motivations and incentives, which affect management.

This article aims to research, clarify and present a vision of the way intrinsic incentives—if considered correctly and linked to indicators—can generate motivations that contribute to improving the performance of public servants. This way, effective and efficient work will be achieved, and objectives and goals (results) will be met through the production of quality goods and services with public value.

**Keywords:** modernization, civil service, management by results, incentives, public value.

## **1. El servicio civil en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública**

Modernizar la gestión pública es una responsabilidad de todas las autoridades, funcionarios y servidores del Estado, en cada uno de sus organismos y niveles de gobierno (Decreto Supremo N°004-2013-PCM, 2013). La implementación de dicha política implica un proceso de cambio para mejorar la gestión pública, de tal manera que se logren resultados que impacten positivamente en el bienestar de la población.

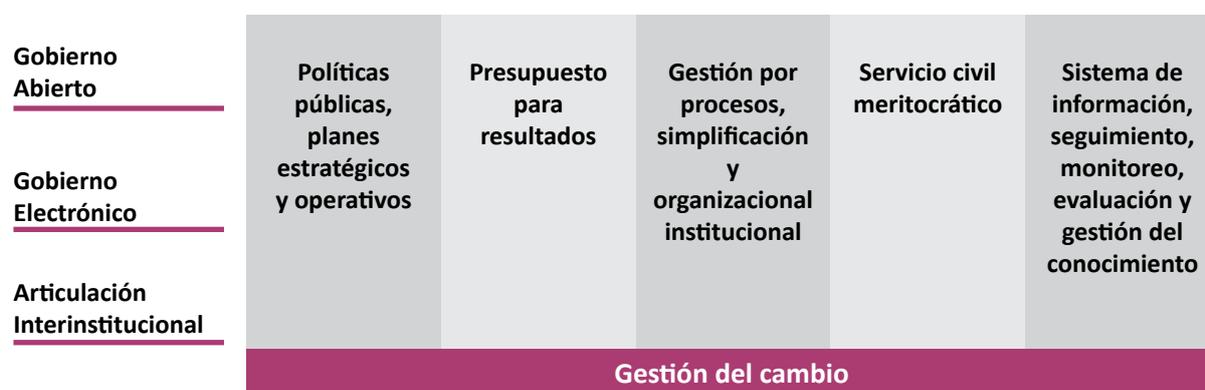
En ese sentido, la PNMGP señala que para lograr una gestión pública orientada a resultados las entidades deben tener la capacidad de:

1. Establecer objetivos claros y articulados.
2. Formular el presupuesto en función de los objetivos establecidos en los planes.
3. Desarrollar y optimizar los procesos de producción o trabajo.
4. Reordenar o reorganizar a nivel nacional, regional y local, adecuándolos a una organización basada en procesos de la cadena de valor.
5. Establecer un sistema de indicadores de desempeño y resultados que le permitan monitorear y evaluar los resultados.

Asimismo, también plantea cinco pilares centrales y tres ejes transversales para alcanzar la modernización:

**Gráfico 1**

**Pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública**



Fuente: De *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021* (p. 35), por Presidencia del Consejo de Ministros, 2013, Secretaría de Gestión Pública (<https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>).

El desarrollo y sostenibilidad de estos pilares necesita de la gestión del cambio. Este es un proceso planificado que permite alcanzar y consolidar, a través de distintas etapas, la visión de lo que se quiere que la entidad llegue a ser en el futuro a partir de su situación actual (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2013). Sin embargo, ¿qué indicadores de desempeño se han diseñado o implementado para gratificar el logro de resultados? ¿Qué incentivos o intervenciones se han propuesto a los servidores públicos por el logro de los objetivos?

## **2. Los roles para la generación de un sistema de incentivos en el servicio civil**

En el artículo II de la Ley N°30057 (2013), se señala que en la gestión pública se debe alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia, y prestar efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, además de promover el desarrollo de las personas que lo integran. Han

transcurrido cerca de 8 años y los resultados en modernización aún no son los esperados, por lo cual resulta conveniente evaluar la posibilidad de aplicar incentivos (intrínsecos) que motiven al servidor y permitan no solo acelerar el proceso sino también mejorar la gestión actual de las entidades públicas.

El Decreto Legislativo N°1450 (2018) establece los actuales integrantes del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, quienes ejecutan la política de Estado respecto del servicio civil<sup>1</sup> y son los actores llamados a generar un proceso de cambio:

1. La Autoridad del Servicio Civil, que formula la política nacional del servicio civil, ejerce la rectoría del Sistema y resuelve las controversias.
2. La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos o la que haga sus veces, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la cual implementa la gestión fiscal de los recursos humanos.
3. Las oficinas de Recursos Humanos de las entidades o empresas del Estado, o las que hagan sus veces, que constituyen el nivel descentralizado responsable de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del Sistema.

El artículo 49 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones del MEF, aprobado mediante Decreto Supremo N° 256-2019-MEF (2019) desarrolla las funciones de la Dirección General de Gestión Fiscal del MEF, la cual tiene como su principal función proponer medidas, evaluar, determinar los costos y emitir opinión vinculante sobre las propuestas de los sectores en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público, alineados con los principios de sostenibilidad fiscal y responsabilidad fiscal.

En ese sentido, quien debería proponer el sistema de incentivos e indicadores de desempeño a resultados sería la Autoridad, en coordinación con todos los sectores y niveles de gobierno, a través de sus oficinas de Recursos Humanos y de acuerdo a su propia particularidad, heterogeneidad y objetivos que persigue. Asimismo, dicha propuesta, en lo que corresponda a una mayor demanda de recursos, sería socializada y coordinada con el MEF para la asignación o aprobación del presupuesto, no de ingresos al servidor sino de recursos a la implementación y ejecución de los incentivos.

---

1 El Decreto Legislativo N°1450 (16/09/2018) modificó los integrantes del Sistema de Recursos Humanos, que en un principio de acuerdo al Decreto Legislativo N°1023 (21/06/2008) estaban compuestos por la Autoridad del Servicio Civil y las oficinas de Recursos Humanos. Luego, mediante la Ley N°30057 (4/07/2013), incluyó al Tribunal del Servicio Civil, que forma parte de la estructura organizacional de la Autoridad.

### 3. El fracaso de las políticas públicas y los incentivos en la implementación

Existe abundante bibliografía respecto de los problemas o deficiencias de la implementación de las políticas públicas. A medida que el alcance de una política pública se vuelve más heterogéneo con respecto a los grupos afectados u otros componentes, es probable que haya mayor necesidad de que dicha política pública se adapte durante la implementación (Sotelo, 2019).

“La implementación es el llamado ‘eslabón perdido’. Es un momento o proceso a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes —actores y factores— que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” (Revuelta, 2007, p.139). Las dificultades que existen entre la coordinación y coherencia de la política pública se expresan sustancialmente en la carencia de una visión compartida entre los actores y la inexistencia de mecanismos concretos de coordinación (Franco, 2018).

En esa lógica, es evidente que cuantos más procesos, actores, actividades —y por ende una mayor coordinación y articulación para lograr interrelaciones efectivas entre entidades de diferentes niveles de gobierno y funcionalidades—, va ser más difícil la implementación de una política. A medida que surjan pequeños errores, estos sumarán de manera negativa en la eficiencia de la ejecución del programa o proyecto a desarrollarse.

Si las políticas no se llegan a implementar o no resultan exitosas en el intento, es debido a diferentes causas como una mala ejecución, información o recursos insuficientes, circunstancias externas, una deficiente comunicación, algún tipo de razonamiento inadecuado o hasta por una situación inesperada. Entonces, es conveniente darle una mirada a otros factores del tipo estructural, la planificación del cambio, un diseño de procesos y procedimientos adecuados, así como el factor humano, teniendo en cuenta sus actitudes y comportamientos.

En ese desafío de superar dichas deficiencias, es conveniente y relevante analizar la utilización de incentivos que permitan que los responsables de la implementación superen estos obstáculos. Las políticas deben tener componentes de capacitación en los niveles intermedios y definir claras líneas de articulación para generar consensos con todos los actores involucrados, además de una constante medición y motivación efectiva.

#### 4. La gestión por resultados y los incentivos

En los últimos 50 años, la manera de pensar y hacer los presupuestos públicos ha cambiado significativamente. Tales cambios han sido producto de transformaciones en el entorno de la gestión financiera pública, en la intensidad de las restricciones macrofiscales y en el rol del sector público (Marcel, 2009). Un elemento presente en países como el Perú es la llamada ‘responsabilidad fiscal’. Para entenderlo mejor, se trata de los llamados ‘techos presupuestales’ o la no disponibilidad de presupuesto para ciertas partidas.

La ausencia de recursos ha reducido o no ha promovido las propuestas de sistemas o mecanismos de incentivos hacia el servidor público por el logro de las metas. Sin embargo, la gestión por resultados está directamente vinculada a los incentivos: es importante poder gratificar, motivar o premiar de alguna manera a aquellos servidores que alcanzan altos niveles de eficiencia y eficacia, lo que genera un impacto positivo en el ciudadano, es decir, a quienes llegan a otorgar bienes y servicios de calidad.

El término *gestión por resultados* ha recorrido un largo camino y es una de las variantes de la dirección por objetivos, cuyo origen se encuentra en el libro de Peter Drucker “La práctica del management”, publicado en inglés en 1954. Drucker complementó posteriormente sus ideas (1964) en la obra “Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions”, en la que utiliza, por primera vez, este término (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2007).

Un concepto derivado del sector privado, que busca recompensar al servidor por el logro de resultados es el expresado en:

Marcel y Guzmán (2010), quien define- al presupuesto basadao [*sic*] en el desempeño como el conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los desempeños, pasados y esperados, de la aplicación de los recursos públicos, así como condiciones, exigencias e incentivos que motiven y faciliten que las instituciones públicas obtengan dichos desempeños (citado en Guzmán, 2011, p.23).

Por consiguiente, es conveniente diseñar algún tipo de sistema de incentivos al rendimiento que condujo a los resultados logrados. Los servidores deben identificar de qué manera su aporte contribuye al objetivo de la entidad y de la política que le corresponde implementar, es decir, su aporte a la cadena valor, de manera que ellos mismos puedan evaluar y proponerse mejoras en el trabajo diario y propiciar una acumulación de eventos positivos que contravengan las fallas de implementación.

En esa línea, el CLAD (2007) propone tres objetivos para la nueva gestión pública, que buscan conseguir eficacia y eficiencia mediante la gestión de resultados y un sistema de incentivos apropiado:

1. Asegurar la constante *optimización del uso* de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
2. Asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean *transparentes, equitativas y controlables*.
3. Promover y desarrollar mecanismos internos para *mejorar el desempeño* de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos con miras a posibilitar los dos objetivos anteriores (p. 153).

Marcel (2009) plantea que cualquier régimen de presupuesto por resultados debe:

estar compuesto al menos de cuatro elementos: i) un sistema de monitoreo y evaluación (M&E) capaz de generar información sobre resultados, ii) una adecuación de los procesos de decisiones presupuestarias que incorpore dicha información, iii) incentivos capaces de orientar la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados y iv) espacios suficientes de flexibilidad en la gestión de las instituciones que permitan aplicar los recursos públicos con eficiencia. Estos cuatro elementos pueden servir de referencia tanto a los gobiernos que intentan construir sistemas de presupuesto por resultados como a los analistas que intentan evaluar su funcionamiento (p.41).

Como se entiende, un modelo de gestión eficiente y eficaz exige diseñar algún tipo de sistema o mecanismo para que, en base a motivaciones o preferencia intrínsecas, se pueda incrementar la eficiencia y eficacia del servicio público.

## 5. La gestión del desempeño, la evaluación e incentivos al servidor público

La Carta Iberoamericana de la Función Pública recomienda, “ya sea formando parte diferenciada de un mismo cuerpo normativo de función pública o bien mediante un estatuto específico, regulaciones de la función directiva” respecto de “incentivos que estimulen la buena gestión, que vinculen una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional, a los resultados” (CLAD, 2003, p.27).

En el caso de que se establezcan retribuciones variables con el fin de incentivar el rendimiento individual o de grupo, su aplicación deberá vincularse a la definición previa de estándares de resultado o desempeño, y a procedimientos fiables de evaluación, previamente definidos y conocidos por todos los interesados, y administrados con garantías que reduzcan en lo posible los elementos de subjetividad (CLAD, 2003, p.20).

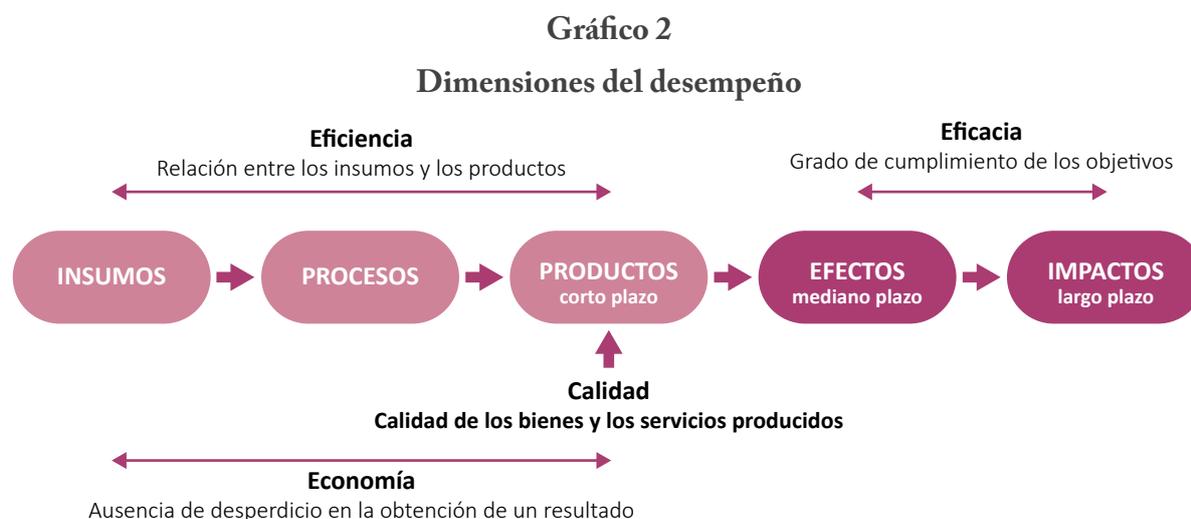
Para entender cómo se pretende alcanzar los objetivos y metas propuestos por la entidad y cómo un sistema de incentivos intrínsecos contribuiría para tal fin, es importante entender cómo la gestión por resultados se enlaza o articula con la gestión por procesos, las actividades

que integran la cadena de valor en la producción de los bienes y servicio y las metas. De tal manera, se visualiza el aporte de los servidores públicos, y pueden ser medidos con un sistema de indicadores como parte de la evaluación de la gestión del desempeño.

En el marco de la gestión para resultados en el desarrollo,

el sistema de monitoreo es un instrumento para gestionar el sector público mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y de sus expresiones cuantitativas: las metas. Un sistema tradicional de seguimiento de la ejecución se distingue de uno basado en resultados en que este último incorpora indicadores que dan cuenta de los resultados obtenidos por los programas y los proyectos, mientras que el primero contiene indicadores que informan sobre los insumos, las actividades y los productos realizados, pero sin fijarse si con ellos se logran o no los objetivos (García y García, 2010, p.74).

En esa línea, el BID ilustra las relaciones de las dimensiones del desempeño con la cadena de valor a lo largo de todo el flujo del proceso de elaboración de bienes y servicios. Este esquema permitirá identificar qué servidor/a está o no cumpliendo con su parte del proceso, las deficiencias y las metas alcanzadas. Ello permitirá desarrollar un sistema de incentivos de acuerdo a los resultados obtenidos.



Fuente: De *La gestión para Resultados en el Desarrollo – Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. (p.74), por M. García y R. García, 2010. (<https://publications.iadb.org/es/publicacion/16304/la-gestion-para-resultados-en-el-desarrollo-avances-y-desafios-en-america-latina>)

Asimismo, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR, 2020)<sup>2</sup> ha desarrollado una metodología de evaluación del rendimiento mediante tres etapas claramente definidas: planificación, seguimiento y evaluación. Para tal fin, considera al Plan Operativo Institucional (POI) como el principal insumo, además de otras normas o documentos de gestión (Plan

<sup>2</sup> Resolución de Presidencia Ejecutiva N°069-2020-SERVIR-PE, del 27 de agosto de 2020, que aprueba la Guía para la Aplicación del Subsistema de Gestión del Rendimiento.

Estratégico Institucional (PEI), POI multianual, normas emitidas por el Gobierno, Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF), manual de operaciones, manual de procesos, etc.). De esta manera se enlazan el proceso de planificación y la gestión por resultados con los procesos operativos y los de recursos humanos en este subsistema.

En la etapa de planificación, se establecen las metas que serán de dos niveles: i) grupales, dirigidas al directivo que pueden considerar los efectos del trabajo de todo su equipo, e ii) individuales, asignadas a cada servidor/a. Dichas metas estarán integradas por los siguientes elementos:

**Gráfico 3**  
**Elementos de la meta**



Fuente: De *Guía para la aplicación del Subsistema de gestión del rendimiento en el ciclo 2020* (p. 5), por SERVIR, 2020 ([https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1273653/Res069-2020-SERVIR-PE\\_Anexo1.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1273653/Res069-2020-SERVIR-PE_Anexo1.pdf))

El “indicador es una expresión cuantitativa y cuantificable que se utiliza para asignar un reto al servidor/a” (SERVIR, 2020) y que le permite mejorar su desempeño, además debe ser alcanzable de acuerdo a las capacidades y recursos con las que cuenta. El producto puede ser un bien o servicio o un subproducto, del cual el servidor/a forma parte en su elaboración. El valor meta es la expresión numérica relacionada al indicador.

De esta forma, la evidencia determina la constancia de verificación de que el servidor cumple con los plazos establecidos. El plazo determinará la fecha y periodo de cumplimiento del producto o indicador. Finalmente, el plazo último por cada meta “corresponde al periodo en que se ejecutará la puntuación en la etapa de evaluación” (SERVIR, 2020, p.6).

En la etapa de seguimiento, en base a los periodos programados, el/la evaluador/a revisa el avance logrado hasta ese momento. La finalidad es mejorar el desempeño y que se logre alcanzar la meta establecida al final del ciclo de gestión del rendimiento (SERVIR, 2020), con lo cual todos deberían cumplir con las metas establecidas, o al menos un rango razonable de cumplimiento.

La etapa de evaluación se realiza por todas las metas establecidas a cada servidor/a en la etapa de planificación. Aquí se identifica el logro final respecto del valor meta, se calcula la puntuación que le corresponde a cada una, lo que representa el nivel alcanzado. El resultado final es un

promedio simple de la sumatoria de las metas entre la cantidad de las mismas. Finalmente, ese factor significa una calificación, la cual serviría de medida para el sistema de incentivos a implementar.

Es decir, se debe considerar la calificación por niveles, en rangos superiores al promedio, para determinar un tipo de recompensa por el logro sobresaliente del cumplimiento de los objetivos y las metas, tanto del equipo de trabajo, como de manera individual.

## **6. Los sistemas de incentivos en el servicio civil**

Los incentivos son mecanismos de intervención organizacional orientados a gratificar a quién obtiene un objetivo buscado. Se sustentan en la noción de que una intervención externa — vale decir, el incentivo— gatilla un comportamiento deseado por quien diseña el incentivo (Universidad de Chile, 2016). Los “sistemas de incentivos se encuentran entre los procesos de apoyo más importantes para fortalecer las conexiones estructurales a través de la organización, puesto que son un instrumento para motivar el comportamiento requerido de sus miembros” (Nadler y Tushman, 1999, citado en Zapata y Hernández, 2010, p.58).

La motivación de los servidores es necesaria para lograr resultados y por ende la mejor manera de medir el desempeño que permita otorgar gratificaciones. Sin embargo, ¿qué tipo de incentivos se pueden proponer?, ¿cuáles tendrían un mayor efecto positivo en los/las servidores/as?, ¿qué estructura, diseño o esquema debe utilizarse? A continuación, algunas referencias para hacer entendible y sostenible la implementación de un sistema de incentivos en el servicio civil.

Al respecto Sanguinetti et al.(2015) indica que “la compensación salarial que el sector público ofrece a los trabajadores más calificados” es relativamente baja, lo que “no solamente podría traducirse en un problema para la atracción y retención de talento, sino también ofrecer pocos incentivos para un mejor desempeño” (p.84). “Incorporar pagos por desempeño (PxD) puede desalentar a quienes tienen menor probabilidad de cumplir los objetivos”, aunque también puede “incentivar el esfuerzo, siempre que los trabajadores perciban una conexión entre esfuerzo y resultados. Es decir, estos esquemas pueden atraer mejores trabajadores y alinear sus incentivos con los del principal, atenuando el problema de riesgo moral” (p.92).

Si bien una elevada remuneración puede atraer a profesionales competentes, es también importante mantenerlos motivados durante su permanencia y medir el efecto que produce en

el resto de trabajadores su incorporación. Además, la participación de cada trabajador debe estar en razón de sus capacidades y sus posibilidades de aporte en la cadena de valor y así evitar frustraciones.

Asimismo,

cuando la aplicación de metas e incentivos no se efectúa de forma adecuada, genera con frecuencia la manipulación de los indicadores, las metas o los resultados con el propósito de facilitar la obtención de los bonos. Este fenómeno se conoce en la literatura como la tendencia al *gaming*. De este modo, el uso de incentivos monetarios puede llegar a tener incluso un efecto negativo. Vale decir, los incentivos monetarios podrían disminuir el desempeño (Universidad de Chile, 2016, p. 2).

Un factor importante es definir indicadores que no puedan ser manipulados, que sean recopilados por una fuente fidedigna y que las metas se conviertan realmente en retos a ser alcanzados. En consecuencia, se debe delimitar claramente de manera individual las funciones de los servidores, pero a la vez que se fomente el trabajo en equipo. Es decir, definir metas tanto individuales como colectivas, cuyo avance es supervisado por un superior y evaluadas por un tercer actor para evitar distorsiones o favorecimientos.

Swiss (2005) propone que en lo posible los incentivos (premios y castigos) sean contingentes a las realizaciones de desempeño observadas (deben discriminar entre unos y otros) y el de justicia (ser legitimados por los miembros de la organización). Ambos dependen de la información disponible sobre el desempeño. Los incentivos monetarios no han permitido mejorar los resultados en la gestión de las entidades públicas.

Como se observa, la alternativa de incentivos económicos puede generar, en lugar de efectos positivos, un efecto contrario y reducir el desempeño. La experiencia en Chile así lo demuestra. Se deben explorar otras opciones que logren de manera efectiva la motivación del personal y que su implementación sea viable y sostenible en el tiempo. El objetivo no es tener solo picos de eficiencia y efectividad, sino el mantener en un nivel óptimo de resultados a lo largo del tiempo.

Respecto del tipo de incentivos que deben implementarse, Sanguinetti et al. (2015) señalan que la “gente hace su trabajo por dos tipos de motivaciones: motivaciones extrínsecas, vinculadas a una compensación, pecuniaria o no; y motivaciones intrínsecas, originadas en el placer, interés o sentido de propósito que se deriva de una actividad particular” (p.55). En cuanto a los incentivos intrínsecos, existen motivaciones, inclinaciones o gustos particulares respecto de las tareas o actividades características del sector público enmarcados en un servicio a la sociedad.

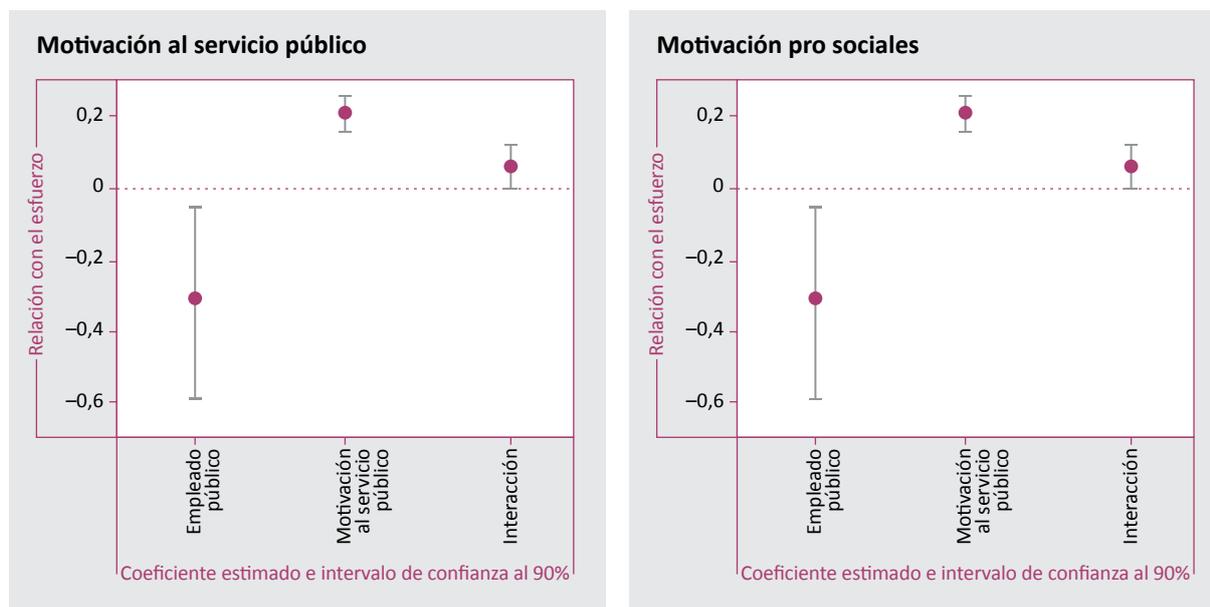
En este mismo estudio se sostiene que “las motivaciones intrínsecas de los trabajadores” son importantes “porque pueden afectar su desempeño laboral y su conducta ética”, contribuir de alguna manera a no permitir actos de corrupción, cuando se basan en comportamientos de integridad y servicio social. “Brewer y Selden (1998) y Lim Choi (2004) encuentran una relación positiva entre el nivel de compromiso con el servicio público de los burócratas y su conducta ética” (como se citó en Sanguinetti et al., 2015, p.64).

Para ello, se consideran dos medidas de motivaciones intrínsecas: 1) “la motivación por el servicio público” (Perry y Wise, 1990), entendida como “la predisposición de un individuo a responder a motivos presentes principal o únicamente en las instituciones u organismos públicos”; 2) “las motivaciones pro sociales” (Grant, 2008), que se refieren al “deseo de ayudar a los demás” (como se citó en Sanguinetti et al., 2015, p.64).

Es decir, un sentido de pertenencia loable y el de la responsabilidad social que los seres humanos tenemos.

#### Gráfico 4

#### Motivaciones intrínsecas y predisposición al esfuerzo en el trabajo en ciudad de América Latina (2014)



Fuente: De RED 2015: *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas* (p.65), por Sanguinetti et al., 2015 (<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/755>)

Los resultados del estudio, de alguna manera confirman que las motivaciones intrínsecas en el sector público “son un determinante importante del esfuerzo de los trabajadores”. “Cuando se utiliza la medida tanto de ‘motivación por el servicio público’ (...) como de ‘motivaciones pro sociales’ (ver gráfico 4) (Sanguinetti et al., 2015, p.65).

Una mirada más profunda hacia los incentivos intrínsecos permitiría identificar qué aspectos pueden ser reconocidos y reforzados en los servidores para crear en ellos un mayor compromiso y mejorar el desempeño. Abordar el desarrollo profesional, el reconocimiento de los superiores o la satisfacción de su personal de manera científica en las organizaciones, con estudios realizados por las oficinas de Recursos Humanos sobre aspectos sociales relacionados a la ética, entre otros, permitiría crear mecanismos propios y específicos para cada entidad, de acuerdo a sus particularidades. Es una tarea que se debe agendar y realizar.

Por consiguiente, la propuesta debe pasar por incentivos intrínsecos. Además, el diseño de los sistemas de incentivos institucionales debe estar pensado como parte de uno de los componentes estratégicos de la gestión de personas en el sector público (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2013). Debe tratarse de una política planteada desde núcleo de las decisiones en todos los niveles de gobierno. Las variables a considerar deben estar relacionadas tanto con la búsqueda o promoción de algún tipo de incentivo como con incorporar a servidores/as de calidad, íntegros y talentosos a través de la gestión del empleo.

En cuanto al tipo de motivaciones o recompensas a considerar dentro de una propuesta de política, se puede mencionar las planteadas por Marcel (2009):

- Reconocimiento relacionado a la valoración de los individuos por pertenecer a una institución prestigiosa, lo cual refuerza su identificación y compromiso.
- Traspaso de responsabilidades, desde el nivel central a otras entidades ejecutoras, lo cual incentiva por ser una señal de confianza y de aumento de poder. A pesar del potencial de este mecanismo y de la difusión que ha tenido en países desarrollados, es, como ya se mencionó, de compleja implementación.
- Difusión de resultados a la población, lo cual puede verse como reconocimiento o como una posibilidad de sanciones por el mayor escrutinio público. Es una modalidad altamente recomendable para legitimar a los gobiernos subnacionales (p.48).

Zapata y Hernández (2010) proponen como incentivos intrínsecos una

cuota de poder o posición dentro de la organización, grado de autonomía para tomar decisiones, reconocimientos no económicos y sociales, sensación de justicia retributiva, satisfacción de obtener nuevos conocimientos y habilidades, evaluación periódica, promoción de la estabilidad laboral y la carrera profesional (p.81),

entre otros.

Finalmente, el abanico de opciones podría ampliarse utilizando una mezcla o combinación de incentivos, teniendo en cuenta las funciones o el producto que entrega la entidad, su cultura organizacional, de dónde provienen los servidores, profesiones, etc. Asimismo, la mezcla varía si se trata de responsabilidades relacionadas a la fiscalización o control, prestación de servicios directa al ciudadano, o si se trata de organismos reguladores, entes rectores, gobiernos subnacionales, etc.

Por este motivo, siempre va ser necesario primero realizar un diagnóstico que permita definir claramente la cadena de valor, indicadores, metas y un adecuado sistema de evaluación del desempeño.

## 7. Conclusiones

Modernizar la gestión pública es una responsabilidad de todos, implica un proceso de cambio que permite mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos. De esta manera, se logran resultados que impactan positivamente en el bienestar de la población. Para ello, tal como precisa la PNMGP, se debe definir estrategias con objetivos claros y articulados, y formular el presupuesto en función de dichos instrumentos. Asimismo, se debe establecer un sistema de indicadores de desempeño y resultados que permitan monitorear, evaluar los resultados y, mediante un sistema de incentivos, proporcionar una gratificación al servidor público por su esfuerzo (Universidad de Chile, 2016).

La Autoridad del Servicio Civil es la entidad llamada a proponer un sistema de incentivos en coordinación con todos los sectores y niveles de gobierno, a través de sus oficinas de Recursos Humanos, de acuerdo a su propia particularidad, heterogeneidad y a los objetivos que persigue. Dicha propuesta, en lo que corresponda a una mayor demanda de recursos, sería socializada y coordinada con el MEF para la asignación o aprobación del presupuesto, no de ingresos al servidor sino de recursos a la implementación y ejecución de los incentivos.

La implementación de las políticas públicas es un proceso complejo y de participación de diversos actores a lo largo de toda su cadena de diseño y ejecución. Durante dicho recorrido se presentan diversos déficits o variaciones podrían afectar a las políticas públicas en sí. Es importante establecer mecanismos de seguimiento y control; también es conveniente poder mantener la correcta ejecución y evitar distorsiones a lo largo de todo su funcionamiento a través de incentivos, y evitar la intromisión de intereses particulares o de sabotaje.

Un modelo de gestión eficiente y eficaz del servicio público exige diseñar algún tipo de sistema o mecanismo en base a motivaciones y preferencia intrínsecos. Es decir, en la medida que se obtienen resultados se otorgan beneficios o recompensas por el logro. La implementación de la gestión del rendimiento desarrollada por el Servir, que establece indicadores, metas y un mecanismo de evaluación individual, es una adecuada plataforma para diseñar un sistema de incentivos.

Diversos estudios demuestran que la aplicación de incentivos intrínsecos mejora el desempeño de los servidores. Además, las motivaciones intrínsecas en el sector público son un determinante importante del esfuerzo de los trabajadores. Aspectos como el reconocimiento, traspaso de responsabilidades, la difusión de resultados a la población, la satisfacción de obtener nuevos conocimientos y habilidades, la promoción de la estabilidad laboral y la carrera profesional, entre otros, contribuyen a mejorar la calidad del servicio y obtener resultados. Por ello es importante considerar un sistema de incentivos para darle una sostenibilidad y desarrollo dentro de las entidades.

## Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). *Guía para la aplicación del Subsistema de gestión del rendimiento en el ciclo 2020*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1273653/Res069-2020-SERVIR-PE\\_Anexo1.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1273653/Res069-2020-SERVIR-PE_Anexo1.pdf)
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (octubre de 2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 149-210. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693007>
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. (9 de enero de 2013). <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>
- Decreto Supremo N° 256-2019-PCM. Aprueban la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de Ministerio de Economía y Finanzas. (8 de agosto de 2019). <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/20703-decreto-supremo-n-256-2019-ef/file>
- Decreto Legislativo N° 1450, Que modifica el Decreto Legislativo N°1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo

- de Gestión de Recursos Humanos, y la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. (16 de setiembre de 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-modifica-el-decreto-legislativo-n-1-decreto-legislativo-n-1450-1692078-25>
- Franco, F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (70), 127-162. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559200005/html/>
- García, M. y García, R. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe* (2a ed.). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16304/la-gestion-para-resultados-en-el-desarrollo-avances-y-desafios-en-america-latina>
- Guzmán, M. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 3: Presupuesto por resultados* [materiales de aprendizaje]. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://indesvirtual.iadb.org/course/view.php?id=349>
- Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. (4 de julio 2013). <https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Ley%2030057.pdf>
- Marcel, M. (2009). Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma de gestión pública?. En: *Presupuesto basado en resultados: Conferencia Internacional, Ciudad de México, México, junio 9-10 de 2008* (pp.41-59). Banco Interamericano de Desarrollo. [https://www.coplac-gprd.org/images/stories/Publicaciones/Presupuesto/Presupuesto\\_basado\\_en\\_resultados\\_CD.pdf](https://www.coplac-gprd.org/images/stories/Publicaciones/Presupuesto/Presupuesto_basado_en_resultados_CD.pdf)
- Perry, J. L. y Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Secretaría de Gestión Pública. <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas *Dikaion: revista de actualidad jurídica*, 21(16), 135-156. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2562409>
- Sanguinetti, P., Brassiolo, P., Ortega, D., Álvarez, F., Quintero, L., Berniell, L., de la Mata, D. y Maris, L. (2015). *RED 2015: Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Banco de Desarrollo de América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/755>
- Sotelo, G. (septiembre-diciembre de 2019). Implementación de políticas públicas : Una antología. *Cuadernos del CENDES* 36(102), 193-199. [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_cc/article/view/20049/144814486383](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_cc/article/view/20049/144814486383)

Swiss, J. E. (2005). A framework for assessing incentives in results-based management. *Public Administration Review*, 65(5), 592–602.

Universidad de Chile. (2016). *Efectividad de los mecanismos de incentivo institucional en el sector público. El caso del PMG en Chile*. 9ER110. [https://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/noveno/Modern\\_Titelman\\_Noam.pdf](https://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/noveno/Modern_Titelman_Noam.pdf)

Zapata, G.; Hernández, A. (julio-diciembre de 2010). Sistema de incentivos y tipos básicos de trabajo en la organización bajo la perspectiva de la teoría de agencia. *Pensamiento & Gestión*, (29), 56-86. <https://www.redalyc.org/pdf/646/64619990004.pdf>

# Autonomía de la impunidad: una revisión sistemática de las procuradurías públicas y su relación con la impunidad de delitos cometidos por funcionarios públicos

**Luis Alberto Ramírez Tipacti\***

## Resumen

El presente artículo contiene una revisión sistemática, de enfoque mixto, sobre las investigaciones afines a la problemática de la autonomía de las procuradurías públicas, publicadas entre los años 2015 y 2020, así como su incidencia en la impunidad de delitos cometidos por los funcionarios públicos durante el ejercicio de sus funciones. Se analizarán 25 investigaciones con el objetivo de establecer conceptos y entender el contexto en el cual se desarrolla el problema de investigación. Asimismo, se presentará un análisis de los resultados de la búsqueda de información y su discusión. Como conclusión, es necesario abrir el debate sobre la importancia de dotar de autonomía constitucional al Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado peruano, como una garantía jurídica de objetividad e independencia de las procuradurías públicas, para el mejor control y fiscalización del cumplimiento de las funciones y deberes de los funcionarios públicos.

---

\* Abogado por la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica, Maestrando en Ciencias Penales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y actualmente se desempeña como Abogado Adscrito a la Procuraduría Pública de la Municipalidad Provincial de Ica. Ha realizado publicaciones de artículos en la revista de la Corte Superior de Justicia de Ica y en el diario La Opinión de la localidad de Ica. Correo electrónico: [luisramireztipacti@gmail.com](mailto:luisramireztipacti@gmail.com)

**Palabras claves:** procuraduría pública, funcionario público, impunidad, autonomía estatal

### *Abstract*

This article is the result of a systematic review of the investigations on the autonomy of Public Attorney's offices, published between 2015 and 2020, and their influence on the impunity of crimes committed by civil servant. The article will analyze twenty-five investigations on the topic in order to define concepts and to understand the context of the issue. Additionally, the article will analyze the search results of the information and related discussions. As a conclusion, it will be necessary to open the debate about the importance of the constitutional autonomy of the Administrative System of the Legal Defense of Peru, as a guarantee of the independence and impartiality of Public Attorney's offices to control and oversee the observance of the role and duties of civil servants.

**Key Words:** public attorney, civil servant, impunity, state autonomy

## 1. Introducción

El Estado, según García (2010), constituye

una sociedad política autónoma y organizada para estructurar la convivencia que ejerce un poder soberano desde una titularidad abstracta y permanente, la cual para legitimar su presencia y cumplir la realización de los fines de la vida comunitaria, establece un orden jurídico coactivo (p.62).

Dicho orden jurídico se encuentra materializado en la Constitución Política del Estado, la misma que establece los derechos y deberes fundamentales de las personas, así como regula la estructura y funcionamiento de las instituciones básicas y necesarias para su organización y el cumplimiento de sus fines. De esta manera, el Estado, desde la perspectiva del Sistema de Defensa Jurídico del Estado Peruano, debe entenderse como aquellos organismos que ejercen el poder político y jurídico de la sociedad representados por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Organismos Constitucionalmente Autónomos, que rigen y regulan la vida de los ciudadanos y habitantes del territorio peruano, dentro de sus distintos niveles de gobierno y esferas de poder.

El artículo 47 de la Constitución Política del Perú de (1993) establece que la defensa de los intereses del Estado está a cargo de los procuradores públicos. Estos ejercen la defensa jurídica del Estado en sus distintos niveles, al amparo de dicho mandato constitucional; se encuentran

dotados de prerrogativas y facultades para el ejercicio de la mejor defensa, las mismas que están precisadas y reglamentadas en las normas de la materia.

Cuando los derechos e intereses del Estado, se ven vulnerados o violentados por el actuar negligente de las personas, ya sea de forma individual y/o colectiva, resulta necesario que su defensa sea ejercida por las procuradurías públicas de cada institución, las mismas que actúan con igualdad de trato en un proceso judicial, en el marco del debido proceso que garantiza el artículo 139 de la Constitución (1993).

Por otro lado, el derecho penal es el conjunto de normas que regulan el poder punitivo del Estado para quienes transgreden las normas que rigen la vida comunitaria, basados en los principios de proporcionalidad e imparcialidad. En consecuencia, el delito es la acción u omisión penada por la ley frente a la cual el Estado hace uso del poder punitivo que le confiere la sociedad para castigar y sancionar la lesión a los bienes jurídicos protegidos por el derecho. Dicha acción u omisión puede ser ocasionada en agravio de personas particulares (naturales y/o jurídicas) o en agravio de las instituciones públicas, en cuyo caso, la defensa jurídica de sus derechos e intereses será ejercida por las procuradurías públicas de cada institución.

Sin embargo, existe una motivada preocupación cuando la persona que comete un delito en agravio del Estado es un funcionario público en ejercicio de sus funciones. Esto evidencia un reto para las procuradurías públicas, por cuanto existe una dependencia fáctica de estas respecto a los titulares de las respectivas entidades públicas, en agravio de las cuales se comenten algunos ilícitos penales. Conforme al antiguo sistema de defensa jurídica del Estado, los procuradores eran designados por los titulares de las entidades. Esta condición, en determinados contextos, podría incidir en la imparcialidad y objetividad con la que deben conducirse los procuradores públicos, y afectaban la defensa de los derechos e intereses del Estado peruano.

Según Santivañez (2018), en su tesis titulada “El derecho penal como instrumento para reducir los delitos de corrupción de funcionarios públicos en el Perú”, durante los últimos años se ha reportado un aumento escandaloso de los casos de corrupción de funcionarios públicos que a diario se reportan en los medios de comunicación y se ven reflejados en las estadísticas oficiales. Se pone en manifiesta evidencia que el Estado presenta una serie de deficiencias y obstáculos que impiden la aplicación del derecho penal en aquellos casos en los cuales se hallan involucrados funcionarios públicos. Se debe tener en cuenta, además, que en aquellos delitos (corrupción de

funcionarios) u otros delitos cometidos en agravio del Estado, la representación de este como sujeto procesal va a estar a cargo de las procuradurías públicas competentes. Sin embargo, a consideración de Santivañez (2018), al encontrarse sujetas al control por parte de los gobiernos de turno, podrían tener serias dificultades para ejercer la defensa del Estado peruano y contribuir al desarrollo del proceso, trayendo como consecuencia la impunidad de delitos cometidos.

Por otro lado, Zans (2019), en su tesis titulada “Abuso de poder de las autoridades regionales en el proceso de descentralización gubernamental en el Perú 2014-2016”, señala que el 84% de los peruanos consideran que los gobernantes actúan en beneficio de intereses de pequeños grupos, mientras que un 13% consideran que estas actúan en beneficio de la población. Su hipótesis corroboró que la corrupción por impunidad ocasionaba que los recursos públicos no se utilicen para atender los intereses y necesidades básicas de la población, con lo que se perjudica a los más vulnerables.

Dicha investigación evidencia un alto nivel de desconfianza de los ciudadanos respecto a las instituciones públicas dirigidas por autoridades políticas, así como una percepción de impunidad en los casos de corrupción y otros delitos cometidos por los funcionarios públicos designados por dichas autoridades, al existir estrechos vínculos de confianza y complicidad entre ellos. Esto es ocasionado en gran parte por la falta de instrumentos de control, seguimiento y evaluación de las respectivas gestiones. Sumado a ello, debe entenderse que la actuación de los procuradores públicos en las gestiones que han sido objeto de evaluación e investigación no habrían sido las más adecuadas. Además, en el caso de los gobiernos locales y regionales, la designación de los procuradores la realizaban los mismos titulares de las entidades (autoridades políticas), a los cuales se habrían aplicado los mismos patrones de elección y selección, lo que acrecienta la desconfianza de la ciudadanía, con la consecuente afectación del proceso de descentralización.

Lo anteriormente expuesto pone en evidencia, que los altos niveles de desconfianza y rechazo de la ciudadanía respecto a las instituciones públicas están directamente relacionados a la percepción de impunidad de los delitos cometidos por funcionarios públicos en agravio del Estado. Es necesario resaltar la relevancia que tienen las procuradurías públicas para la interposición de denuncias y promoción de investigaciones a funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, así como el recabo o facilitación de medios de prueba que coadyuven a la aplicación de sanciones penales por parte de los órganos de justicia. Sin embargo, ello no va a ser posible mientras persista una subordinación fáctica de los procuradores públicos respecto a los titulares de las entidades

que permitan que estos realicen sus funciones con autonomía e independencia. Esto nos lleva a formular el problema de la presente investigación: ¿de qué manera la falta de autonomía de las procuradurías públicas respecto a los poderes del Estado favorece la impunidad de los delitos cometidos por funcionarios públicos durante el ejercicio de sus funciones?

Así, a través de la revisión sistemática y análisis de la literatura existente, buscaremos determinar si la falta de autonomía de las procuradurías públicas respecto a los poderes del Estado favorece la impunidad de los delitos cometidos por funcionarios públicos durante el ejercicio de sus funciones, así como el análisis de modelos y mecanismos de control preestablecidos en otras realidades que han permitido el óptimo desarrollo de las instituciones públicas y un elevado nivel de confianza de la ciudadanía respecto a estas.

## 2. Metodología

El estudio se llevó a cabo tomando en consideración las seis etapas de diseño de la investigación mencionadas por Carrera (2015, p. 120):

**1) Formulación del problema:** Se determinaron los elementos correctos utilizando la técnica PICOC. Así, se arribó a la formulación del problema, materializado en la siguiente pregunta: ¿de qué manera la falta de autonomía de las procuradurías públicas respecto a los poderes del Estado favorece la impunidad de los delitos cometidos por funcionarios públicos durante el ejercicio de sus funciones?

**2) Investigación de la literatura:** Se recurrió a las fuentes de SCOPUS, ALICIA y Biblioteca CONCYTEC.

**3) Recolección de la información de los estudios:** Se revisaron 1033 artículos publicados en SCOPUS relacionados las ciencias sociales, como resultados de la búsqueda de los términos “public attorney” OR “civil servant” OR “impunity” OR “state autonomy”. De estos, se preseleccionaron 82 artículos publicados entre los años 2017 y 2020.

Asimismo, se realizó la revisión de 30 publicaciones en la biblioteca virtual del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), como resultados de la búsqueda de los términos “public attorney” OR “civil servant” OR “impunity” OR “state autonomy”, de las cuales se preseleccionaron dos artículos publicados entre los años 2015-2018.

Por otro lado, se realizó la revisión de 50 investigaciones publicadas en la página de Acceso Libre a la Información Científica para la Innovación (ALICIA), como resultados de la búsqueda de los términos “procuraduría pública” OR “funcionario público” OR “impunidad” OR “autonomía estatal”, de los cuales se preseleccionaron 20 investigaciones relacionadas a investigaciones resultantes sobre funcionarios públicos, derecho, corrupción, ciencias sociales, control interno, impunidad, derecho penal, administración de justicia publicadas entre los años 2016-2019.

De esta manera, el total de artículos revisados fue de 1033 publicados en SCOPUS, 30 investigaciones de la biblioteca virtual de CONCYTEC y 50 investigaciones de la página de ALICIA.

La muestra fue de 82 artículos de SCOPUS, dos artículos de CONCYTEC y 20 investigaciones (tesis) de ALICIA.

Continuando con la metodología planteada por Carrera (2015) se siguieron los pasos de “4) análisis e integración de los resultados; 5) interpretación de las evidencias; 6) presentación de los resultados. Asimismo, a efectos evaluar la calidad de los estudios, no se ha tomado en consideración obras posteriores a las realizadas por Cooper en el 2009.

La presente investigación ha sido realizada siguiendo los lineamientos éticos básicos de objetividad, honestidad, respeto de los derechos de terceros, así como el análisis crítico para evitar cualquier riesgo y consecuencias perjudiciales.

### **3. Resultados**

#### **Recolección de los datos**

Luego de haber realizado la revisión de los artículos preseleccionados (muestra), se aplicaron diversos criterios de inclusión y exclusión, según su relación y relevancia con el tema de investigación. Asimismo, se seleccionaron artículos que han posibilitado la construcción de conceptos y planteo de contextos que, comparados con la realidad peruana, posibilitaron tener un conocimiento más amplio del tema de investigación. Se obtuvieron como resultado 24 fuentes de información entre artículos y tesis.

En la tabla 1 se detallan las 24 investigaciones seleccionadas:

**Tabla 1**  
**Detalle de estudios analizados**

Ítem	Base de datos	Autor	Título	Revista de publicación	Año	País
01	Biblioteca virtual CONCYTEC	Manuel Alberto Restrepo Medina	Modelos de defensa jurídica del Estado: una aproximación comparada de los casos de Chile, España y Estados Unidos	Revista Diálogos de Saberes	2018	Colombia
02	SCOPUS	Scalcon, R.	Classification as a government official for the purpose of criminal prosecution in the Brazilian and in the German law: A narrow interpretation of what constitutes government employment at state-owned companies	Revista de Estudos Criminais	2019	Brasil
03	SCOPUS	Accatino, D.	¿Por qué no a la impunidad? Una mirada desde las teorías comunicativas al papel de la persecución penal en la justicia de transición	Política Criminal	2019	Chile
04	SCOPUS	Sandoval, I.E	Enfoque de la corrupción estructural: Poder, impunidad y voz ciudadana	Revista Mexicana de Sociología	2016	México
05	SCOPUS	Vázquez, D., Ortiz, H	Impunidad y derechos económicos y sociales	Human Rights Review	2020	México
06	SCOPUS	Chaba, D.	Public officials' liability: a case study on Poland	International Review of Administrative Sciences	2020	Polonia
07	SCOPUS	Odilla, F.	Oversee and punish: Understanding the fight against corruption involving government workers in Brazil	Politics and Governance	2020	Reino Unido
08	SCOPUS	Ebinger, F., Veit, S., Fromm, N	The partisan–professional dichotomy revisited: Politicization and decision-making of senior civil servants	Public Administration	2019	Alemania
09	SCOPUS	Novoa, M., Mora, K.S.	How does criminal justice work in Mexico?	Rebuilding the State Institutions: Challenges for Democratic Rule of Law in Mexico	2019	México
10	SCOPUS	Everest-Phillips, M.	Passionate Bureaucrat, the: Lessons for the 21st Century from 4,500 Years of Public Service Reform		2018	Singapur

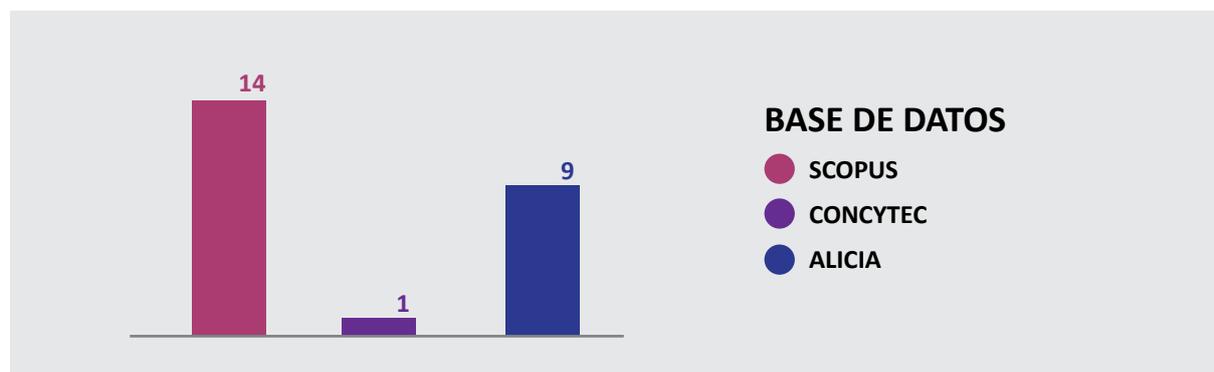
11	SCOPUS	Druskienė, A., Šarkiūnaitė, I.	Motivational incentives of civil servants in Lithuanian municipalities	Public Policy and Administration	2018	Lituania
12	SCOPUS	Reichborn-Kjennerud, K., Carrington, T., Jeppesen, K.K., Taro, K.	A new organization of public administration: From internal to external control	Comparative Social Research	2018	Dinamarca
13	SCOPUS	Novelskaitė, A., Pučėtaitė, R.	Public trust in civil service organizations and civil servants in Lithuania: Findings from a representative survey	Public Policy and Administration	2018	Lituania
14	SCOPUS	Mejías, S.A.	The weakness of the rule of law in Latin America: A factor to understand the implantation of the organized crime	Revista Española de Ciencia Política	2015	España
15	SCOPUS	Cheesman, N.	Routine impunity as practice (in Myanmar)	Human Rights Quarterly	2019	Australia
16	ALICIA	Robles Ramos, N. A.	Los procesos especiales de delito de función atribuido a altos funcionarios: Propuesta modificatoria del Art. 450 Inc 3 del Nuevo Código Procesal Penal	Repositorio Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo	2019	Perú
17	ALICIA	Cuadros Gutiérrez, J. M.	La deficiente elaboración de los informes administrativos a cargo del Órgano de Control Institucional (OCI) del Ministerio Público y su incidencia en la determinación de la responsabilidad penal de los funcionarios y servidores públicos	Repositorio Universidad Privada San Juan Bautista	2018	Perú
18	ALICIA	Zans Portillo, Luz Nancy	Abuso del poder de las autoridades regionales en el proceso de descentralización gubernamental en el Perú 2014-2016	Repositorio Universidad Privada San Juan Bautista	2019	Perú
19	ALICIA	Paredes Guevara, B. G.	Delitos de corrupción de funcionarios y servidores públicos en los Gobiernos Locales	Repositorio Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo	2017	Perú
20	ALICIA	Santivañez Cotera, H. L.	El derecho penal como instrumento para reducir la corrupción de funcionarios en el Perú	Repositorio Universidad Nacional Federico Villareal	2018	Perú

21	ALICIA	Córdova Meléndez, E. C.	La ejecución de la pena de inhabilitación en la Administración Pública	Repositorio Universidad Nacional Federico Villareal	2018	Perú
22	ALICIA	Santos Pineda, J. L.	Delito de peculado de uso por servidores y funcionarios del Gobierno Regional y Municipalidad Provincial de Huánuco	Repositorio Universidad de Huánuco	2016	Perú
23	ALICIA	Acuña Delgado, R. B., y Ángeles Llerena, K. R.	Sistema de defensa jurídica del Estado: Mejoramiento del desempeño de la Procuraduría General	Repositorio Universidad del Pacífico	2017	Perú
24	ALICIA	Condezo Calero, V. R.	Violación a los derechos de los administrados y abuso de autoridad del funcionario público en la Dirección Regional de Educación de Huánuco - 2017	Repositorio Universidad de Huánuco	2018	Perú

## Presentación de los datos

De las investigaciones seleccionadas, catorce se hallaron en la base de datos de SCOPUS, una en la Biblioteca Virtual de CONCYTEC y nueve en el repositorio de ALICIA.

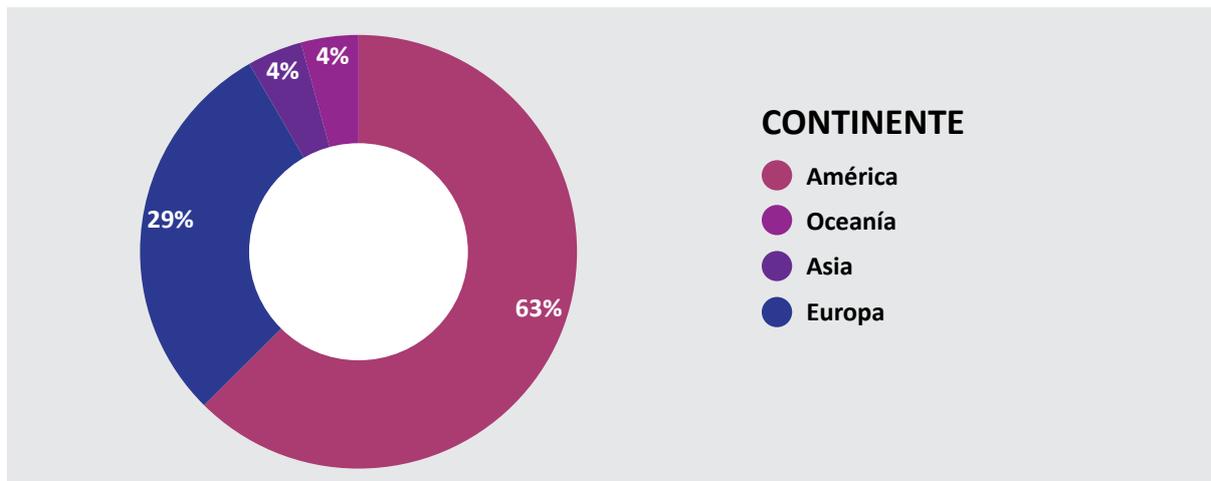
Figura 1



Fuente: elaboración propia

Con relación a los países y lugares de publicación de las investigaciones, para fines metódicos y enfocándolos desde un punto de vista más global, fueron clasificados según sus continentes. Es preciso señalar que Norteamérica, Sudamérica y Centroamérica fueron incluidos en la misma clasificación continental como América. De esta manera, el 63% de las investigaciones seleccionadas pertenecían al continente americano, el 29% al continente europeo, el 4% al continente asiático al igual que el 4% al continente de Oceanía.

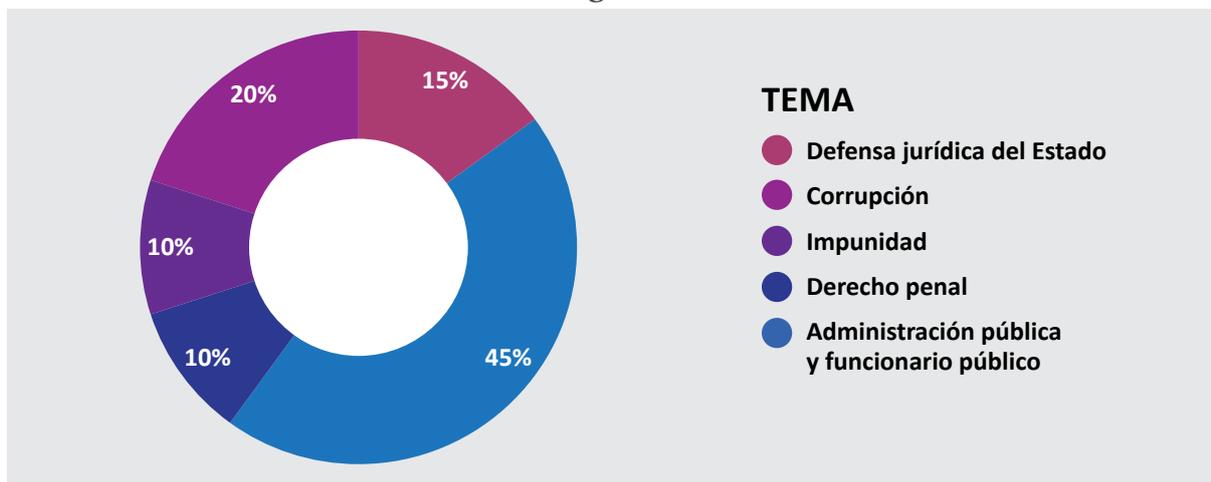
Figura 2



Fuente: elaboración propia

Finalmente, a partir del análisis de la información contenida en las investigaciones seleccionadas, se clasificaron por áreas temáticas, con la finalidad de desarrollar conceptos que permitan contextualizar el problema de investigación. Así, el 15% de las investigaciones seleccionadas guardan relación con la defensa jurídica del Estado, 45% con temas relacionados a la administración pública y funcionario público, 20% relacionados a corrupción, 10% relacionados a derecho penal y 10% relacionado a impunidad.

Figura 3



Fuente: elaboración propia

## Análisis de los datos

### *Defensa jurídica del Estado*

El Sistema de Defensa Jurídico del Estado Peruano se encuentra actualmente regulado por el Decreto Legislativo N°1326 (2017), “Decreto Legislativo que reestructura el sistema

administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, que define al Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante el cual el procurador general del Estado, los procuradores públicos y funcionarios conformantes del sistema ejercen la defensa jurídica del Estado. Asimismo, define la defensa jurídica del Estado como la actividad de orden técnico-legal que ejercen los procuradores públicos con arreglo a la ley y su reglamento que deben ser aplicadas en el ejercicio de sus funciones, acorde con el ordenamiento jurídico vigente. El actual Sistema de Defensa Jurídico del Estado se encuentra regido por los principios de legalidad, autonomía funcional, actuación funcional, responsabilidad, eficacia y eficiencia, objetividad e imparcialidad, especialización, celeridad, acceso a la información, experiencia, probidad, liderazgo y meritocracia.

La Procuraduría General del Estado y las procuradurías públicas forman parte de un sistema encabezado por el Consejo Directivo, seguido por el procurador general del Estado, los miembros del Tribunal Disciplinario, los procuradores públicos y los abogados vinculados al sistema que ejercen la defensa jurídica del Estado.

Las entidades públicas tienen como órgano de defensa jurídica una procuraduría pública conforme a su ley de creación. La misma constituye el órgano especializado responsable de llevar a cabo a la defensa jurídica de los intereses del Estado con vinculación administrativa y funcional a la Procuraduría General del Estado.

Dentro de las principales funciones de los procuradores públicos se tiene las siguientes:

- Evaluar y proponer fórmulas tendientes a conseguir la conclusión de un proceso jurisdiccional, en aquellos casos cuyas estimaciones patrimoniales implican un mayor costo que el monto estimado que se pretende recuperar.
- Evaluar el inicio de acciones legales cuando estas resulten más onerosas que el beneficio económico que se pretende para el Estado.
- Propiciar, intervenir, acordar y suscribir convenios de pago de la reparación civil en investigaciones o procesos penales donde intervengan.

Es importante resaltar que el Sistema de Defensa Jurídico contiene en su estructura un Centro de Formación y Capacitación de la Procuraduría General del Estado. Su finalidad es desarrollar un sistema integral y continuo de perfeccionamiento, actualización y certificación de los

procuradores públicos y abogados que ejercen la defensa jurídica del Estado. Para ello, propician su formación ética y jurídica.

Respecto al Sistema de Defensa Jurídico, la investigación realizada por Acuña y Ángeles (2017), luego de haber realizado encuestas, así como la evaluación del Sistema Administrativo planteado por el Decreto Legislativo N°1326, consideran que este no logra proporcionar agilidad y efectividad para impulsar la eficiencia del Sistema de Defensa Jurídica. Resaltan la necesidad de incluir el principio de costo-beneficio para mejorar la productividad de las procuradurías, así como encargar a las oficinas de asesoría jurídica de las distintas entidades del Estado la defensa del Estado en juicio con la finalidad de disminuir los costos que implican mantener una procuraduría, posición que el investigador no comparte, por cuanto lo planteado desnaturizaría la esencia de las procuradurías públicas, que deben desenvolverse con imparcialidad e independencia de los gobiernos de turno.

Así, es necesario que las procuradurías públicas coadyuven con el sistema de administración de justicia, para lo cual es necesario que actúen con objetividad evitando favorecer el ocultamiento de información que posibilite la aplicación de sanciones penales a los funcionarios públicos o autoridades que cometan ilícitos penales en el ejercicio de sus funciones (Condezo, 2018).

Por otro lado, una investigación realizada por Restrepo (2018) hace la presentación del Sistema de Defensa Jurídico del Estado Chileno (CDE), definido como un servicio público, descentralizado, dotado de personalidad jurídica con dependencia directa del presidente de la república.

Ello le otorga la ventaja de interactuar con distintas entidades de la esfera administrativa. Asimismo, dicho consejo está liderado por los procuradores fiscales, quienes son asistidos por abogados internos del CDE, y ejercen la representación activa y pasiva del Estado en las distintas instancias que conforman el Sistema de Justicia del Estado Chileno.

El CDE está conformado por un cuerpo colegiado de doce consejeros nombrados por el presidente de la república, quienes por lo general son inamovibles, salvo que surja un juicio por responsabilidad a cargo de Congreso. Dicho consejo se encuentra encabezado por un presidente, quien además es el jefe del servicio, elegido por tres años con la opción a ser reelegido.

Por otro lado, dicho consejo se encuentra dividido internamente por comités relacionados a áreas especializadas en derecho, así como dos grandes áreas que son la División de Defensa

Estatal y la de Mediación de Salud. La primera tiene como función principal vigilar el cumplimiento de los lineamientos de defensa judicial que imparte el consejo. La segunda coordina, supervisa y evalúa la mediación en resolución de conflictos en materia de salud, procurando la atención de las consultas, reclamos y solicitudes de los usuarios. La coordinación y apoyo al funcionamiento de las distintas procuradurías fiscales del país está a cargo del Departamento de Control y Tramitaciones Judiciales del Consejo, la misma que garantiza que las actuaciones de defensa dentro de la entidad estén alineadas con lo establecido por el Consejo y que no sean contradictorias.

En su artículo, el autor resalta que una de las principales fortalezas del CDE es la calidad de sus recursos humanos, quienes son seleccionados mediante un proceso riguroso, con un régimen disciplinario estricto. En tal sentido, los abogados patrocinantes están sujetos a la supervisión permanente del procurador fiscal, quien cuenta con un comité de asesores que revisa las propuestas y estrategias de defensa de los abogados. La estabilidad del personal del CDE es alta, además de contar con la estructura salarial más alta del sector público.

Finalmente, el CDE cuenta con un Comité de Gestión del Conocimiento, que en base a la alimentación del sistema de información sobre los procesos contiene los argumentos jurídicos más relevantes revisados y aprobados por el consejo, lo que resume las estrategias y posiciones oficiales del Estado en determinados temas, sirviendo de respaldo a la labor que realizan los abogados durante el ejercicio de su defensa.

### *Administración pública y funcionario público*

La administración pública es el conjunto de instituciones estatales que tienen por función principal desarrollar el ejercicio de la función pública en el marco de la legalidad y búsqueda del bien común, el pilar en torno al cual gira la existencia la administración pública. El Estado, a través de su organización, busca satisfacer las necesidades de la población (Paredes, 2017).

La administración pública efectiva e imparcial es la base de la legitimidad del Estado. Los Estados exitosos son aquellos que reconocen al servicio público como un elemento clave de la ventaja competitiva nacional, lo cual posibilita que se dé un cambio radical en la imagen del servidor civil, desde uno aburrido y sin inspiración hacia uno apasionado y defensor del bien común (Everest-Phillips, 2018).

De esta manera, la gestión pública efectiva requiere de un aparato civil que funcione eficientemente. Es necesario que las instituciones se centren en la voluntad de los funcionarios para contribuir a la creación del bienestar social, proporcionando servicios públicos de calidad que satisfagan los intereses públicos, basados en los principios de democracia, cooperación, responsabilidad, rendición de cuentas, estrategia, pensamiento, productividad y rentabilidad (Druskienė & Šarkiūnaitė, 2018).

Luego de la aplicación de una encuesta representativa de la población de Lituania en el 2016, Novelskaitė y Pučėtaitė (2018) hallaron que la confianza pública en las organizaciones del servicio civil y de los funcionarios públicos era moderada. El nivel de confianza estaba determinado por factores individuales (como la responsabilidad de los funcionarios o el respeto hacia los usuarios de los servicios públicos) e institucionales (autorregulación institucional, integridad, principios de objetividad e imparcialidad), por lo que las mejoras que incidían en el desarrollo de tales factores conducían a un aumento de la confianza pública (Novelskaitė, y Pučėtaitė, 2018). De esta manera, Novelskaitė y Pučėtaitė señalan que una tendencia importante en el nivel de confianza de la ciudadanía hacia las instituciones está determinada por componentes individuales. En consecuencia, las instituciones deberían mejorar el desarrollo de sus actividades tomando como punto de partida los intereses de los ciudadanos, procurando que los empleados tomen decisiones responsables, traten a los usuarios del sistema con respeto, así como que estén calificados para realizar su trabajo con profesionalismo. Es necesario que el reclutamiento de tales servidores sea de manera transparente y basada en habilidades en lugar de afiliaciones políticas o parentesco.

Por otro lado, respecto a los factores de nivel institucional, las autoras señalan que es necesario distinguir los principios éticos que afectan la confianza de la población (Novelskaitė, y Pučėtaitė, 2018). Es necesario que las instituciones se desarrollen en base al respeto por el ciudadano, responsabilidad, integridad, transparencia, imparcialidad y objetividad. Debe considerarse que la calificación profesional de los funcionarios públicos y un sistema basado en principios éticos impactan de manera más significativa en la confianza de la ciudadanía.

Respecto a la administración pública en el Perú, Cuadros (2018) indica que los funcionarios y servidores públicos se encuentran sujetos al cumplimiento de funciones, cuyo objetivo es promover una gestión eficiente. Por ello, los servidores públicos que desempeñen una labor deficiente incurren en responsabilidad administrativa y funcional. En caso realicen actos u

omisiones tipificado como delitos en el marco de sus funciones, incurren en responsabilidad penal, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley N°27785, 2018).

El rol de funcionario público está intrínsecamente relacionado con la necesidad de aceptar y asumir niveles de responsabilidad. Puesto que los funcionarios públicos dirigen los diversos asuntos de relevancia para el Estado y sus ciudadanos. Durante el desempeño de tales responsabilidades es indispensable que se desempeñen con profesionalismo y rectitud en el marco de la legalidad. En caso contrario, deben ser conducidos ante los órganos que administran justicia y hacerse responsables por sus acciones u omisiones cometidas al margen de la ley en agravio de la administración pública (Chaba, 2020).

Por otro lado, la capacitación de los funcionarios y servidores públicos sobre el tratamiento y uso de los bienes del Estado, así como los recursos públicos, permitirían la disminución de la incidencia del delito de peculado en uso. Muchas veces, ya sea por desconocimiento o falta de control, se utilizan los bienes o recursos del Estado con fines o propósitos distintos a los que tienen designados (Santos, 2016).

Para Córdova (2018), los delitos contra la administración pública son ilícitos cometidos por funcionarios públicos en agravio de la administración pública, para cuyo efecto dejan de cumplir con las funciones que les son encomendadas en perjuicio de terceros, o realizan actos propios o al margen de sus funciones para favorecer a terceros y adquieren una ventaja económica a cambio. Resalta la importancia de que las sanciones de inhabilitación contra este tipo de funcionarios sean más contundentes para que no reincidan en la comisión de hechos delictivos.

### *Derecho penal*

La violación penal de los deberes administrativos de una persona empleada por el Estado, cuyas consecuencias afectan el debido funcionamiento de la administración pública, amerita el inicio de un enjuiciamiento penal contra el mismo. La acción más reprochable, cuando dicho hecho es cometido por autoridades gubernamentales, es a quienes el Estado les otorga la confianza en el marco de sus competencias y funciones. Por tanto, el ordenamiento jurídico penal debe materializar tal reproche con la sanción de tales hechos (Scalcon, 2019).

Tomando como base la teoría expuesta por Feinberg, Accatino (2019) considera que la pena es un instrumento convencional que expresa el rechazo e indignación respecto a determinadas conductas mediante juicios de desaprobación y reprobación. De esta manera, la pena se va a manifestar de manera bidireccional, pues, por un lado va a exigir la actuación del Estado a través de la activación de su jurisdicción, mientras que por otro va a representar un acto de comunicación entre la comunidad política estatal y la víctima como un reconocimiento público al agravio que ha sufrido. En tal sentido, los procesos penales hallarán su motivación en los delitos individuales o colectivos que comete una persona en el seno de una comunidad jurídicamente organizada, cuyos agravios públicos merecerán el reproche y la sanción por parte de la comunidad.

### *Impunidad*

América Latina es la región con mayor percepción de impunidad en el mundo, lo cual impacta de forma negativa en el ejercicio de los derechos económicos y sociales de su población. Así, la impunidad es definida como la inexistencia de hecho o derecho de responsabilidad penal por parte de autores que cometen ilícitos, quienes escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y condena, así como a la indemnización del daño causado a las víctimas. La impunidad, en términos teóricos y prácticos, puede resumirse como la ausencia del castigo frente a una conducta ilegal. La impunidad incentiva a que los agentes estatales cometan actos ilícitos en el seno del Estado, a sabiendas que no serán sancionados como consecuencia de ello. Sus graves consecuencias repercuten en la afectación de los niveles de salud, escolaridad y calidad de vida de las personas (Vázquez & Ortiz, 2020).

Dicha posición es compartida por Cheesman (2019), quien define a la impunidad como la ausencia de responsabilidad frente a la comisión de ilícitos.

La impunidad es la causa de la existencia de una corrupción institucionalizada, tanto en las fuerzas de seguridad, así como los sistemas judiciales y penales. Trae como consecuencia que la corrupción permita la exención del cumplimiento de la ley. Asimismo, indica que tales situaciones son posibles cuando el Estado carece de autoridad para establecer el Estado de derecho. Siendo "ésta es una de las circunstancias que produce la debilidad del Estado en América Latina", donde existe una estructura con autoridad estatal suficiente para garantizar la seguridad jurídica de sus habitantes, así como la operatividad de un sistema judicial en lo penal, pero no se evita la complicidad de las referidas instituciones con el crimen (Mejías, 2015, p.63).

Respecto al imperio de la ley como un elemento definitivo de la debilidad estatal, Mejías (2015) menciona que una de “las principales causas de la inseguridad no son los actores criminales, sino la incapacidad del Estado para controlarlos” (p.68). Esto proporciona un campo abandonado que permite “el desarrollo e implantación de dicha criminalidad”, por lo que la capacidad del Estado para imponer la ley debe ser “el principal criterio para medir la fortaleza o debilidad del Estado” (p.69).

La debilidad de un Estado no implica la inexistencia de un marco jurídico que regule la vida en sociedad, sino que genera un grado de anomia en el cual coexisten un conjunto de normas de opuesta naturaleza. Así, por un lado, existe el orden formal, donde la ley y la normativa estatal regulan las relaciones entre ciudadanos. Por otro lado, surge un alto nivel de informalidad donde las relaciones personales son las que regulan la convivencia al margen de la legalidad y del Estado. Este orden informal proporciona la posibilidad de negociar la protección y complicidad del Estado, característica principal del crimen organizado, que reduce las fuerzas del orden, instituciones, sistema judicial y penitenciario a un mínimo, lo que hace posible la existencia de la impunidad.

La efectividad en la aplicación de un sistema legal disminuiría los espacios de informalidad y, por tanto, las posibilidades de proliferación del crimen, puesto que existiría una policía o sistema judicial cometido a la norma. Esto traería como consecuencia su aplicación de manera general en todo el territorio y a todos los habitantes.

De esta manera, Mejías (2015) concluye que en un “Estado débil (...) cabe la posibilidad que determinadas personas o grupos de personas queden eximidos de la ley” (p. 83). Ello se daría como consecuencia de la inexistencia de leyes eficaces que establezcan un orden la sociedad. Por lo que al tener tales características, no se garantizaría la protección de la ciudadanía, pero sí a determinados grupos que utilizan estas deficiencias o vacíos de la norma para cometer crímenes. Resulta necesario que el Estado Democrático se consolide como una garantía de seguridad para la comunidad.

### *Corrupción*

Los perjuicios ocasionados contra lo público deben ser analizados teniendo en cuenta la dominación de los grupos de poder sobre la administración pública y la impunidad como consecuencia de su influencia e injerencia en los órganos de administración de justicia. Sandoval (2016) presenta “un enfoque estructural de la corrupción” basada en “la teoría del doble fraude” (p.119).

Para esta autora, alrededor del mundo existen funciones y responsabilidades públicas que se manifiestan en el rol que cumple el Estado de garantizar el desarrollo de la sociedad en sus distintas esferas, como los sectores de educación, salud, seguridad pública, seguridad social, desarrollo económico e infraestructura urbanística. Es necesario ejercer acciones de control, fiscalización y vigilancia ciudadana a efectos que dichas áreas atiendan las reales necesidades de la población a través de sus distintos servicios públicos en un contexto de transparencia y cumplimiento de la normatividad vigente que sustenta tales deberes. Este hecho debe reflejarse en la existencia de una vida saludable, provechosa, digna y segura de la población.

Sin embargo, el surgimiento de organizaciones criminales vinculadas a la comisión de delitos de evasión fiscal, blanqueo de dinero y otros delitos afines, ha dado lugar a la aparición de un sistema de corrupción estructural en América. Dichos grupos utilizan la democracia y modernización económica para su inserción dentro de grupos de élite política y financiera produciendo un doble fraude político-electoral y estructural-financiero. El primero se da mediante el enquistamiento de estas organizaciones en el poder a través de operadores burocráticos, tecnocráticos y judiciales de esas mismas élites en la esfera pública y judicial, así como el financiamiento de procesos electorales que manipulan la voluntad popular para el cumplimiento de sus fines. El segundo fraude se manifiesta a través del enriquecimiento de las oligarquías y grupos económicos privilegiados, mediante defraudaciones fiscales, manipulaciones del sistema bancario, fraudes inmobiliarios y utilización del erario público para rescates financieros. Esto obstaculiza el desarrollo de estructuras estatales, justas, limpias, transparentes y democráticas.

Sandoval (2016) concluye que es necesario explorar los vínculos existentes entre la corrupción estructural (pública y privada) y la reforma política en materia electoral que permitan fortalecer el sistema democrático, con un enfoque de transparencia y lucha contra la corrupción.

Odilla (2020), a través de su estudio sobre la lucha contra la corrupción en agentes gubernamentales en Brasil, halló que —a pesar del rápido aumento de sanciones impuestas por delitos de corrupción a lo largo de los años, así como la creación de un conjunto sólido de normas disciplinarias y una agencia anticorrupción— no se ha consolidado un sistema de responsabilidad horizontal completamente operativo en el ejecutivo. Esto es ocasionado en parte por la renuencia al monitoreo entre pares, así como por la abdicación institucional que se manifiesta con la rendición de cuentas convenientes y que solo muestra el lado positivo de las instituciones ocultando las serias deficiencias e irregularidades que padecen sus respectivos sectores.

Por otro lado, dado que los procedimientos relacionados a la corrupción son más complejos de investigar, requieren de un personal administrativo más especializado y motivado para seleccionar y evaluar la evidencia material antes del inicio de los procesos. A pesar de haberse creado la Oficina del Contralor General, no se ha establecido un sistema de responsabilidad horizontal dentro del Ejecutivo, motivo por el cual, las agencias anticorrupción deberían ser más activas y más presentes dentro de cada unidad disciplinaria.

En tal sentido, las probabilidades de que se investiguen y sancionen conductas que afecten los intereses del Estado se pueden dar en la medida que exista una unidad de asuntos internos a largo plazo. Para ello es necesario que esté dotado de una estructura y fuerza coercitiva, que elimine las barreras burocráticas e impedimentos para hacer cumplir las sanciones y acciones en las agencias gubernamentales. A través de sus investigaciones se deben identificar los riesgos de corrupción en los ministerios y dotar de medios probatorios que permitan sancionar a los malos funcionarios tanto en la esfera administrativa como en el fuero penal.

### *Discusión*

El Sistema Jurídico de Defensa del Estado es un mecanismo utilizado por los Estados para promover la defensa de sus derechos e intereses en procesos judiciales o extrajudiciales. En el caso peruano, dicho sistema ha sido recientemente modificado con la creación de la Procuraduría General de la República y su Consejo Directivo a través del Decreto Legislativo N°1326. Representan un ente rector en el sistema, con la finalidad alinear y organizar las estrategias de defensa del Sistema de Defensa Jurídico hacia un mismo horizonte, lo cual será posible gracias al establecimiento de directrices generales y mecanismos de control interno que se reflejen en la aplicación de mejores estrategias de defensa para reducir la carga procesal y obtener un resultado positivo (sentencias ganadas).

Si bien el Sistema de Defensa Jurídico del Estado Peruano tiene como base el principio de autonomía funcional que le da la potestad tanto al procurador general del Estado como a los procuradores públicos para organizar y ejercer sus funciones libres de influencias e injerencias. Ello en la práctica no se da, puesto que además de la carencia de una autonomía institucional con amparo en la Constitución Política del Perú, conforme lo evidencian Acuña y Ángeles (2017), existe un marco jurídico vigente no derogado, como el caso de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades, que les otorga la prerrogativa a sus titulares (alcaldes y gobernadores regionales) de elegir a su discreción a los procuradores

de sus respectivas entidades, lo que genera una subordinación fáctica entre ellos, además de tener una estrecha vinculación con los gobiernos de turno y sus intereses. Algo similar que ocurre en el resto de procuradurías de los demás poderes del Estado, como los organismos constitucionalmente autónomos, donde aún se tiene como procuradores a los designados a propuesta de sus respectivas entidades.

Por otro lado, existe una problemática nacional, también manifestada en otros países, consistente en el nivel de desconfianza de la ciudadanía respecto de sus instituciones públicas. Dicha desconfianza, conforme a lo investigado por Novelskaitė y Pučėtaitė (2018), es ocasionada por factores personales e institucionales propios de la administración pública. Esto, aunado a la alta incidencia de casos de corrupción y percepciones de impunidad de la ciudadanía en la región, pone en manifiesto la existencia de una necesidad de desarrollo de mejores mecanismos de control, sanción y regulación, de aquellos funcionarios públicos que, excediéndose en sus funciones u omitiendo deberes propios de su función, perjudican a terceras personas o favorecen a terceros a cambio de adquirir un beneficio económico. Frente a esto, es necesario que los agentes de la administración pública que ejercen control y fiscalización de las mismas (como las procuradurías públicas) actúen de manera objetiva e imparcial denunciando estas conductas punibles ante las autoridades del Sistema de Justicia para que sean procesados y sancionados conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Así, el derecho penal constituye una garantía para la sociedad frente a malos elementos y agentes de la administración pública que puedan actuar al margen de la ley. Para ello, se eleva la administración pública al rango de bien jurídico protegido, con la finalidad de exaltar el deber que tiene el Estado de propiciar el bienestar común y la atención de las necesidades de los ciudadanos a través de sus instituciones públicas, en un marco de legalidad y transparencia. De esta manera, aquellas acciones que contravengan dicho bien jurídico ameritarán una pena, así como el deber del agente de reparar los daños y perjuicios ocasionados a quien haya resultado agraviado por la comisión de tales delitos. Siendo en este caso, el Estado el principal agraviado en los delitos cometidos contra la administración pública, al ser el titular del bien jurídico protegido, cuya representación en juicio estará a cargo del procurador público de la respectiva entidad. Ello sin perjuicio de que las terceras personas que hayan sido perjudicadas por la acción u omisión del funcionario público puedan comparecer al proceso penal para exigir de la misma forma la reparación de los daños.

Lo anteriormente expuesto, resalta aún más la importancia que tienen las procuradurías públicas para la administración pública. Ellas tienen el deber de identificar y denunciar aquellas acciones u omisiones cometidas por los funcionarios públicos que contravengan el ordenamiento jurídico y que sean de relevancia penal. Esto constituiría un mecanismo de control y prevención dentro de las mismas instituciones, a efectos de que los funcionarios públicos dirijan sus conductas y acciones con arreglo a ley, procurando el cumplimiento de los fines y naturaleza del sector público que radica en la constante búsqueda del bien común.

Sin embargo, conforme lo ha expuesto Sandoval (2016), existe una corrupción con un enfoque estructural, cuyo esquema se replica en el Estado peruano, puesto que la injerencia de organizaciones criminales en los grupos de poder económico permite que estos penetren en las organizaciones políticas. A través del financiamiento e inversión en campañas electorales, manipulan la voluntad popular con la finalidad que personas afines a sus intereses tomen el control y las riendas de las instituciones del Estado y favorecen sus intereses particulares no acordes la búsqueda del bien común que motiva la existencia de la administración pública. Esto trae como consecuencia el surgimiento de la debilidad del Estado para controlar tales situaciones, por cuanto los funcionarios públicos designados por los gobiernos de turno —entre ellos, los procuradores públicos— se van a ver influenciados por los intereses particulares que defienden las autoridades de turno y sus acreedores de campaña electoral. La impunidad se verá manifestada con la no aplicación de la ley penal a aquellas conductas cometidos por funcionarios públicos que contravengan el orden jurídico, dada la existencia de un sistema organizado para ocultar tales hechos y protegerse entre ellos.

Todo lo expuesto permite resolver el problema de la presente investigación, puesto que la falta de autonomía estructural, funcional y constitucional de las procuradurías públicas da lugar a que exista el riesgo que el cumplimiento de sus funciones no sea de acorde con la búsqueda del bien común y la defensa de la administración pública, sino que se obedezca a intereses subalternos de las autoridades de turno al existir una dependencia fáctica de las mismas respecto de los titulares de sus respectivas instituciones. Esto posibilita que los delitos cometidos por funcionarios públicos durante el ejercicio de sus funciones no hallen la aplicación de la ley penal, ya sea por falta de denuncia de tales hechos ante las autoridades respectivas del Sistema de Administración de Justicia o por la falta rigurosidad en el control y fiscalización del cumplimiento de sus deberes.

## 4. Conclusiones

*Primera.* De la revisión sistemática de las investigaciones relacionadas al desarrollo y organización del Sistema de Defensa Jurídico del Estado, en las fuentes consultadas, se halló un número muy reducido de artículos e investigaciones afines.

*Segunda.* De la revisión de los artículos e investigaciones seleccionadas se tiene que, frente al número reducido de investigaciones nacionales, las publicaciones extranjeras han permitido establecer conceptos básicos de temas relacionados al problema de investigación, así como conocer otras realidades que son posibles de ser asemejadas o comparadas con la realidad nacional.

*Tercera.* El actual Sistema Administrativo de Defensa Jurídico del Estado peruano se encuentra en proceso de implementación, por lo que persiste la designación de procuradores públicos a cargo de los titulares de las respectivas entidades como cargos de confianza. Existe la necesidad de que la Procuraduría General del Estado evalúe si estos cumplen los requisitos establecidos por ley y son idóneos para desempeñar el cargo de procurador público.

*Cuarta.* La falta de autonomía de las procuradurías públicas y la corrupción estructural enquistada en los sistemas de administración pública, a través de los gobernantes de turno y sus intereses subalternos, generan condiciones de impunidad para los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

*Quinta.* Es necesario evaluar si el Sistema de Administrativo de Defensa Jurídico del Estado peruano requiere de una autonomía con rango constitucional, vista como una garantía jurídica para la independencia e imparcialidad de los procuradores públicos e integrantes del sistema en sus actuaciones, dirigidas al mejor control y fiscalización del cumplimiento de los deberes y funciones de los funcionarios públicos.

## Referencias

- Accatino, D. (julio de 2019). ¿Por qué no a la impunidad? Una mirada desde las teorías comunicativas al papel de la persecución penal en la justicia de transición. *Política Criminal*, 14(27), 47-64. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/politcrim/v14n27/0718-3399-politcrim-14-27-47.pdf>
- Acuña, R.B., y Ángeles, K.R. (2017). *Sistema de defensa jurídica del Estado: Mejoramiento del desempeño de la Procuraduría General* (Trabajo de investigación de maestría,

- Universidad del Pacífico). Repositorio institucional - UP. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1977>
- Cabrera, L. (2015). Revisión sistemática de la producción española sobre rendimiento académico entre 1980 y 2011. *Revista Complutense De Educación*, 27(1), 119-139. [https://doi.org/10.5209/rev\\_RCED.2016.v27.n1.45293](https://doi.org/10.5209/rev_RCED.2016.v27.n1.45293)
- Chaba, D. (2020). Public officials' liability: a case study on Poland. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 169-182. <https://doi.org/10.1177/0020852318758366>
- Cheesman, N. (2019). Routine impunity as practice (in Myanmar). *Human Rights Quarterly*, 41(4), 873-892.
- Condezo, V.R. (2018). *Violación a los derechos de los administrados y abuso de autoridad del funcionario público en la Dirección Regional de Educación de Huánuco - 2017* (Tesis de maestría, Universidad de Huánuco). Repositorio institucional - UDH.
- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Cuadros, J. (2018). *La deficiente elaboración de los informes administrativos a cargo del Órgano de Control Institucional (OCI) del Ministerio Público y su incidencia en la determinación de la responsabilidad penal de los funcionarios y servidores públicos* [Trabajo de investigación de maestría, Universidad Privada San Juan Bautista]. Repositorio institucional - UPSJB <http://repositorio.upsjb.edu.pe/handle/upsjb/1894>
- Decreto Legislativo N°1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado. (6 de enero de 2007). <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/09/Decreto-Legislativo-1326.pdf>
- Druskienė, A., & Šarkiūnaitė, I. (2018). Motivational incentives of civil servants in Lithuanian municipalities. *Public Policy and Administration*, 17(3), 344-370. <https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/4893/4448>
- Everest-Phillips, M. (2018). *The Passionate Bureaucrat: Lessons for the 21st century from 4,500 years of public service reform*. World Scientific Publishing.
- García, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. ADRUS. <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Seminarios/Dialogo-Electoral/dialogo-electoral-25-04-2018.pdf>
- Ley N°27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. (23 de julio de 2002). <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27785.pdf>

- Mejías, S.A. (2015). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado = The weakness of the rule of law in Latin America: A factor to understand the implantation of the organized crime. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(37), 63-88. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5014973>
- Novelskaitė, A., & Pučėtaitė, R. (2018). Public trust in civil service organizations and civil servants in Lithuania: Findings from a representative Survey. *Public Policy and Administration*, 17(1), 126-140. <https://doi.org/10.5755/j01.ppa.17.1.20613>
- Odilla, F. (2020). Oversee and punish: Understanding the fight against corruption involving government workers in Brazil. *Politics and Governance*, 8(2), 140-152. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.2716>
- Paredes, B. (2017). *Delitos de corrupción de funcionarios y servidores públicos en los gobiernos Locales* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo]. Repositorio institucional UNPRG. <https://hdl.handle.net/20.500.12893/7364>
- Restrepo, M.A. (enero - julio de 2018). Modelos de defensa jurídica del Estado: una aproximación comparada de los casos de Chile, España y Estados Unidos. *Diálogos de Saberes*, (48), 47-65. Universidad Libre (Bogotá). <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4597>
- Sandoval, I.E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: Poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), 119-152. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v78n1/0188-2503-rms-78-01-00119.pdf>
- Santivañez, H. (2018). *El derecho penal como instrumento para reducir la corrupción de funcionarios en el Perú* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Federico Villareal]. Repositorio institucional UNFV. <http://repositorio.unfv.edu.pe/handle/UNFV/2068>
- Santos, J.L. (2016). *Delito de peculado de uso por servidores y funcionarios del Gobierno Regional y Municipalidad Provincial de Huánuco* [Tesis de maestría, Universidad de Huánuco]. Repositorio institucional UDH. <http://repositorio.udh.edu.pe/123456789/301>
- Scalcon, R. (2019). O conceito penal de funcionário público no direito brasileiro e alemão: uma proposta de interpretação restritiva do termo emprego público em empresas estatais (artigo 327, caput, do CP). *Revista de Estudos Criminais*, 18(72), 111-145.
- Vázquez, D., & Ortiz, H. (2020). Impunity and Economic and Social Rights. *Human Rights Review*, 21 (2), 159-180. <https://doi.org/10.1007/s12142-020-00580-3>
- Zans, L.N. (2019). *Abuso del poder de las autoridades regionales en el proceso de descentralización gubernamental en el Perú 2014-2016*. [Trabajo de investigación de bachiller, Universidad Privada San Juan Bautista]. Repositorio institucional - UPSJB. <http://repositorio.upsjb.edu.pe/handle/upsjb/2354>

# Retos de la administración pública del bicentenario

Italo Felix Dill'Erva\*

## Resumen

Nuestro país ha cumplido 200 años de independencia en un escenario totalmente atípico por la emergencia sanitaria mundial; sin embargo, la administración pública peruana está abordando una etapa de reforma y modernización del Estado en los productos y servicios que brinda para cubrir las necesidades ciudadanas. El Estado, como órgano regulador y prestacional, tiene la obligación de reformar y modernizar sus instituciones, los procesos, los procedimientos y la gestión pública dentro de las organizaciones estatales en vista de los nuevos desafíos de la cuarta revolución industrial. Esta revolución industrial nos lleva al mundo de las tecnologías, la inteligencia artificial, la nube, entre otros factores que contribuyen con la buena marcha institucional de las administraciones públicas modernas y orientadas a la gestión de calidad hacia el ciudadano dentro de un buen gobierno que garantice la modernización administrativa con los componentes principales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 con visión al 2030.

**Palabras clave:** administración pública, reforma, modernización, Estado, revolución industrial, gestión.

## *Abstract*

Our country has completed 200 years of independence, in a totally atypical scenario due to the global health emergency. However, the Peruvian public administration is approaching a stage of

---

\* Abogado por la Universidad de San Martín de Porres. Magíster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (España). Socio fundador y gerente general de Consultora Italo Felix Abogados. Coordinador Distrital de la Dirección Distrital de la Defensa Pública y Acceso a la Justicia de Lima Centro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Catedrático de la Universidad de San Martín de Porres y de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. ORCID ID: 0000-0002-0643-2942. Correo electrónico: [ifelixd@usmp.pe](mailto:ifelixd@usmp.pe)

reform and modernization of the State in the products and services it provides to meet citizen's needs. The State, as a regulatory and beneficial body, has the obligation to reform and modernize its institutions, processes, procedures and public management within State organizations in view of the new challenges of the fourth industrial revolution, which takes us to the world of technologies, artificial intelligence, the cloud, among other factors contributing to the smooth progress of modern public administrations, oriented to quality management towards the citizen within a good government that guarantees administrative modernization with the main components of the National Policy for Modernization of Public Management by 2021 with a view to 2030.

**Keywords:** public administration, reform, modernization, State, industrial revolution, management.

## Introducción

En el presente artículo, presentamos algunos desafíos que tiene la administración pública peruana en el bicentenario de la república.

Las administraciones públicas han dado un giro hacia una nueva concepción de gestionar, incluyendo nuevas herramientas que le permiten el avance en los objetivos propuestos con metas desarrolladas en su propio plan estratégico basado en las Políticas de Estado.

El plan estratégico sirve como directriz para el rumbo que tienen los entes estatales, y que minimizan las herramientas de antaño por herramientas innovadoras, una innovación pública que comprende los servicios, administración, organización, conceptos, políticas y la esfera sistémica.

Para ello, la cultura organizacional de las administraciones públicas ha permitido que estos entes estatales fortalezcan la dinámica de los procesos y procedimientos que se deben dar para la prestación de los servicios públicos en los diferentes niveles de gobierno.

La nueva administración pública ha dejado el viejo paradigma del individualismo para pasar a un nuevo tipo de gerencialismo con dinamismo y flexibilidad, buscando como resultado el cumplimiento del principio de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios.

La metodología aplicada en el presente artículo es de carácter cualitativo, se apoya en una redacción amigable para el lector y en el conocimiento de su propia realidad cotidiana. Asimismo, justificamos el artículo por la importancia que se debe tener en la relación ciudadano-Estado en un nexo de confiabilidad y credibilidad. La revisión bibliografía ha sido amplia desde el punto de vista de la ciencia política, el derecho y la teoría de la administración pública, es decir, con un carácter multidisciplinario y no enmarcado en solo una disciplina.

Por ello, en la primera parte del presente artículo, explicaremos los nuevos enfoques de la nueva administración pública desde el punto de vista operacional y estructural, y la diferenciación entre reforma y modernización del Estado, que son dos conceptos totalmente distintos, aunque en ocasiones genera confusión para los ciudadanos. Así también, se explicará la modernización administrativa, aquella que se viene implementando progresivamente en las administraciones públicas con énfasis en la simplificación administrativa.

Posteriormente, definiremos el nuevo gerencialismo —el neogerencialismo— que se viene instaurando en las administraciones públicas para gerenciar de manera correcta y para optimizar los recursos. Este nuevo gerencialismo tendrá que gestionarse en base a los componentes de la gestión del entorno político, gestión estratégica y la gestión operativa, que son fundamentos básicos para la ejecución de políticas públicas.

Por consiguiente, trataremos los tres ejes transversales de la administración pública: gobierno abierto, gobierno digital y articulación interinstitucional establecida en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública para entender un poco más este desafío en el bicentenario de la república.

Finalmente, tratemos la visión del Perú al 2050 explicando los lineamientos fundamentales para un país más justo, sostenible, descentralizado, transparente, digno, armónico y con gobernabilidad democrática en favor de los ciudadanos.

## 1. Nueva administración pública

Hay que entender por **administración pública** al ente gubernamental que tiene el Estado para prestar servicios en favor de los administrados. En ella encontramos a la **gestión pública**, que es la parte operativa de la administración pública, es decir, la que pone en funcionamiento la entidad, a través de los procesos, procedimientos y sistemas administrativos que están amparados en la

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Así también, encontramos la **organización pública**, que es la parte estructural de las administraciones públicas, la que se encarga de darle organización a los niveles estructurales, más conocidos como 'organigramas'.

Estas partes que componen la administración pública (la operativa y la estructural) están en un proceso de evolución hacia una nueva administración pública que apuesta a futuro en base a una visión no solamente bicentenaria sino al 2050.

El proceso evolutivo mencionado está en una constante etapa de gestión del cambio, enmarcado en políticas nacionales que van acorde con las políticas de Estado, más aún cuando estas políticas tienen como finalidad solucionar problemas públicos que afectan a los ciudadanos de un país.

La nueva administración pública peruana está en proceso de modernización, pero hay que entender que cuando nos referimos a la nueva administración pública nos referimos a la nueva gestión y organización pública enfocada en ciencias no necesariamente jurídicas, sino también ciencias relacionadas a otros campos transversales, como las administrativas, politológicas, económicas, entre otras, que son soportes fundamentales de los instrumentos jurídicos que se aplican en las organizaciones, con mayor transcendencia si esta organización es pública. La nueva administración pública, basada en la gestión como parte operativa, apunta a reformar y modernizar el Estado con su parte administrativa, que es crucial en el nuevo institucionalismo que busca profesionalizar el capital humano que componen las administraciones públicas.

El antiguo institucionalismo que fijaba conductas individuales analizando procesos legislativos con dinámica institucional está quedando obsoleto ante las nuevas corrientes de un nuevo institucionalismo organizacional que apunta a tener estructuras y organizaciones sólidas, analiza políticas públicas para enfrentar los desafíos del país, tiene como campo de acción un pensamiento más global e integrador en las administraciones públicas bajo el principio de articulación interinstitucional.

En América Latina, se han dejado de lado los gobiernos *de facto* para pasar a gobiernos democráticos o pseudodemocráticos con sistemas consensuados de poder que tienen como fin la descentralización de recursos, organización, sistemas, entre otros factores, que permiten un dominio de los gobiernos en el desarrollo de los ciudadanos que ahora deben estar conectados con la tecnología. Estos caminos agudizan la necesidad de la nueva administración pública y del aparato estatal de los gobiernos.

Tratamos el tema de los gobiernos ya que son los influyentes en la toma de decisiones de las administraciones públicas. Los viejos dilemas o corrientes políticas de izquierda y derecha no permiten un desarrollo de la gestión pública. Con la polarización y los factores de desinstitucionalización de los grupos políticos, el tecnicismo ha aprovechado la circunstancia para empoderarse en la organización pública, y con ello ha permitido una revolución social a las nuevas demandas sociales, que necesita de una nueva administración pública enfocada en la calidad de los servicios para los ciudadanos.

En definitiva, la administración pública ha tenido un cambio de paradigma hacia un nuevo enfoque del neogerencialismo que permite tener las herramientas necesarias para gestionar. El neogerencialismo es lo que está primando en la nueva administración pública con un entorno político, estratégico y operativo para cumplir metas y objetivos acordes con la idea de modernización y simplificación administrativa.

### **1.1. Reforma y modernización del Estado**

Sin lugar a dudas, la reforma y modernización del Estado son dos conceptos que en ocasiones suelen ser confundidos como sinónimos; sin embargo, la definición de ambas es totalmente distinta, como su naturaleza y fines.

Se entiende por reforma del Estado al conjunto de modificaciones en el ámbito legal, institucional y operacional que permiten al Estado transformarse para adecuarse a una nueva realidad social, económica, política y cultural. Modernización del Estado, en cambio, es el conjunto de procesos y acciones para asegurar la adaptación constante y sostenida del funcionamiento del Estado para responder a las exigencias de la sociedad.

La reforma del Estado “es redefinir su rol en la vida del ciudadano, (...) se trata de un proceso principalmente político” (International Institute for Democracy and Electoral Assistance [International IDEA], 2006, p.10), donde tenemos dos clases fundamentales de reforma: sustancial e institucional.

La primera de ellas, son acciones o decisiones que buscan transformar el contenido de la acción pública alterando fines, objetivos y alcances; mientras que, la reforma institucional, son aquellas acciones que afectan el diseño y el funcionamiento de las instituciones, es decir, cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público con el objeto de hacer que funcionen

mejor en algún sentido (Pollit y Bouckaert, 2000) o como acota Weissbluth (2002) para que funcionen con eficacia, eficiencia y calidad en términos comparables internacionalmente. Esta reforma institucional se divide en política y administrativa. La política alude “a cambios en la organización del poder” constitucional; y, administrativa, referida “al conjunto de cambios en las instituciones que diseñan y ejecutan las políticas públicas” (International IDEA, 2006, p. 11).

Por su parte, la modernización del Estado comprende las mejoras continuas que se realizan para retroalimentar de herramientas e instrumentos al aparato estatal y poder satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía. De acuerdo a International IDEA (2006), la modernización “es hacer mejor lo que el Estado hace; por ende, es principalmente un proceso de tipo administrativo o de gestión” (p.10).

La doctrina también señala que hay que entender como modernización a la desburocratización, tecnologización y reingeniería de la gestión pública. El término ‘gestión pública’ se refiere a la parte operativa de la administración del Estado. Por estas razones, estos dos conceptos son distintos, pero trabajan juntos en las acciones gubernamentales a nivel nacional, regional y local.

No cabe duda de que el Estado peruano viene reformándose ante una nueva convivencia social a raíz de la pandemia, que ha cambiado totalmente el mundo y dejará secuelas positivas y negativas en las administraciones públicas. No obstante, lo que tenemos claro es que el mundo no será igual después de superar esta crisis sanitaria, más aún para el Estado peruano, que está priorizando el trabajo remoto en sus servidores civiles para garantizar su salud, como también está apostando por la transformación digital que permite que los procesos y procedimientos convencionales sean digitalizados y garanticen un gobierno digital más cerca al ciudadano y que use redes como canales de comunicación social. Esto es una transformación ante una nueva realidad.

Pero la nueva realidad también nos demuestra que el ser humano se tiene que adaptar antes los cambios. La adaptación a las nuevas circunstancias ha permitido que las administraciones públicas se sostengan en el tiempo y sigan brindando los servicios que se requieren y son demandados por la ciudadanía.

Por ello, la reforma y modernización del Estado es importante para una nueva administración pública que ya no solo apunta al bicentenario sino a un plan estratégico hacia el 2050. Este plan tiene sus complejidades, pero la creatividad generará la innovación para llegar a las metas y objetivos para mejorar la realidad fáctica de las acciones gubernamentales.

Esta reforma y modernización del Estado, que tiene un componente político para el momento de la toma de decisiones de los líderes, no puede dejar de lado el punto de equilibrio jurídico de la norma jurídica en esencia, que busca la modernización y simplificación administrativa para los procesos y procedimientos de las administraciones públicas modernas.

## **1.2. Modernización administrativa**

La modernización administrativa entiéndase a la “administración de nuestros días ha de desarrollar su función en un marco global de cambio social y económico acelerado”, y está exigiendo, la “eficacia y eficiencia de los servicios que las administraciones públicas prestan a los ciudadanos” (Carro, 2011, p. 7).

La modernización administrativa buscará que en las administraciones públicas prevalezcan los principios de eficacia y eficiencia, que son los ejes rectores para que se pueda dar cumplimiento a esta nueva cultura administrativa o también conocida como gestión moderna de la administración. Todo ello dentro de los marcos institucionales y profesionalizados de los operadores, del sistema y del recurso estatal.

Esta modernización debe llevar a pensar en la simplificación administrativa y, a su vez, en los análisis de calidad regulatoria y el análisis del impacto regulatorio, que tienen como objetivo la disminución de barreras burocráticas en la norma legal y en el procedimiento y/o proceso, respectivamente, para evitar la sobrecarga laboral de las instituciones estatales y generar mayor productividad en las demandas que ingresen en la nueva administración pública.

El objetivo de la modernización es garantizar eficiencia y eficacia en las administraciones públicas, utiliza los mecanismos adecuados para lograr lo propuesto, y garantizar la ejecución de los planes de simplificación administrativa establecido en diversos planeamientos nacionales.

### **1.2.1. Simplificación administrativa**

Por su parte, la modernización administrativa nos lleva a reflexionar sobre la simplificación administrativa, el reto de las administraciones pública modernas, que se encuentran en búsqueda de reducir cargas, procesos y procedimientos.

El Decreto Supremo N° 123-PCM (2018) desarrolla que la simplificación administrativa tiene como propósito identificar y eliminar requisitos, exigencias y formalidades innecesarias en

los procedimientos administrativos y reducir los tiempos de espera, priorizando las acciones gubernamentales que favorezcan a los administrados. Esta simplificación lleva a que el aparato público cierre brechas burocráticas que perjudican el accionar de la entidad.

Aún tenemos administraciones públicas lentas, poco eficientes y eficaces, que retardan el funcionamiento operativo de cada entidad, los trámites engorrosos perjudican el accionar del Estado y la satisfacción del ciudadano, que acude ante la administración estatal por una demanda, requerimiento o necesidad. Los ciudadanos necesitan acciones rápidas ante sus demandas y lo menos complejas posible. A raíz de ello, con el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, se emitió el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que establece el principio de simplicidad, informalismo y celeridad que son aportes fundamentales para la simplificación administrativa.

El objetivo general de la simplificación administrativa es “mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la administración pública” (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2013, p.43).

Las administraciones públicas deben diseñar organizaciones más inteligentes y sólidas estructuralmente, con estrategias que permitan fortalecer, desarrollar y promover la simplificación administrativa orientada en resultados positivos para la administración y los administrados.

En esta corriente de retos de la administración pública, sin duda, la simplificación administrativa es el reto mayor para la parte estructural y operativa de la organización, que, a través de etapas, tiene como fin la ejecución de los planteamientos estratégicos diseñados. Sin embargo, la voluntad de ejecución será fundamental para la aplicación inmediata en el quehacer de las administraciones.

De acuerdo a lo planteado en el anexo del Decreto Supremo N° 007-PCM (2011) sobre las etapas de la simplificación administrativa: etapa preparatoria (planificación del proceso), etapa de diagnóstico, etapa de rediseño, etapa de implementación, etapa de seguimiento y evaluación; y, etapa de mejoramiento continuo y sostenibilidad. Estas seis etapas son trascendentales para lograr una simplificación administrativa eficiente y eficaz.

Por estas razones, la administración pública del bicentenario apunta a metodologías más ágiles y con celeridad, que permitan que los trámites engorrosos sean mucho más fáciles y rápidos en su

emisión. Es todo un reto que deben proponerse las administraciones, sin dejar de garantizar la seguridad jurídica de los intervinientes en los procesos de simplificación administrativa.

### 1.3. Nuevo gerencialismo

El gerencialismo ha sido usado en numerosas formas en la literatura de la administración pública y su origen es un debate abierto, a pesar de que el término está estrechamente asociado con el libro de James Burnham (1941), que trata de la revolución de la administración. Sin embargo, es incierto que Burnham haya usado este término. Fuera del origen misterioso del término, la cuestión que inmediatamente viene a la mente es qué es el gerencialismo (Vargas, 2016)

Se trata de un paradigma con diversificación en diversas teorías que han sostenido en el tiempo sus propias posiciones y/o corrientes en busca de un fin beneplácito en la administración, tal vez dejando de lado labores esenciales de la planificación y gestión estratégica que se aplica en los nuevos modelos de gerencialismo tanto en la administración pública como privada. “Pollit (1990) asegura que el gerencialismo consiste de un conjunto de creencias, valores e ideas acerca del Estado del mundo y como debe ser” (citado en Vargas, 2016).

Por su parte,

el nuevo gerencialismo se sustenta en la liberalización administrativa y la administración orientada por el mercado, que consiste en una mezcla compleja de la teoría de elecciones públicas y la economía organizacional con la teoría de la agencia y la economía de los costos de transacción (Vargas, 2016).

No obstante, la intención del nuevo “gerencialismo es transponer a los organismos públicos los criterios de funcionamiento de las empresas privadas”; para ello, la idea de nuevos modelos organizativos del Estado darán acciones de gobierno que generen “garantía de alcanzar ciertos resultados con la debida flexibilidad bajo el imperativo de la eficiencia” (Damián, 2018, p. 6). Metcalfe (1999) señalaba que las “tres E” (Economía, Eficacia y Eficiente) son valores centrales a partir de los cuales la reforma evolucionó en los ochenta con esquemas que buscan lograr objetivos específicos para lograr asegurar la mayor cantidad de recursos ante los problemas.

El modelo *managerialista*

como todo modelo de gestión, presenta una serie de características particulares que lo hacen diferenciarse del resto. Respecto de este tema, se sigue lo desarrollado por Holmes y Shand (1995, como se cita en Falcão Martins, 1997) quienes presentan una caracterización genérica de los modelos gerenciales de administración pública. Para estos autores, se caracteriza por

su carácter estratégico u orientado por resultados del proceso decisorio, descentralización, flexibilidad, desempeño creciente, competitividad interna y externa, direccionamiento estratégico, transparencia y responsabilidad por los resultados (*accountability*) (Damián, 2018, p. 51).

Con este preámbulo, el nuevo gerencialismo en la administración pública apunta a una nueva gobernanza con directrices asentadas en la disciplina concreta y el compromiso político, ya que esta nueva gobernanza es dinámica y no estática, y está condicionada a medios y demandas consecuentemente cambiantes, donde la aptitud y actitud tienen que sobresalir para hacer frente ante los nuevos escenarios y cambios sociales.

En esta línea, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (2016) al referirse al nuevo perfil del gerencialismo en las administraciones pública, ha definido las habilidades como el conjunto de destrezas o capacidades para desempeñarse con éxito en el cargo; mientras que, a las actitudes las define como principios personales para desempeñarse con éxito en el cargo en las entidades públicas y su entorno.

Pues bien, este nuevo gerencialismo requiere de liderazgo, articulación con el entorno político, visión estratégica, capacidad de gestión, vocación de servicio, orientación a resultados y trabajo en equipo. Todas estas características se deben englobar en el servidor público, quien es importante para diseñar organizaciones dinámicas que gestionen resultados óptimos en las administraciones públicas.

En este trayecto de vida de la administración pública, los componentes gerenciales te permiten el logro de metas, percibir escenarios futuros y comprender la diversidad sociocultural del país.

No obstante, el neogerencialismo debe de ir acompañado —además de las características mencionadas— de la gestión, que permita que los procesos y las estructuras se mantengan ordenadas para garantizar el cumplimiento de objetivos institucionales. El neogerencialismo “se trata de la aplicación de los criterios del sector privado, guiados por el mercado, a la administración pública, bajo el argumento de la eficiencia y la eficacia, ya que se parte del supuesto de que el sector público es ineficaz y corrupto” (Romero, 2012, p. 93).

Plasencia (1994) señalaba que “la gerencia pública se define como el conjunto de conocimiento y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales” (citado en Romero, 2012, p. 94), aquí la importancia de tener una

gerencia moderna, flexible, ágil, productiva en lugar de una gerencia tradicional burocrática, ineficiente, ineficaz y pesimista.

Ahora bien, como hemos manifestado, este nuevo modelo de gerencialismo debe estar enmarcado en la gestión como principal motor para que ponga en funcionamiento la administración pública. Aquel funcionamiento permitirá acciones ejecutivas concretas que operacionalizarán los sistemas administrativos del sector público, con un conjunto de modelos como la gestión del entorno político, gestión estratégica y gestión operativa.

### **1.3.1. Gestión del entorno político**

Cuando nos referimos a la gestión del entorno político, se debe de establecer importantes lineamientos que aseguren un buen manejo y técnicas de los nuevos gerentes públicos en las administraciones públicas, basado en un enfoque humanista y desarrollista, a través del emprendimiento de políticas, gestión del desarrollo de las políticas, negociación pública, deliberación pública, marketing público y comunicación estratégica; y, la ética en la función pública.

Este enfoque es clave en la gestión de una gran cantidad de directivos públicos, para obtener objetivos operativos necesarios para la colaboración de actores que están fuera del ámbito de su autoridad directa (Moore, 1998).

El neogerencialismo en la administración pública solicita que los operadores sobre todo los directivos sepan gestionar políticamente la planificación, implementación y ejecución de políticas públicas, en favor de la sociedad.

Por momentos es sumamente complicado gerenciar, más aún cuando el tecnicismo quiere sobrepasar la esfera de la gestión política; pero, el trabajo debe hacerse conjuntamente entre lo técnico y lo político, para que se garantice efectividad y eficiencia en la estrategia de trabajo público.

La gestión del entorno político establece factores importantes que se deben asegurar en el manejo y técnica de los nuevos gerentes públicos de las administraciones, como son el emprendimiento de políticas, gestión del desarrollo de las políticas, negociación pública, deliberación pública, marketing público y comunicación estratégica, y la ética en la función pública. (SERVIR, 2016).

Cada uno de estos factores son sumamente importantes para el desarrollo organizacional de las administraciones públicas. El emprendimiento de políticas recrea la innovación pública que deben

tener los directivos públicos en sus gestiones. Esa innovación podrá ser disruptiva o incremental, y tendrá que garantizar que las organizaciones públicas sean más dinámicas y flexibles ante los cambios de paradigmas del mundo moderno. El directivo público en este nuevo gerencialismo debe de ser un emprendedor de las políticas de la institución y de su propia política.

Por su parte, la gestión del desarrollo de las políticas, le otorga legitimidad, poder y coherencia al directivo público para que tome decisiones en favor de la institución. Estas decisiones tienen que estar consensuadas en el planeamiento estratégico de la propia entidad, para el cumplimiento de metas y objetivos claros, solo se podrá cumplir con la toma de decisiones y voluntad para hacer.

La negociación pública es el acuerdo de voluntades en las decisiones que se van a tomar para ejecutar las políticas públicas. Este acuerdo debe tener valor agregado que asegure la ejecución y a posteriori la evaluación de la política que se impulsa. Para ello, la deliberación, marketing y comunicación en el ámbito público juegan un rol importante, el trabajo que se realice en la administración pública tiene que ser visible, en cumplimiento del principio de la transparencia, sin nada que ocultar, más aún cuando la gestión del entorno político se realiza en base a principios y ética en la propia función pública del funcionario y/o servidor.

### **1.3.2. Gestión estratégica**

La gestión estratégica es una herramienta fundamental para todo tipo de organizaciones. En base a su accionar se pone en funcionamiento el planeamiento estratégico de una institución. La gestión estratégica hay que entenderla “como el arte y/o ciencia de anticipar y gerenciar participativamente el cambio con el propósito de crear permanentemente estrategias que permitan garantizar el futuro de la organización” (Betancourt, 2006, p. 106).

En el ámbito público, la gestión estratégica tiene un rol fundamentalmente en la adecuación de objetivos, estrategias y políticas que deben ser definidas por las entidades del Estado.

Como hemos manifestado, el planeamiento estratégico es transcendental en una organización para su propio desarrollo y desenvolvimiento. Sin un plan de trabajo activo, no se podría gestionar la estrategia para cumplir las metas.

En las administraciones públicas la gestión estratégica tiene factores clave que influyen en más de un sector, como el análisis estratégico, diseño de políticas y planeamiento estratégico,

gestión por procesos, gestión por resultados, seguimiento, monitoreo y evaluación, innovación de la gestión pública, y gestión de los recursos humanos. (SERVIR, 2016)

En resumen, el análisis estratégico, sirve para identificar los problemas públicos internos y externos de nuestra sociedad y de las entidades, en busca de soluciones que cumplan con satisfacer las expectativas de los ciudadanos. Por su parte, el diseño de políticas consiste en el *ex post* del análisis estratégico y cumple una secuencia general: i) análisis, ii) diseño, iii) planifico, iv) ejecuto, v) evalúo, y iv) metaevalúo<sup>1</sup>.

Posteriormente, tenemos la gestión por procesos y por resultados. Las organizaciones tienen diversos procesos y procedimientos, que deben tener un fin para lograr metas con enfoque transformador, con valor agregado en la cadena de valor y sacando una ventaja competitiva en el mercado de los servicios. Cada entidad se mide en base a resultados, y está en una competencia perfecta por cumplir parámetros de eficiencia y eficacia en la ejecución de sus políticas.

La retroalimentación y las mejoras continuas de las políticas públicas que se manifiestan en la gestión estratégica permiten justamente que los indicadores varíen con el seguimiento, monitoreo y evaluación. Estas mejoras, al analizarlas y reflexionarlas, nos otorgan la posibilidad de innovar en la gestión pública.

Una gestión pública con innovación es una gestión con componentes de la gestión del cambio y comportamiento organizacional de las personas. Ello conlleva una gestión de recursos humanos para liderar equipos que incrementan la producción de las entidades del sector público.

### **1.3.3. Gestión operativa**

Si hemos hablado de la gestión del entorno político y la gestión estratégica, no podemos dejar de lado la gestión operativa, que es el eje que pone en funcionamiento la maquinaria de la organización. Moore (1998) lo define como el “despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos”.

La gestión operativa desarrolla la funcionalidad de las dos gestiones anteriores, pero aquí encontraremos al tecnicismo como la capacidad técnica de ejecutar lo diseñado y/o planificado.

---

1 Se define a la metaevaluación a la evaluación de la evaluación basada en una serie de normas y principios profesionales (Patton, 1997, p. 143).

Por esa razón, factores como la planificación operativa, capacidad técnica, rediseño y/o simplificación operativa, racionalidad económica, legalidad de las políticas, transparencia y rendición de cuentas y el control, son las herramientas técnicas con las que se ejecutan las políticas. (SERVIR, 2016).

En resumen, se debe entender que la planificación operativa se encarga de diseñar los planes de trabajo provistos de una articulación de objetivos estratégicamente claros y acorde con nuestro marco legal y las políticas de Estado y de gobierno, mientras que la capacidad técnica es la aplicación de conocimientos en relación a las diversas situaciones que se encuentren en nuestros entornos, y con rigurosidad para atender las demandas y necesidades colectivas en función de la propia gestión operativa.

El rediseño y/o simplificación operativa, mejora los procesos y procedimientos de la organización, con la finalidad de garantizar la gestión de calidad en los servicios. La calidad entendida como “conjunto de características que posee un producto o servicio obtenido en un sistema productivo, así como la capacidad de satisfacción de los requerimientos del usuario” (Cuatrecasas, 2012, p. 575). La gestión de la calidad de por sí es un concepto polisémico, pero que tiene componentes subjetivos, definidos como el conjunto de especificaciones que debe cumplir ciertos parámetros para garantizar y asegurar la satisfacción del cliente en su expectativa. Esta gestión de la calidad se maneja en base a rediseños y simplificaciones operativas que se deben de realizar para optimizar recursos.

Asimismo, el factor económico en las estimaciones de valor público mide los ingresos y egresos en la ejecución del presupuesto, reflexionando en la racionalidad económica que se debe de tener para una buena administración. La legalidad de las políticas se relaciona con el conocimiento y manejo del aspecto legal y la viabilidad de la norma jurídica para la ejecución de proyectos, con transparencia y rendición de cuentas, más aún cuando está enmarcada en el sector público, bajo responsabilidad de los funcionarios y servidores del Estado. Y el control, es la supervisión y vigilancia de toda la gestión operativa e incluso de la gestión del entorno político y gestión estratégica.

## **2. Transversabilidad de la administración pública**

El Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que tiene como órgano rector a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejos de Ministros, ha trabajado la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Este documento establece los cinco pilares centrales que debe de tener las administraciones públicas en todos los niveles de

gobierno: i) políticas públicas, planes estratégicos y operativos; ii) presupuesto para resultados; iii) gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional; iv) servicio civil meritocrático; y v) sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento. (PCM, 2013).

Sin embargo, estos cinco pilares de la modernización de la administración pública se trabajan con ejes transversales que permitan la optimización, eficacia y eficiente de la gestión y organización pública en su conjunto como rol regulador y prestacional al servicio de la nación.

Los cinco pilares modernizan la administración pública, pero también le ponen un gran desafío en este bicentenario, que es la operacionalización y el buen funcionamiento de los instrumentos y documentos técnicos para su ejecución.

Ahora, desarrollaremos los tres ejes transversales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que cruzan a cada uno de los cinco pilares: gobierno abierto, gobierno electrónico (hoy gobierno digital), y articulación institucional.

## **2.1. Gobierno abierto**

El gobierno abierto es aquel que se abre al escrutinio público, es accesible a los ciudadanos que lo eligieron, es capaz de responder a sus demandas y necesidades y rinde cuentas de su acciones y resultados. Asimismo, es un gobierno en el cual las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden: i) obtener fácilmente información relevante y comprensible, ii) interactuar con las instituciones públicas y fiscalizar la actuación de los servicios públicos, y iii) participar en los procesos de toma de decisiones (Banisar, 2005, p.13).

El gobierno abierto apertura los canales de comunicación entre la sociedad y el Estado con la finalidad de brindar transparencia a la población y tener un gobierno más accesible a los ciudadanos y sus demandas.

“Un gobierno abierto es aquel que garantiza y promueve la transparencia, la participación ciudadana, la integridad pública y que aprovecha el poder de la tecnología para elevar sus niveles de eficacia y garantizar la rendición de cuentas” (PCM, 2013, p. 48).

El gobierno abierto tiene desafíos en este bicentenario, como hacer más accesible el gobierno ante la demanda ciudadana, brindar un servicio de calidad con información completa y detallada, sin utilizar un lenguaje técnico que pueda confundir a los ciudadanos cuando se acercan a las instituciones públicas.

Necesitamos un gobierno más cercano a la población, un gobierno que trabaje de manera articulada en el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas, mostrando valores agregados considerados como valores públicos.

El trinomio gobierno-sociedad-persona, para el trabajo conjunto demuestra participación e inclusión, aquello que, impulsado por los nuevos paradigmas de la administración pública, permite mayor accesibilidad a través de la innovación pública. Este trinomio consolida la gobernabilidad democrática y apunta a tener actores comprometidos con el desarrollo del país.

## 2.2. Gobierno digital

En el 2018, con la aprobación de la Ley de Gobierno Digital, todo lo electrónico tuvo una variación de nomenclatura, e incluso la entidad rectora del sistema fue desactivada, para la creación de la actual Secretaría de Gobierno Digital,<sup>2</sup> que es un órgano de la PCM.

De acuerdo con el artículo 6° del Decreto Legislativo 1412 (2018), se entiende por gobierno digital al uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la administración pública para la creación de valor público. Se sustenta en un ecosistema compuesto por actores del sector público, ciudadanos y otros interesados, quienes apoyan en la implementación de iniciativas y acciones de diseño, creación de servicios digitales y contenidos, asegurando el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos y personas en general en el entorno digital.

En estos tiempos en que la pandemia sanitaria ha golpeado fuertemente al mundo y al Perú, no cabe duda de que el gobierno digital ha tomado mayor protagonismo en las administraciones públicas, pues ha virtualizado procesos, procedimientos y servicios públicos. De por sí, el trabajo del capital humano de la administración pública ha tenido que variar de la modalidad presencial a la modalidad remota.

---

2 La Secretaría de Gobierno Digital de la PCM es el ente rector del Sistema Nacional de Transformación Digital, lidera los procesos de innovación tecnológica y administra las plataformas nacionales transversales.

El gobierno digital es un avance en el proceso de modernización de la gestión pública. Permite cortar brechas de las propias instituciones del Estado, en ocasiones acercando a la institución al ciudadano a través de medios digitales e impulsa el gobierno abierto.

Asimismo, el gobierno digital ha pasado de ser el concepto que inició la revolución tecnológica en las administraciones públicas a convertirse en la “herramienta necesaria que está permitiendo la readecuación y cambio en las instituciones, se centra en el ciudadano, no solo impulsando una modernización institucional, a través del uso intensivo” de las tecnologías de la información y la comunicación con quienes tienen un nivel de acceso limitado a las mismas (PCM, 2013, p. 50).

No obstante, el gobierno digital es muy amplio e incluso en las ciencias jurídicas, esta disciplina ha sido ampliada en su magnitud legislativa con las diversas leyes y normas jurídicas que han sido publicadas<sup>3</sup> y que han enriquecido el debate. Empero, el gobierno digital engloba la digitalización de los servicios públicos, documentos y herramientas de gestión, como el documento nacional de identidad digital, reuniones digitales, entre otros.

En estos momentos, que el mundo va cambiando a pasos acelerados y donde el Perú está ingresando a una cuarta revolución industrial, el gobierno digital está tomando mayor fuerza y se está posicionando de manera estratégica. La administración pública peruana está trabajando diferentes planes para su desarrollo en sus propias organizaciones y tiene como pilar al Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, y los planes estratégicos en informática.

Ha llegado el momento que lo físico pase a lo digital y que la política de “cero papel” sea realidad. Esto simplificará la actuación de la administración pública y de los ciudadanos, buscando en todo momento el cumplimiento de los objetivos y las metas en la eficiencia y eficacia de los procesos que hemos iniciado en el Estado.

### **2.3. Articulación interinstitucional**

La articulación interinstitucional es otro de los ejes transversales de este sistema administrativo de la modernización de la gestión pública. Las administraciones públicas son muy amplias y

---

3 Las normas jurídicas publicadas en la son el Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital, el Decreto de Urgencia que aprueba el marco de confianza digital, la Resolución de Secretaría de Gobierno Digital que crea el Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado, la Resolución Ministerial que aprueba los estándares de interoperabilidad de PIDE (Plataforma de Interoperabilidad del Estado), entre otros.

complejas, su organización de por sí está distribuida en todo el país, donde hay presencia de los entes estatales.

Por la dimensión, el trabajo de las administraciones públicas debe hacerse de manera conjunta. Es un trabajo cooperativo para lograr los objetivos propuestos y brindarle solución a los problemas que puedan suscitarse.

En todo el territorio nacional, se tiene —o se presume— que hay una entidad del Estado. Estas entidades deben mantener mecanismos de coordinación con las demás instituciones estatales.

Estos mecanismos de coordinación y cooperación se expresan en dos ejes de relación interinstitucional: i) vertical, entre entidades de distintos niveles de gobierno, nacional, regional y local; y, ii) horizontal, entre entidades de un mismo nivel de gobierno, en el nivel nacional entre sectores, y a nivel descentralizado, entre gobiernos regionales y locales (PCM, 2013, p.52).

Las administraciones públicas al trabajar de manera coordinada y cooperante van a lograr la inmediata actuación del ente público, la interacción de los canales de comunicación y la articulación de políticas públicas en favor de los ciudadanos, solucionando así problemas públicos simples y complejos que colocan en situación de vulnerabilidad a los usuarios, más aún cuando somos un país en proceso de descentralización.

En la articulación interinstitucional hay que distinguir dos planos fundamentales: i) el plano político, la relación entre autoridades de uno o más niveles de gobierno, para la concertación y alineamiento de prioridades de políticas, y ii) el plano de gestión, la relación entre administraciones (representadas por funcionarios) de uno o más niveles de gobierno, para la articulación y cooperación en la implementación y gestión de políticas públicas (PCM, 2013, p. 53).

Con estos planos y relaciones interinstitucionales, se tiene que seguir trabajando en el progreso de las gestiones de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local). Se deben conformar espacios multinivel para implementar políticas multisectoriales que coadyuven a la solución de los problemas económicos, sociales y de gestión para los desafíos del bicentenario.

### **3. Del año del bicentenario hacia la visión del Perú al 2050**

Nos encontramos en el año del bicentenario. Nuestro país ha cumplido 200 años de independencia. Sin embargo, aún hay bastante trabajo por realizar. La Organización de Naciones Unidas (ONU)

ha presentado los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030 como agenda internacional para el desarrollo de los países miembros de la organización, bajo 17 lineamientos para su cumplimiento.

El 29 de abril de 2019, con los lineamientos presentados por la ONU, el Perú aprobó en el Foro del Acuerdo Nacional la visión del Perú al 2050, que va 20 años más de lo planteado por la ONU. Esta visión sirve como instrumento para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.

En la visión del Perú al 2050 (CEPLAN, 2019), se han determinado cinco puntos fundamentales para el desarrollo de la nación:

1. Las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena.

En este primer punto, el Estado tiene que seguir impulsando el desarrollo de las personas en igualdad de condiciones. Erradicar todo tipo de discriminación y eliminar la pobreza, es un gran reto y una deuda pendiente con el pueblo peruano, para seguir progresando y salir de la esfera de ser un país en proceso de desarrollo.

2. Gestión sostenible de la naturaleza y medidas frente al cambio climático.

Aquí tenemos que consolidar el respeto y protección al medio ambiente, para tener un ecosistema sostenible que permita el desarrollo económico y social de la patria enfocado en estar libres de la contaminación y protegidos del cambio climático que afronta el mundo.

3. Desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza.

Nos corresponde contribuir a impulsar el trabajo digno para la generación de riqueza y el mejoramiento del crecimiento económico como país, para ser más competitivos en el mercado internacional.

4. Sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los derechos humanos y libre del temor y de la violencia.

El rol de la democracia en nuestro país es crucial para el desarrollo armónico y para garantizar el Estado de derecho, en una sociedad libre, con respeto a los derechos fundamentales y para evitar cualquier tipo de abuso, contar con protección judicial frente al uso arbitrario y gozar de gobernabilidad.

5. Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás.

El Estado está en un proceso de reforma y modernización. En ese sentido, su eficiencia y eficacia están a prueba en los diversos sectores sociales que le exigen transparencia e igualdad de oportunidades, junto con la eliminación de todo tipo de corrupción en las esferas del Estado — se debe eliminar por completo— para garantizar un país de oportunidades.

## Conclusiones

Como hemos manifestado en este artículo, la administración pública peruana está evolucionando a grandes pasos; empero la tarea aún es ardua. Mientras toda esta evolución no se materialice y el ciudadano no deje de sentir insatisfacción por parte de las entidades públicas, la deuda seguirá pendiente.

En el aspecto técnico, se pudo haber evolucionado con un nuevo gerencialismo y herramientas de gestión que permiten la simplicidad de los procesos y procedimientos en la prestación de los servicios públicos, pero los componentes de la mejora continua (retroalimentación) e innovación deben de ser constantes, para una evolución óptima.

Los retos en este bicentenario tendrán fecha de caducidad; sin embargo, ya tenemos que ir apuntando a cumplir los objetivos y metas del 2050 como primera instancia, sin perjuicio de que con el pasar de los años estas propuestas y/o lineamientos quedarán totalmente obsoletos y apuntaremos hacia el 2100 con nuevas propuestas y con un nuevo modelo de país.

Al parecer, suena imposible cumplir los lineamientos establecidos; tan imposible como cumplir el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021, que prácticamente ha sido prologado con la visión del Perú al 2050, solo que con una nueva órbita y una nueva convivencia social.

La administración pública peruana está llena de retos y desafíos. Lo imposible no existe, lo difícil es fácil con planeación y organización, y lo desordenado se puede ordenar con disciplina. Por esa razón, en este artículo hemos desarrollado los desafíos de la administración pública del bicentenario para hacer un balance de cómo vamos y qué nuevas herramientas están apareciendo en las instituciones públicas.

## Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016). *Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano*. <https://storage.servir.gob.pe//publicaciones-sc/2016/Modelo de Gestion Directivos Publicos Ago16.pdf>
- Banisar, D. (2005). *Effective Open Government: Improving Public Access to Government Information*. OECD Working Paper. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2069870#](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2069870#)
- Betancourt, J. R. (2006). *Gestión estratégica: Navegando hacia el cuarto paradigma*. <https://www.eumed.net/libros-gratis/2006c/220/>
- Carro, J. L. (2011). Una introducción a la idea de modernización administrativa. *Dereito Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa*, 5-20. <http://hdl.handle.net/10347/9948>
- Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico, 2007. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2019). *Visión del Perú al 2050* [Archivo PDF]. <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>
- Cuatrecasas, L. I. (2012). *Gestión de la calidad total*. Diaz de Santos.
- Damián, L. (2018). Análisis de los rasgos del modelo gerencialista presentes en la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. *FACES*, 24(50), 45-61. <http://nulan.mdp.edu.ar/2930/1/FACES-50-elorriaga.pdf>
- Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital (12 de setiembre de 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-de-gobierno-digital-decreto-legislativo-n-1412-1691026-1/>
- Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (18 de diciembre de 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-sistema-admini-decreto-supremo-n-123-2018-pcm-1724739-1/>
- Decreto Supremo N° 007-PCM (2011), Decreto Supremo que aprueba la Metodología de Simplificación Administrativa y establece disposiciones para su implementación, para la mejora de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad (27 de enero de 2011). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/F86E1A28D84F788C05257BC0006CFD69/\\$FILE/decreto%20supremo%20007%20pcm.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F86E1A28D84F788C05257BC0006CFD69/$FILE/decreto%20supremo%20007%20pcm.pdf)

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2005). *Reforma y Modernización del Estado: Módulo avanzado de formación política*. Asociación Civil Transparencia. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/reforma-y-modernizacion-del-estado.pdf>
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público*. Paidós.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Secretaria de Gestión Pública. <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>
- Romero, J. E. (enero - abril, 2012). Una estrategia para el Estado contemporáneo: la nueva gerencia pública. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 127, 89-108. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13248>
- Vargas-Hernández, J. (2016). Implicancias del nuevo gerencialismo en los valores éticos, democráticos y profesionales del servidor público. *Espacios Públicos*, 19(46), 51-72. <https://www.redalyc.org/journal/676/67648385003/html/>

# Laboratorios de innovación en economías emergentes: fundamentos básicos para el sector público

Albert Ponce Villegas\*

## Resumen

Los laboratorios de innovación vienen emergiendo como instrumentos efectivos de la innovación en el sector público. Sin embargo, los contextos donde nacieron no se asemejan a las economías donde se están expandiendo. El presente estudio exploratorio busca analizar el potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector turismo a nivel público. Para ello, se realizaron entrevistas a profundidad con especialistas de ambas ramas.

En principio, los resultados muestran que el habilitador organizacional es el más determinante, así como el liderazgo es el componente condicionante más preponderante y desestabilizador. Adicionalmente, se identificaron dos componentes emergentes, los cuales deben adherirse a contextos similares al del Perú, como las habilidades comunicativas y capacidad política.

Si bien son pocos los laboratorios nacionales que surgen y subsisten, estos vienen abriéndose camino en varios frentes de la administración pública. Un potencial desarrollo en el sector turismo se vuelve factible debido a la relativa estabilidad de cuadros en la administración pública

---

\* Licenciado de Administración de turismo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Investigador adherente del grupo de investigación Gestión Global. Se ha desempeñado como organizador del Proyecto Suyay, iniciativa financiada por Global Greengrants Funds. Con experiencia en datos abiertos, innovación pública y desarrollo sostenible. Integrante del colectivo Jóvenes Peruanos Frente al Cambio Climático (JPCC). ORCID: 0000-0002-1454-9200. Correo electrónico: [albert.ponce@unmsm.edu.pe](mailto:albert.ponce@unmsm.edu.pe).

Este artículo se basa en la tesis para optar al grado académico de licenciado en Administración de Turismo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos "Potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público: Explorando una agenda en el sector turismo", sustentada por el autor en 2021 y publicada en: [https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/16586/Ponce\\_va.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/16586/Ponce_va.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

y a la urgente necesidad de innovar. Sobre esa base, se identificaron objetivos, tipo de innovación, forma de intervención, esquema operativo y nivel organizacional más adecuados con miras a una posible puesta en marcha.

**Palabras clave:** laboratorios de innovación, turismo, *labs*, innovación en el sector público, innovación en turismo.

### *Abstract*

Innovation laboratories have emerged as effective instruments of innovation in the public sector. However, the contexts where they were born do not resemble the economies where they have been expanding. This exploratory study seeks to analyse the potential development of innovation labs in the tourism sector at the public level. To reach this goal, in-depth interviews were conducted with specialists from both branches.

Firstly, the results show that the organizational enabler is the most decisive, as well as leadership as the most preponderant and destabilizing conditioning component. Additionally, two emerging components were identified, which should adhere to contexts similar to that of Peru, such as communication skills and political capacity.

Although there are few national laboratories that emerge and survive, they have been making their way on various spaces of the public administration. A potential development in the tourism sector becomes feasible due to the relative stability of policymakers in the administration and the urgent need to innovate. On this matter, objectives, type of innovation, form of intervention, operational scheme and appropriate organizational level were identified with a view to a possible start-up.

**Keywords:** Innovation labs, tourism, labs, innovation in the public sector, innovation in tourism

## **Introducción**

En un horizonte plagado de mucha disrupción (Castiñeira, 2019), producto de los cambios que se vienen hilvanando en diversos campos de nuestra sociedad, se nos presenta un panorama difícil de configurar y presagiar. Así, uno de los organismos que enfrentará los mayores desafíos es el sector público (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], 2015; Torfing, 2019), por lo que requerirá adoptar la innovación como patrón o lógica fundamental.

En este último periodo, el término ha calado y se ha posicionado fuertemente. No obstante, Kwoh (2012) pone a consideración que su uso es meramente discursivo. La comprensión de la innovación debe darse en toda su extensión, sobre todo al referirnos a su incorporación en el sector público.

Un común denominador que no se tiene en cuenta es la diferencia entre innovación en el sector público y en el campo empresarial. Por un lado, el último tiene un énfasis en la tecnología y desarrollo de productos (Schuurman y Tönurist, 2017). En contraste, en el sector público, el objetivo es difuso y variado (OCDE, 2015), con un sistema de control y decisión muy heterogéneo (Arundel et al., 2019).

Schuurman y Tönurist (2017) dan cuenta de una escasa literatura y estudios relacionados a la innovación en el sector público, superados ampliamente por investigaciones organizacionales provenientes del sector privado (Demircioglu y Audretsch, 2017). Si bien la innovación puede ser considerada contraintuitiva dentro del sector público (Stewart-Weeks y Kastle, 2015), el sector público ha promovido medidas de innovación, ya sea de forma intencional o casual (Criado y Rojas-Martín, 2017). Al respecto, Mazzucato (TED, 2013) pone en relieve el papel del gobierno en el desarrollo de innovaciones que han sido un éxito empresarial debido al soporte económico en investigación y desarrollo (I+D). Así pues, aún no existe una visión general de la innovación en el sector público (De Vries et al., 2015), pero este se irá perfeccionando paulatinamente (OCDE, 2015).

En la amplitud del sector público, el turismo se destaca por ser uno de los sectores con mejores perspectivas económicas nacional e internacionalmente, superando inclusive dificultades coyunturales como la crisis financiera del 2008 (OCDE, 2018). Además, estas proyecciones son consistentes en el largo plazo y muy favorables para economías emergentes (Organización Mundial del Turismo [OMT], 2017) como Perú. Sin embargo, su crecimiento enfrenta un alto riesgo, producto de la confluencia de determinados factores globales que podrían reducir su rendimiento, como impactos en las condiciones macroeconómicas, digitalización de la economía o eventos naturales (OCDE, 2018).

Estos retos muestran la necesidad de políticas de innovación que mitiguen los impactos en el corto y largo plazo, así como produzcan mejoras en productividad, sostenibilidad y adaptabilidad al mercado (OCDE, 2020). Un papel que vienen siguiendo las administraciones públicas para materializar la innovación es mediante los laboratorios de innovación (*labs*). Desde su aparición,

se han diseminado por todo el mundo con gran rapidez. Sin embargo, los habilitadores, factores condicionantes y características básicas de un *lab* difieren entre uno y otro contexto. El presente artículo busca dilucidar tales aspectos en el plano nacional, particularmente en el sector turismo.

## 1. Revisión de la literatura

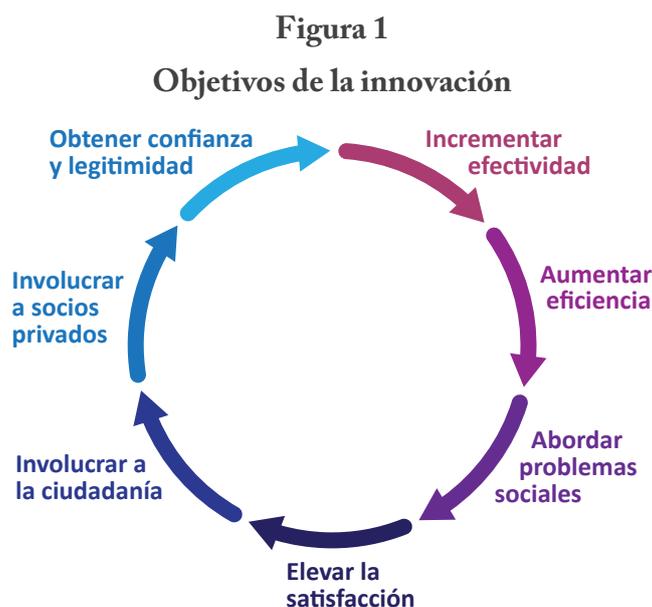
De Vries et al. (2015), por medio de una recopilación bibliográfica, identificaron y agruparon los tipos de innovación en el sector público (ver tabla 1).

**Tabla 1**  
**Tipos de innovación en el sector público**

Tipo de innovación	Atención
Proceso administrativo	Nuevas formas organizativas, métodos o técnicas de gestión
Proceso tecnológico	Creación o uso de nuevas tecnologías
Producto o servicio	Servicios o productos puestos a disposición de usuarios potenciales (Gault, 2018)
Gobernanza	Nuevas formas y procesos para abordar problemas sociales
Conceptual	Nuevos arquetipos de referencia o paradigmas

Fuente: Adaptado de Potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público: Explorando una agenda en el sector turismo. (p.43), por A. Ponce, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12672/16586>)

Adicionalmente, los autores han recopilado y estructurado los objetivos de la innovación en el sector público (ver figura 1).



Fuente: Elaboración propia de *Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda*. (p. 16-17), por De Vries, Bekkers, & Tummars, 2015. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2638618>

Los elementos que estimulan el desarrollo de la innovación en el sector público son catalogados de distinta forma, pero cuentan con componentes similares. En ese sentido, se fusiona las teorías previas como marco de referencia bajo la denominación “habilitadores”. El marco se encuentra desglosado en cuatro niveles (ver tabla 2)

**Tabla 2**  
**Habilitadores de la innovación en el sector público**

<b>Habilitadores</b>	<b>Definición</b>
Nivel ambiental	Características del sector público en su conjunto y la sociedad.
Nivel organizacional	Características estructurales y culturales de la organización.
Nivel individual	Características de las personas que innovan.
Potencialidades de la innovación	Características intrínsecas condicionales que puede desencadenar una innovación.

Fuente: Adaptado de *Potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público: Explorando una agenda en el sector turismo*. (p.129), por A. Ponce, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12672/16586>)

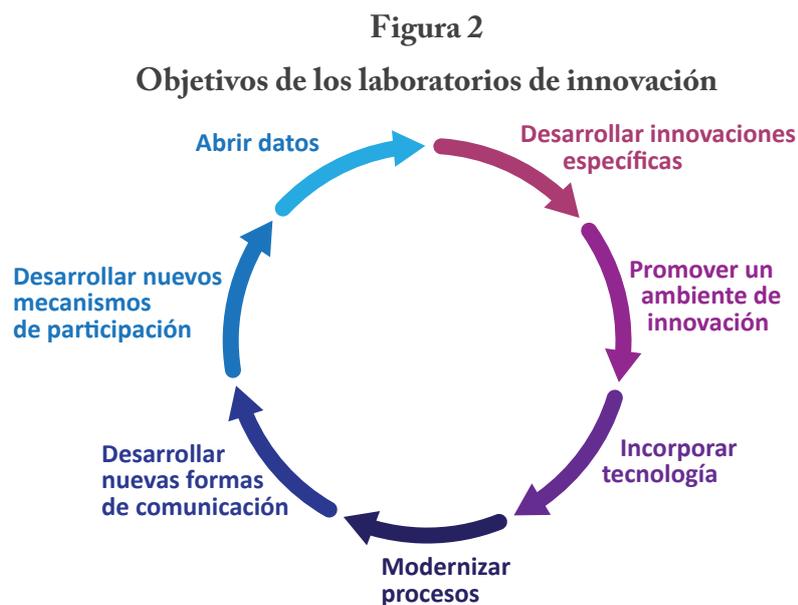
De acuerdo con el directorio de Apolitical,<sup>1</sup> se tienen mapeadas 114 unidades de innovación a nivel global, donde más del 75% se encuentra en economías desarrolladas, con presencia mayoritaria en Europa y América (Tõnurist et al., 2015). El Perú, sin estar ajeno las tendencias, cuenta con tres laboratorios de innovación localizados en el Gobierno central. Si bien se contaba con otros *labs* en menores instancias, estos ya dejaron de existir. En el sector turismo, solo han sido encontrados laboratorios de innovación en países pertenecientes a la OCDE,<sup>2</sup> vinculados a espacios empresariales y académicos.

Si existe algo claro que comparten los laboratorios de innovación es su nivel de actuación disparejo en el plano metodológico, funcional, estructural y de alcance (Arros y Ramírez-Alujas, 2017; Tõnurist et al., 2015). En tanto, el común denominador es el uso de nuevos instrumentos de política pública (Williamson, 2015). Así también, de la bibliografía revisada se extraen dos características sustanciales: la vocación experimental orgánica y la capacidad de asunción de riesgos mínimos, contando con el error como probabilidad latente y el aprendizaje como producto derivado (Torres, 2016; Stewart-Weeks y Kastle, 2015; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2012).

Acevedo y Dassen (2016), en base al análisis de algunos laboratorios en la región latinoamericana, identifican siete objetivos (ver figura 2):

1 Para mayor información, consulte Innovation Lab Directory

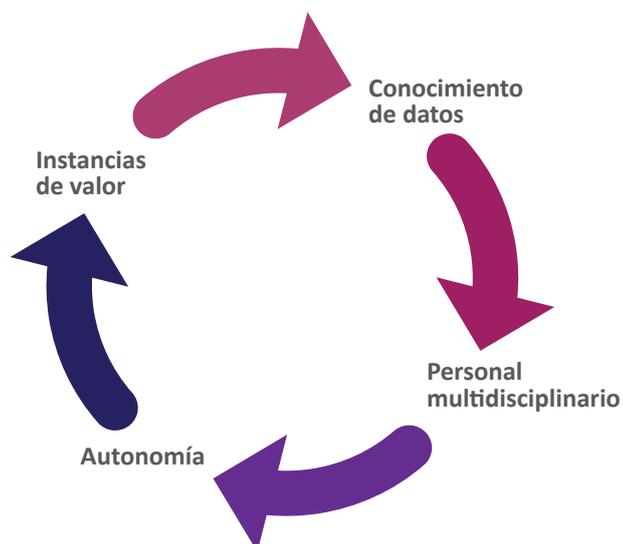
2 eTourism Lab, Smart Tourism Lab, E-Lab, Lightning Lab, Ontario Tourism Innovation Lab y T-lab.



Fuente: Adaptado de *Potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público: Explorando una agenda en el sector turismo*. (p. 75), por A. Ponce, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12672/16586>)

Asimismo, Acevedo y Dassen (2016) caracterizan elementos básicos de un laboratorio de innovación (ver figura 3)

**Figura 3**  
**Características de los laboratorios de innovación**



Fuente: Elaboración propia de *Potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público: Explorando una agenda en el sector turismo*. (p. 80-82), por A. Ponce, 2021 (<https://hdl.handle.net/20.500.12672/16586>)

En el plano organizacional e interno, estos autores han identificado factores condicionantes (ver tabla 3).

**Tabla 3**  
**Factores condicionantes de un laboratorio de innovación**

<b>Factores condicionantes</b>	<b>Definición</b>
Incorporación de visiones externas	Inclusión de actores externos fuera de los límites del sector público
Redes internas y externas	Vínculos formales e informales con actores internos y externos
Soporte político	Apoyo de líderes con capacidad decisoria
Flexibilidad presupuestaria	Nivel de elasticidad en materia presupuestaria
Administración del riesgo	Mecanismo para reducir el riesgo en el sector público (prototipos, experimentos o pilotos)

Fuente: Adaptado de *Potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público: Explorando una agenda en el sector turismo*. (p. 129), por A. Ponce, 2021. <https://hdl.handle.net/20.500.12672/16586>

## 2. Metodología

El estudio ha estado enmarcado en el enfoque cualitativo, de corte fenomenológico y de naturaleza exploratoria. En virtud de ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a cuatro perfiles determinados. En la tabla 4 se muestra la descripción de los perfiles, así como la institución perteneciente al momento de llevarse a cabo la investigación.

**Tabla 4**  
**Perfiles de la investigación**

<b>Nº</b>	<b>Perfiles</b>	<b>Institución/Área perteneciente</b>
1	Experiencia en laboratorios de innovación en América Latina	Ruta N (Colombia) Agesic (Uruguay)
2	Experiencia en laboratorios de innovación en el plano nacional	Minedu Lab Ayni Lab (Midis) Servir (gestión del conocimiento e innovación) Piscina Lab Municipalidad de Miraflores (gobierno digital) Universidad Continental (innovación social)
3	Experiencia en el sector público del turismo (nacional, regional o local)	PromPerú (gestión de segmentos) Mincetur (programa de turismo comunitario) PNUD (turismo comunitario) Municipalidad de Ollantaytambo Asesoría y consultoría externa (3 personas) Exministro Mincetur

---

4	Iniciativas empresariales en el sector turismo con un componente innovador	Llama Pack Andean Lodges Crees Manú Casas del Perú
---	--	---

---

Fuente: Elaboración propia de *Potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público: Explorando una agenda en el sector turismo*. (p. 87-88), por A. Ponce, 2021. <https://hdl.handle.net/20.500.12672/16586>

Se optó por las entrevistas debido a su valor complementario al momento de estudiar la innovación en el sector público (Arundel et al., 2019). En los dos primeros perfiles, la recopilación centró su atención en indagar el panorama de la innovación en el sector público. El tercer perfil se centró en entender las particularidades que posee el sector turismo en el plano público. Finalmente, en el último perfil, la contestación se concentró en discernir el proceso y desarrollo de la innovación, así como los factores que permitieron su consecución. En todos los perfiles, las identidades y las organizaciones que representan se mantienen en reserva por razones de confidencialidad.

La recopilación de datos se dio en septiembre, octubre y noviembre de 2019. Las entrevistas, en promedio, tuvieron una duración de 63 minutos, para lo cual se siguió una guía de preguntas semiestructurada (validada por juicio de expertos) en tres temáticas: (i) habilitadores de la innovación (ii) factores condicionales (iii) laboratorios de innovación. Se desarrollaron reuniones físicas (16) y virtuales (4). En ambos casos, se realizaron grabaciones para su posterior transcripción y análisis.

Asimismo, de manera complementaria y delimitante se proveyó una encuesta a los perfiles 3 y 4, debido a que su estructura estaba orientada a una posible puesta en funcionamiento de un laboratorio de innovación en el sector turismo. En el mismo se siguió el patrón esquemático de las entrevistas.

### 3. Resultados

En todos los casos, los laboratorios de innovación dependen en demasía del liderazgo; esto los vuelve extremadamente frágiles, pero también les permite adoptar actitudes proactivas y resilientes con el fin de preservar su memoria institucional y ganar adeptos. En esa línea, un buen soporte pueden ser compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano como la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública (2009) o la Declaración sobre Innovación en el Sector Público (2019).

En el caso peruano, la característica más recurrentemente señalada fue su gobernanza burocrática, mal focalizada y con rendimientos ineficientes. Al respecto, el caso Lava Jato fue el ejemplo más reseñado, pues principios de control, efectividad y transparencia no fueron seguidos a cabalidad. En contraparte, aspectos menos relevantes (como trámites) eran cumplidos con estricta severidad.

Sumado a ello, se resalta la gran inestabilidad política de este último quinquenio, lo que vuelve sumamente difícil garantizar un grado razonable de seguridad a una posible unidad de innovación. En paralelo, el sector turismo y sus instituciones gestoras son percibidas como entidades con un funcionamiento aislado, estancado y de poca visión.

En materia conceptual, existe un consenso al entender la innovación como un “medio” para algo superior, como competitividad o generación de valor público. En el caso peruano, la diferencia conceptual entre innovación pública y empresarial está más arraigada en los funcionarios públicos miembros del *lab*. Tal diferencia se difumina o malinterpreta a medida que supera las barreras organizacionales del propio laboratorio. Para el sector turismo se extrae una falta de visión o panorama respecto a la innovación, manifestado en ejemplos limitados, incongruentes o relacionados a simples mejoras incrementales. No obstante, esto muestra un consenso sobre por qué debería darse la innovación en el sector turismo: por la ventaja relativa que puede generar. Así también, se debe resaltar que, dentro de las entidades de la gobernanza del sector turismo no existe una armonización con respecto a la innovación, un primer aspecto que debería abordar una unidad de innovación.

Por otro lado, la concepción que se tiene con respecto a un laboratorio de innovación es muy heterogéneo. Esto sugiere que su estructura, composición y ubicación organizacional podría influenciar su propia autoconcepción. Además, en los laboratorios de innovación nacionales, además de sus características, se le han añadido matices alejados de su concepción principal como actividades de divulgación. En todos los casos, se destaca la confluencia de funcionarios públicos en puestos clave. En contraste, cuando uno de estos actores es alejado o retirado, se eleva la probabilidad de desmembramiento de la unidad de innovación. Para evitarlo, se resaltó la necesidad de entrega rápida de resultados que permitan ganar adeptos y legitimidad tanto al interior como al exterior de la organización.

Un tema por destacar sobre los factores es el asociado al riesgo. Por un lado, el funcionario público ve el riesgo como algo difícil de asumir, mientras que actores externos señalan que el

riesgo se viene dando y muestra de ello son las políticas públicas incorrectamente diseñadas e implementadas.

“Esto se puede deber a que el sector público busca una mayor eficiencia en relación a su ejecución presupuestal, que muchas veces es recompensada, pero se aleja de aspectos relacionados a la calidad del gasto. Este, al ser el principal medidor del éxito de un funcionario público, genera distorsiones en su comportamiento y entendimiento sobre el riesgo” (Ponce, 2021, p.102).

Además, sus formas de expresión reducidas y mitigantes, como los experimentos o prototipos, no han sido ensayadas en demasía en el sector público nacional. En consecuencia, su asociación como mecanismo de aprendizaje no es patente. Por otro lado, la generación y extracción de aprendizajes de un programa o política no es una práctica muy arraigada en el sector turismo.

#### 4. Conclusiones

Si bien la inestabilidad política es constante en economías emergentes como Perú, lo cierto es que el sector turismo se diferencia por el menor control político, así como por un consenso generalizado de su importancia como actividad económica. Esto lo convierte en un espacio propicio para instrumentos de nueva gobernanza como los laboratorios de innovación. Si bien la importancia económica del turismo está demostrada en números, las medidas gubernamentales no parecen ir en consonancia con tal evidencia. El sector turismo aún es percibido como un sector *light*, y esto se debe en parte a las intervenciones genéricas y repetitivas de sus entes gestores. Un laboratorio de innovación podría ser ese organismo que pueda diseñar, testear e iterar nuevos instrumentos de política pública.

En esta investigación se han profundizado en tres elementos: habilitadores de la innovación, factores condicionantes y características básicas de un potencial laboratorio de innovación en el sector turismo (ver tabla 5). Respecto al primero, el nivel organizacional es, a juicio de los expertos, el más determinante, seguido por el nivel individual. En seguida, el liderazgo se cataloga como el factor condicionante más destacado. En contraste, los cuatro factores restantes se consideran necesarios, pero todos dependen de la construcción a nivel interno. Asimismo, de las características básicas, la multidisciplinariedad y autonomía fueron las más relevantes. No obstante, se debe destacar su fragilidad para garantizar una su continuidad en el largo plazo.

En cualquier situación, los laboratorios deben identificar y entregar resultados rápidos para obtener legitimidad y reconocimiento interno y externo. Un primer comienzo debe partir por lograr una armonización entre las entidades gestoras sobre hacia dónde debe apuntar

la innovación en el sector turismo. Luego, a medida que se interioriza, debe escalarse, complejizarse y profundizarse.

Además, se debe tener en cuenta que la presencia de un gran volumen de laboratorios de innovación se encuentra en economías desarrolladas, contextos con mayor estabilidad, inversión y cultura hacia la innovación. En el caso peruano, se descubrieron dos factores emergentes que deben sumarse a la colección de análisis: (i) capacidad comunicacional y (ii) entendimiento político. Del mismo modo, la vocación experimental aún no está muy clara y, en algunos casos, se incorporan matices alejados de su concepción como actividades de difusión. Esto se puede alinear a su vocación y deseo de subsistir.

Igualmente, la investigación buscó delimitar elementos básicos iniciales de un laboratorio de innovación. Al respecto, se recopiló el nivel organizacional, objetivos, tipos de innovación, lógica de operatividad, actividades y forma de operación (ver tabla 5). Esto fue alcanzado a través de encuestas con actores asociadas al sector turismo (perfil 3 y 4). Si bien no hubo un consenso mayoritario en términos porcentuales, lo compilado debe servir como guía de referencia para unidades de innovación para el sector turismo.

Finalmente, se debe tener en consideración que el mayor corpus de conocimiento relacionado a *labs* se encuentra disponible en inglés.

**Tabla 5**

**Matriz de un laboratorio de innovación en el sector turismo**

Habilitadores		Factores condicionantes		Características básicas	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel organizacional</li> <li>Nivel individual</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Liderazgo</li> <li>Capacidad comunicacional</li> <li>Entendimiento político</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Personal multidisciplinario</li> <li>Autonomía</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar y entregar resultados rápidos</li> </ul>					
Nivel	Objetivos	Tipo	Operatividad	Actividad	Intervención
Ministerial	Involucrar a actores privados	Innovación por procesos	Desarrollar innovaciones específicas	Realizar testeos o pilotos	<i>Top-down</i> (énfasis en la estrategia) <i>Bottom-up</i> (énfasis en los usuarios)

Fuente: Elaboración propia de *Potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público: Explorando una agenda en el sector turismo*. (p. 117-118), por A. Ponce, 2021. <https://hdl.handle.net/20.500.12672/16586>

## Referencias

- Acevedo, S. y Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública* (Nota técnica N° IDB-TN-1101). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17174/innovando-para-una-mejor-gestion-la-contribucion-de-los-laboratorios-de>
- Arros, V. y Ramírez-Alujas, Á. V. (2017). Innovación en el sector público chileno: La experiencia y aprendizajes del laboratorio de gobierno. *Revista de Gestión Pública*, VI(1), 43–80. <https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2215>
- Arundel, A., Bloch, C. & Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789–798. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.12.001>
- Castiñeira, À. (14 de febrero de 2019). *Las tendencias que determinarán una nueva economía a partir de 2030*. World Economic Forum. <https://es.weforum.org/agenda/2019/02/las-tendencias-que-determinaran-una-nueva-economia-a-partir-de-2030/>
- Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (enero-junio de 2017). Laboratorios de Innovación para cambiar la gestión pública: Análisis del caso Novagob.Lab. *Revista de Gestión Pública*, VI(1), 19–42. <https://novagob.org/wp-content/uploads/2018/03/Criadoetal-1.pdf>
- Demircioglu, M. A. & Audretsch, D. B. (november 2017). Conditions for innovation in public sector organizations. *Research Policy*, 46(9), 1681–1691. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.08.004>
- De Vries, H., Bekkers, V.J.J.M. & Tummers, L. (August 1, 2015). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 1–40. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2638618>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2012). *Laboratorios de Innovación: Una guía práctica*. (Vol. 1). <https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2016/12/laboratorios-de-innovacion-3b3n-una-gu-3ada-prc3a1ctica1.pdf>
- Gault, F. (2018). Defining and measuring innovation in all sectors of the economy. *Research Policy*, 47(3), 617–622. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.01.007>
- Kwong, L. (may 23, 2012). You Call That Innovation? *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304791704577418250902309914>
- OECD. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*. <https://doi.org/10.1787/9789264236561-en>
- OECD. (2018). *OECD Tourism Trends and Policies 2018*. <https://doi.org/10.1787/tour-2018-en>
- OECD. (2020). *OECD Tourism Trends and Policies 2020*. <https://doi.org/10.1787/6b47b985-en>

- Organización Mundial del Turismo. (2017). *Panorama OMT del turismo internacional*. <https://doi.org/10.18111/9789284419043>
- Ponce, A. (2021). *Potencial desarrollo de laboratorios de innovación en el sector público: Explorando una agenda en el sector turismo* (Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Cybertesis. <https://hdl.handle.net/20.500.12672/16586>
- Schuurman, D. & Tönurist, P. (January 2017). Innovation in the Public Sector: Exploring the Characteristics and Potential of Living Labs and Innovation Labs. *Technology Innovation Management Review*, 7(1), 7–14. <https://doi.org/10.22215/timreview1045>
- Stewart-Weeks, M. & Kastle, T. (2015). Innovation in the Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*, 74(1), 63–72. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12129>
- TED. (28 de octubre de 2013). Mariana Mazzucato: *El gobierno... inversor, tomador de riesgos, innovador* [Video]. YouTube. <https://youtu.be/3r1IPsldbBg>
- Tönurist, P., Kattel, R. & Lember, V. (2015). Discovering Innovation Labs in the Public Sector. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, (61), 1–36. <http://hum.ttu.ee/wp/paper61.pdf>
- Torfinn, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 21(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
- Torres, E. (2016). La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 17(28), 229–233. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337552122009>
- Williamson, B. (2015). Governing methods: Policy innovation labs, design and data science in the digital governance of education. *Journal of Educational Administration and History*, 47(3), 251–271. <https://doi.org/10.1080/00220620.2015.1038693>

# Los derechos culturales como libertades y su problemática en el Perú

Jorge Luis Flores Paredes\*

## Resumen

El presente artículo se basa en la tesis que sustenté en febrero de 2020 para optar el grado de magíster en Derechos Humanos, donde sostengo que los derechos humanos culturales, reconocidos en el primer párrafo del artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, son libertades de acuerdo con el concepto establecido por el jurista alemán Robert Alexy. Asimismo, se identifica en la normativa peruana de rango infraconstitucional una mayor atención por parte del Estado a sus obligaciones de protección del patrimonio cultural en desmedro de sus obligaciones de garantizar el pleno ejercicio de los derechos culturales en su naturaleza de libertad, que incluyen abstenerse de intervenir en el ejercicio de las prácticas culturales y en el acceso a los bienes culturales y a la par de realizar acciones para asegurar que existan condiciones para ambas prácticas. Se identifica la relevancia de esta tesis en la posibilidad de generar conciencia en funcionarios y servidores del sector cultura peruano sobre la naturaleza de libertad de los derechos culturales para la más idónea prestación de sus servicios.

**Palabras clave:** derechos culturales, libertades, Robert Alexy, Ministerio de Cultura, políticas culturales.

---

\* Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, magíster en Derechos Humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como abogado especialista en control gubernamental en el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres - Juntos. Correo electrónico: [jorge.floresparedes@gmail.com](mailto:jorge.floresparedes@gmail.com)

Este artículo se basa en la tesis para optar al grado académico de magíster en Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú "Patrimonio cultural inmueble como medio de ejercicio libre de los derechos humanos culturales", sustentada por el autor en 2019 y publicada en: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16056/FLORES\\_PAREDES\\_JORGE\\_LUIS\\_PATRIMONIO\\_CULTURAL.pdf?isAllowed=y&sequence=1](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16056/FLORES_PAREDES_JORGE_LUIS_PATRIMONIO_CULTURAL.pdf?isAllowed=y&sequence=1)

### *Abstract*

This article is based on the thesis that I supported in February 2020 to earn the master's degree in Human Rights from the Pontificia Universidad Católica del Perú, where I argue that cultural human rights, recognized in the first paragraph of article 27 of the Declaration Universal Human Rights, are freedoms according to the concept established by the German jurist Robert Alexy. Likewise, the Peruvian legislation of infra-constitutional rank identifies greater attention by the State to its obligations to protect cultural heritage to the detriment of its obligations to guarantee the full exercise of cultural rights in their nature of freedom, which include abstaining to intervene in the exercise of cultural practices and in the access to cultural property and, at the same time, to carry out actions to ensure that conditions exist for both practices. The relevance of this thesis is identified in the possibility of generating awareness in officials and servants of the Peruvian culture sector about the nature of freedom of cultural rights for the most suitable provision of their services.

**Keywords:** cultural rights, freedoms, Robert Alexy, Ministry of Culture, cultural policies.

### **Introducción**

Los derechos humanos son clasificados tradicionalmente en derechos civiles, derechos políticos, derechos económicos, derechos sociales y derechos culturales. El desarrollo conceptual de estos últimos, sin embargo, no es tan abundante como el de los otros, y ha estado a cargo principalmente de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Unesco.

Antes de 2010, el responsable en materia cultural en el Perú era el Instituto Nacional de Cultura-INC. Desde ese año contamos con el Ministerio de Cultura (creado mediante la Ley 29565, publicada el 22 de julio de 2010), encargado de la formulación de las políticas correspondientes y el manejo de presupuestos que superan los 500 millones anuales, según los datos recuperados del portal del Ministerio de Economía y Finanzas. Resulta necesario, por lo tanto, generar un desarrollo conceptual de los derechos culturales a efectos de que sus políticas se cimenten sobre bases teóricas sólidas. El trabajo de tesis de maestría, motivo del presente artículo, pretende aportar en ese sentido, identificando la naturaleza de los derechos culturales como libertades y, por tanto, definiendo un rol distinto al de otros sectores que, como salud o educación, ofrecen prestaciones a la población. En el caso de cultura, su labor debe estar orientada a permitir, dar acceso o facilitar el ejercicio de libertades.

Mi tesis, titulada “Patrimonio cultural inmueble como medio de ejercicio libre de los derechos humanos culturales” (Flores, 2020), postula que los derechos culturales son libertades, según la clasificación que ofrece el jurista alemán Robert Alexy en su libro *Teoría de los Derechos Fundamentales* (2017, p. XXVI), y lo demuestro con un trabajo de campo consistente en entrevistas a ciudadanos que desarrollan diversas actividades de tipo cultural, basados en el patrimonio cultural inmueble de la ciudad de Lima, Perú. Se escogió el patrimonio cultural inmueble porque se consideró como aquel en el cual podía resultar menos evidente el ejercicio de los derechos culturales como libertad y, sin embargo, en todos los casos de estudio se verificó que sus prácticas eran motivadas por iniciativa propia, sin incentivo del Estado e incluso sin el apoyo de este. Esa espontaneidad y ausencia de carácter prestacional sirvió para calificarlas como libertades. El alcance de estas conclusiones es universal, pues la tesis pretende definir de manera inductiva la naturaleza jurídica de libertad de los derechos culturales a nivel general, partiendo de su verificación en casos particulares y representativos.

Asimismo, la tesis identifica una problemática en el tratamiento a nivel nacional del concepto de libertad de los derechos culturales. De la revisión de la normativa peruana se ha identificado que, pese a que el nivel constitucional sí reconoce una naturaleza de libertad a los derechos culturales, y por tanto, la obligación de este de garantizar su ejercicio, las normas de rango infraconstitucional parecen haber dado prioridad a otra obligación del Estado fijada en las normas internacionales, que es la preservación del patrimonio cultural. Con ello se ven afectadas las libertades culturales, pues surgen una serie de trabas a su ejercicio como las limitaciones para acceder al patrimonio cultural inmueble, restricciones a la propiedad del patrimonio cultural, etcétera.

A continuación, presentaremos un resumen de mi tesis, separando los temas principales de la siguiente manera: en primer lugar explicaremos la definición de libertad que da el autor Robert Alexy; luego expondremos cuáles son los derechos culturales, su base normativa y el contenido que los documentos internacionales han desarrollado para la mayoría de ellos; a continuación expondremos un resumen del trabajo de campo basado en entrevistas que se realizó para comprobar la tesis; seguidamente se verá la idea de libertad que la Constitución Peruana tiene respecto de los derechos culturales para seguidamente identificar la problemática existente a nivel de normas infraconstitucionales, las cuales dan prioridad a la protección del patrimonio cultural por sobre la garantía de las libertades culturales; y finalmente señalaremos las conclusiones relacionadas con la necesidad de difundir entre el personal del sector cultura la naturaleza de libertad de los derechos culturales para el mejoramiento del servicio brindado a la sociedad.

## 1. La clasificación de los derechos subjetivos, según Robert Alexy

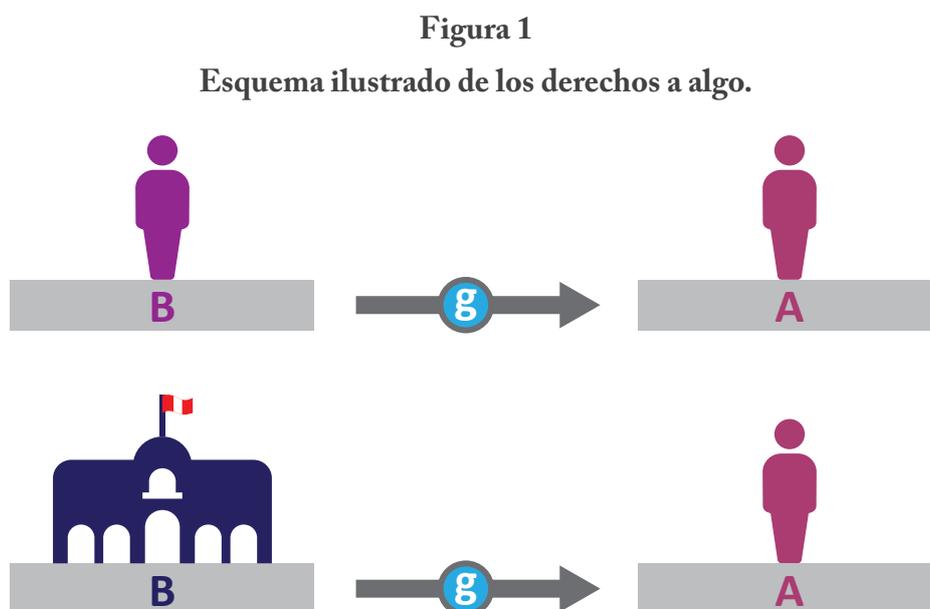
Robert Alexy es uno de los filósofos del Derecho más importantes e influyentes en la actualidad, particularmente en temas de interpretación jurídica y argumentación judicial, junto a otros importantes autores como Manuel Atienza y Jürgen Habermas. Nacido en Alemania en 1945, es un catedrático universitario y entre sus obras destacan *Teoría de la argumentación jurídica* y *Teoría de los derechos fundamentales*. En el capítulo cuarto de esta segunda, titulado “Los derechos fundamentales como derechos subjetivos”, desarrolla un sistema de posiciones jurídicas fundamentales (Alexy, 2017, p. 163) que divide los derechos en tres tipos:

1. Derechos a algo
2. Libertades
3. Competencias

Veamos una explicación de cada una de estas categorías:

### 1.1. Derechos a algo

Se trata de una relación de tres elementos: un titular o portador del derecho “A”, un destinatario “B”, y un objeto del derecho “g”, siendo que “A” tiene derecho a una acción de “B”, que viene a ser el objeto “g”, tal como se grafica a continuación:

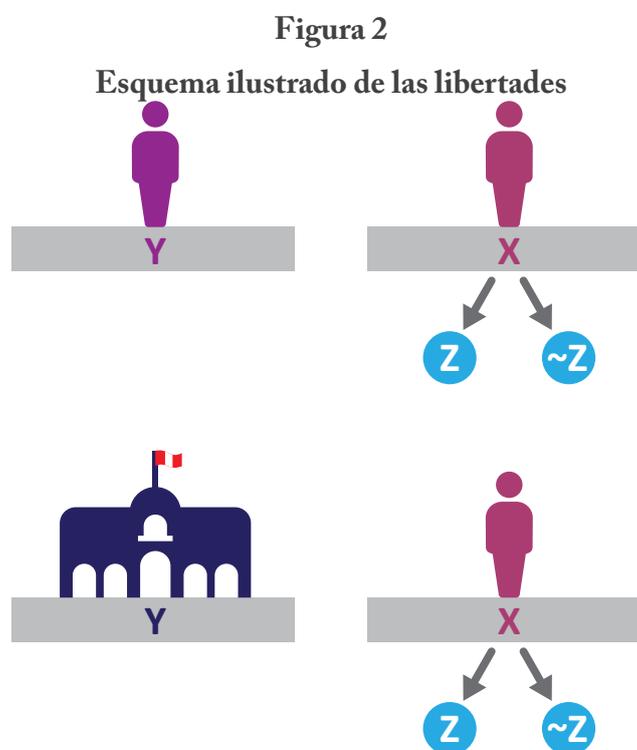


Fuente: elaboración propia

En el gráfico hemos representado al sujeto “A” (el titular del derecho, un ciudadano cualquiera) y al sujeto “B”, que puede ser un particular o el Estado, obligado a brindarle a “A” el objeto “g”, que sería una prestación, como los servicios de salud, de educación, pensiones, etcétera.

## 1.2. Las libertades

Las libertades también consisten en una relación de tres elementos: el titular del derecho “X”, un tercero “Y”, y una acción “Z”. “X” es libre respecto de “Y”, de hacer o no hacer la acción “Z”, es decir, tiene una “alternativa de acción” (Alexy, 2017, p. 189) como se muestra en el siguiente gráfico:

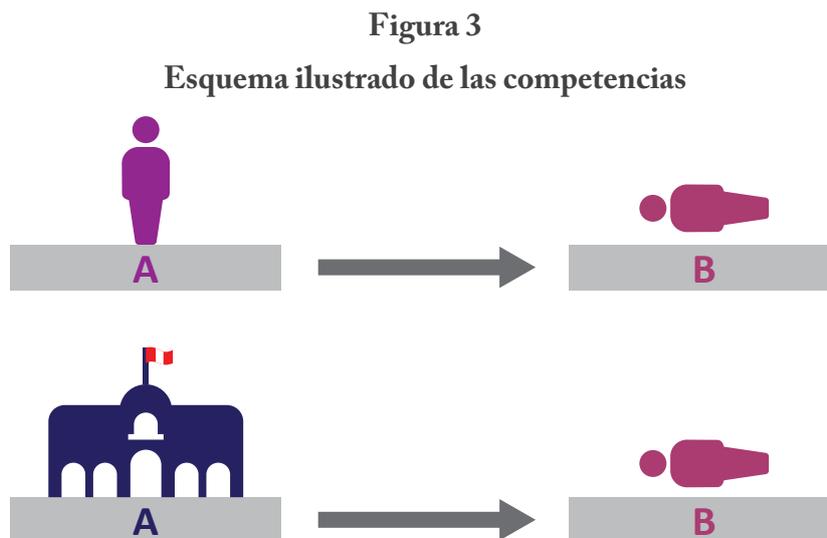


Fuente: elaboración propia

Como se ve en el gráfico, el sujeto “X” es un ciudadano cualquiera, en tanto que el tercero “Y” puede ser un particular o el Estado. El ciudadano puede hacer o no hacer algo, según su voluntad, sin que el tercero lo impida o lo fuerce a ello. Como ejemplo tenemos derechos como la libertad de tránsito o la libertad de religión, que podemos ejercer o no, conforme a nuestra voluntad.

## 1.3. Las competencias

En este caso tenemos un titular del derecho “A” que tiene competencias para **crear o modificar** la posición jurídica de otro sujeto B.”



Fuente: elaboración propia

En esta relación, el lugar del sujeto “A”, que ostenta las facultades, puede ser ocupado por un particular —como puede ser el caso de un testador en el ámbito privado— o por el Estado, en la figura de un juez o de las autoridades administrativas, que pueden modificar el estatus jurídico de un justiciable o administrado, respectivamente.

Según el postulado de la tesis, los derechos culturales corresponden a la categoría de libertades. A continuación, se desarrollan los derechos culturales según la normativa internacional de derechos humanos para profundizar en esta adscripción.

## 2. Los derechos culturales según la normativa internacional de derechos humanos

Por derechos culturales entendemos aquellos que han sido reconocidos en el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), a saber:

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Por tanto, los derechos culturales incluyen:

1. El derecho a participar en la vida cultural de la comunidad.

2. El derecho a gozar de las artes.
3. El derecho a disfrutar de los beneficios de los progresos intelectuales y científicos.
4. El derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan a una persona por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

En la tesis se propuso que los tres primeros derechos eran libertades. No así el cuarto derecho, referido a los derechos de autor, y que está relacionado con el aprovechamiento particular de las obras científicas, literarias o artísticas por aquellas personas que son sus autores, y que reciben una protección de parte del Estado. Por lo tanto, son “derechos a algo”, según la clasificación de Robert Alexy.

Los tres primeros derechos culturales han tenido un desarrollo conceptual en documentos emitidos Unesco, conforme se reseña a continuación:

### **2.1. Desarrollo conceptual del derecho a participar en la vida cultural de la comunidad**

El derecho a participar en la vida cultural de la comunidad ha sido definido en la Observación General 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del siguiente modo:

El derecho a participar en la vida cultural puede calificarse de libertad. Para realizarlo, es necesario que el Estado parte se abstenga de hacer algo (no injerencia en el ejercicio de las prácticas culturales y en el acceso a los bienes culturales), por una parte, y que tome medidas positivas (asegurarse de que existan las condiciones previas para participar en la vida cultural, promoverla y facilitarla y dar acceso a los bienes culturales y preservarlos), por la otra. [El subrayado es agregado] (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2010, p. 2).

Aquí vemos una vinculación del derecho cultural con el concepto de libertad. Sin embargo, se ve limitada por el uso del lenguaje condicional al decir “puede calificarse de libertad”. Además, se exige al Estado abstenerse de intervenir o tener injerencia en el ejercicio de las prácticas culturales y en el acceso a los bienes culturales, pero a la par, también se le obliga a realizar acciones para asegurarse que existan las condiciones que permitan la participación en la vida cultural y tener acceso a los bienes culturales y preservarlos.

### **2.2. Desarrollo conceptual del derecho a gozar de las artes**

El derecho a gozar de las artes es el que tiene menor desarrollo conceptual y, por tanto, no tiene bien delimitado su contenido. Sin embargo, se pueden encontrar en un documento de Unesco llamado “Recomendación relativa a la condición del artista” (1980) algunos elementos

que pueden ayudar a su definición como libertad, cuando dice:

Reconociendo que las artes, en su acepción más amplia y completa son y deberían ser parte integrante de la vida y que es necesario y conveniente que los gobiernos contribuyan a crear y a mantener no sólo un clima propicio a la libertad de expresión artística, sino también las condiciones materiales que faciliten la manifestación de este talento creador, (...)

Considerando que el artista desempeña un papel importante en la vida y la evolución de las sociedades y que debería tener la posibilidad de contribuir a su desarrollo y de ejercer sus responsabilidades en igualdad de condiciones con todos los demás ciudadanos, preservando al mismo tiempo su inspiración creadora y su libertad de expresión, (...)

Recordando la importancia, universalmente reconocida tanto a nivel nacional como internacional, de la preservación y promoción de la identidad cultural y del papel que en ese campo desempeñan los artistas que perpetúan las artes tradicionales o interpretan el folklore nacional (...) [El subrayado es agregado].

También es destacable en esta cita, además de la asimilación a la idea de libertad, el rol que se le asigna al Estado como un generador de condiciones para la manifestación del talento creador.

### **2.3. Desarrollo conceptual del derecho a disfrutar de los beneficios de los progresos intelectuales y científicos**

Para el desarrollo del concepto de este derecho se cuenta con el informe de la relatora especial sobre los derechos culturales, Farida Shaheed, del 14 de mayo de 2012, titulado “Derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones”, del cual extraemos la siguiente cita:

El contenido normativo del derecho a beneficiarse del progreso científico y sus aplicaciones incluye: a) el acceso de todos, sin discriminación, a los beneficios de la ciencia; b) oportunidades para todos de contribuir a la actividad científica y la libertad indispensable para la investigación científica, c) la participación de individuos y comunidades en la adopción de decisiones; y d) un entorno favorable a la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia y la tecnología [El subrayado es agregado] (ONU, p.9).

Se destaca la vinculación con la idea de libertad, al menos en lo referido a la investigación científica, y la necesidad de que se genere un entorno favorable.

## **3. Demostración que los derechos culturales son libertades**

Si bien el desarrollo a nivel conceptual por parte de los documentos internacionales antes mencionados ha aproximado los derechos culturales a la idea de libertad (en unos casos más que en otros), no lo ha hecho de manera clara y definitiva, como ya se ha resaltado. Por ello, en mi tesis se demostró con casos prácticos y concretos que los derechos culturales tenían la naturaleza de libertad, tal como ha sido definida por Robert Alexy. Para ello, se eligió la interacción con el patrimonio cultural inmueble y el trabajo de campo realizado consistió en la selección de casos de estudio conformados por ocho personas naturales, ciudadanos de la ciudad de Lima, que ejercen los derechos culturales de participar en la vida cultural de la comunidad, de gozar de las

artes y de disfrutar de los beneficios de los progresos intelectuales y científicos, en interacción con el patrimonio cultural inmueble de su ciudad.

Para el caso del derecho de participar en la vida cultural de la comunidad se entrevistó a los señores Joseph Bahamonde, David Pino, Anahí Vasquez de Velasco y Elsa Collado de Valentín. El primero de ellos cuenta con una página en la red social Facebook y un *blog* en internet, llamados ambos “Arqueología Jovelos”, mediante los cuales difunde información sobre arqueología y organiza visitas grupales a huacas, que es como se designa en el Perú a los restos arqueológicos prehispánicos.

El señor David Pino, por su parte, cuenta con una página de Facebook y un *blog* en internet llamados “Lima la Única”, mediante los cuales difunde información sobre el patrimonio histórico de Lima, y organiza también paseos por el Centro Histórico y otros espacios de valor cultural de la ciudad.

La señora Anahí Vásquez de Velasco es una gestora cultural que ha centrado su actividad en la defensa activa del patrimonio cultural limeño mediante charlas y empleando las redes sociales.

Finalmente, la señora Elsa Collado de Valentín es una activa dirigente de Barrios Altos. Entre sus labores incluye la realización de actividades culturales en cooperación con instituciones públicas para preservar los valores barrio-altinos en los vecinos y especialmente en las nuevas generaciones.

Para el análisis del derecho a gozar de las artes se entrevistó al señor Fernando Palazuelo, director ejecutivo de la empresa Arte Express, y al señor Moisés Cueva, administrador de la Casa Fernandini, ubicada en el Centro de Lima. El primero se dedica a adquirir y restaurar inmuebles de valor histórico en el Centro Histórico de Lima para luego ofrecerlos en arrendamiento, y el segundo administra la casa que fuera del señor Eulogio Fernandini de la Quintana, fallecido en 1947, con fines de restauración y servicios culturales, y que hoy constituye uno de los mejores exponentes del estilo art nouveau o modernismo en Lima.

Para el análisis del derecho a disfrutar de los beneficios de los progresos intelectuales y científicos, se entrevistó a los señores Javier Lizarzaburu y Marco Antonio Capristán. El señor Lizarzaburu administró un *blog* en internet llamado “Lima Milenaria”, que contenía artículos

sobre el patrimonio arqueológico inmueble de la ciudad, y que luego se convirtió en campaña periodística destinada conseguir que Lima sea declarada “ciudad milenaria” por su municipio, lo cual logró en 2012. El caso de Marco Antonio Capristán es el de un profesor que desde niño se dedicó a difundir la historia de Lima y que a la fecha lo sigue haciendo mediante su blog “Pinceladas Limeñas”; ha escrito un libro con el mismo título, y organiza paseos y visitas con el público que lo sigue en redes sociales.

En todos los casos se les preguntó cuál era su motivación para las acciones culturales que realizaban, si contaban con apoyo del Estado para las mismas y si lo seguirían haciendo aun cuando no contaran con este apoyo. En términos generales coincidieron en que el origen era una vocación o interés personal por dichas actividades, que las realizaban de manera voluntaria, sin incentivo ni apoyo por parte del Estado, incluso en algunos casos con trabas por parte de este, y que lo seguirían haciendo aun sin contar con dicho apoyo. Además, la mayoría indicó reconocer que sí sentía que con esas prácticas ejercía sus derechos culturales.

#### **4. La idea de libertad de los derechos culturales en la constitución peruana**

La Constitución Política del Perú ha consagrado como derechos fundamentales el derecho a gozar de las artes y el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad; no menciona el derecho a disfrutar de los progresos intelectuales y científicos, pero en virtud de lo establecido por su artículo 55, dicho derecho también forma parte del derecho nacional al ser parte de un tratado internacional.

Sobre el derecho a gozar de las artes, (Const.,1993, título I, cap. I, art. 2) dice:

Toda persona tiene derecho:

(...)

8. A la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, así como a la propiedad sobre dichas creaciones y a su producto. El Estado propicia el acceso a la cultura y fomenta su desarrollo y difusión. [El subrayado es agregado].

Se aprecia la existencia de los dos elementos primordiales de la tesis que he sustentado: la naturaleza de libertad que se reconoce a la creación artística y de todo tipo, y el rol del Estado como generador de condiciones, al decir que propicia el acceso a la cultura, agregándole además la obligación de fomentar su desarrollo y difusión.

Respecto al derecho a participar en la vida cultural de la comunidad (Const.,1993, título I, cap. I, art. 2), dice lo siguiente: “Toda persona tiene derecho: (...) 17. A participar, en

forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación” [El subrayado es agregado].

El texto es muy parecido al que enuncia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aunque aquí se adiciona la vida política, económica y social.

La Constitución Política del Perú reúne en parte los elementos que se proponen en la tesis, aunque al igual que en los documentos de Unesco, no lo hace de manera categórica y completa respecto de la totalidad de derechos culturales.

## **5. Problemática que generan las obligaciones impuestas al Estado por las normas internacionales a la naturaleza de libertad de los derechos culturales**

Hemos demostrado en la tesis, de manera práctica e inductiva, que los derechos culturales son libertades, conforme a la definición que proporciona el jurista Robert Alexy, basándonos en el análisis de casos de estudio concretos, corroborando lo que se podía entrever en el desarrollo conceptual de los documentos internacionales explicados en el punto 3 de este artículo. Confirmamos que la Constitución Política peruana sí tiene incorporado el criterio de considerar a los derechos culturales como libertades, tal como se vio en el punto 4 de este trabajo.

Pasemos a observar ahora la aplicación en nuestro país de estos criterios a un nivel normativo menor al constitucional, y verificaremos que la idea de libertad se empieza a desvirtuar debido a la preocupación por el cumplimiento de las obligaciones que la misma normativa internacional ha impuesto a los Estados, ya que no solo nos ha brindado la definición de derechos culturales y las ha vinculado a la idea de libertad de manera no contundente —como ya hemos señalado—, sino que además ha impuesto obligaciones a los Estados para que estos sean efectivamente implementados, y se preserve el patrimonio cultural.

En principio, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, establece en su artículo 15:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:
  - Participar en la vida cultural;

- Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
  - Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.
  3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

Estas obligaciones estatales se han visto incrementadas por diversos documentos internacionales que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Unesco ha ido emitiendo en el tiempo (declaraciones, convenciones y recomendaciones), las mismas que se pueden encontrar en el portal web de Unesco.<sup>1</sup> Así, por presentar solo algunos ejemplos, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972) obliga a los Estados a:

Artículo 5.-

Con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará dentro de lo posible:

(...)

Adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio (...).

Por su parte, la Recomendación sobre la Protección de los Bienes Culturales Muebles indica que:

En cumplimiento de los principios y normas antes mencionados, los Estados Miembros deberían tomar, con arreglo a su sistema legislativo y constitucional, todas las disposiciones requeridas para proteger de modo eficaz los bienes culturales muebles, en particular, en el caso de transporte, adoptar las medidas de protección y conservación necesarias para asegurar la cobertura de todos los riesgos posibles (1978, III).

La Declaración Unesco relativa a la Destrucción Intencional del Patrimonio Cultural (2003) establece:

III. Medidas para luchar contra la destrucción intencional del patrimonio cultural.

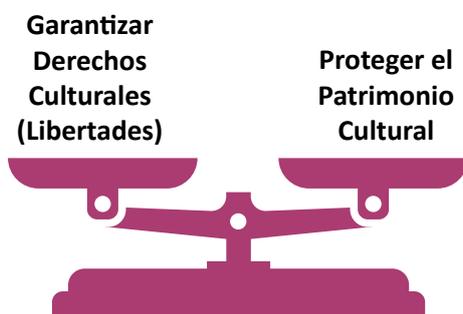
1. Los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, evitar, hacer cesar y reprimir los actos de destrucción intencional del patrimonio cultural, dondequiera que este se encuentre.

Por consiguiente, los Estados, con relación a los derechos culturales, tienen dos tipos de obligaciones: garantizar el ejercicio de dichas libertades y proteger el patrimonio cultural, necesario para que dichas libertades se puedan ejercer. Esto nos pone en una situación de un delicado equilibrio que puede graficarse como una balanza, de la siguiente manera:

---

1 Unesco. Cultura – Acción normativa. <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/normative-action/>

Figura 4

**Equilibrio de las dos obligaciones estatales en el ámbito cultural**

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, en la tesis se identificó que la normativa peruana mantiene una “tensión” entre la garantía de libertad de los derechos culturales y la obligación estatal de preservar el patrimonio cultural, y que el equilibrio al que hacemos referencia se ha roto en favor de la protección del patrimonio cultural, lo que afecta la posibilidad de ejercicio de las libertades culturales.

En principio, la doble función estatal en materia cultural la encontramos plasmada constitucionalmente (Const.,1993, título I, cap. II, art. 21) de la siguiente manera:

Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado. La ley garantiza la propiedad de dicho patrimonio. Fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo, así como su restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional. [El subrayado es agregado].

Sin embargo, en el desarrollo de las normas de rango inferior al constitucional, el equilibrio que debería existir entre ambas obligaciones estatales se rompe en desmedro de la garantía de libertad de los derechos culturales. Empecemos analizando la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural (2004), que regula una protección del patrimonio cultural que en algunos puntos puede afectar la libertad de los derechos culturales, entre ellos:

- En su artículo 5 declara la intangibilidad de los bienes arqueológicos, lo que eventualmente puede restringir el acceso a ellos y, por tanto, el ejercicio de los derechos culturales.
- El artículo 6 establece la propiedad estatal de todo bien inmueble integrante del patrimonio cultural de la nación de carácter prehispánico, lo cual genera una barrera cuando, en ejercicio de ese derecho de propiedad, el Estado cerca y limita el acceso a los mismos.
- En su artículo 7 impone a los propietarios de bienes muebles integrantes del patrimonio cultural obligaciones de registro, protección y conservación adecuadas, además de

limitaciones a la restauración y sanciones ante el incumplimiento de ellas. Con ello, las obligaciones que las normas internacionales asignan al Estado son transferidas por este a los particulares, los cuales podrían no estar en condiciones o en la voluntad de cumplirlas, con lo que se deteriorarían dichos bienes y se afecta el ejercicio de los derechos culturales.

- En su artículo 18 establece la presunción legal de adquisición ilícita de un bien integrante del patrimonio cultural de la nación en caso no se hayan cumplido los requisitos administrativos establecidos, lo cual es un condicionante severo a la interacción de las personas con el patrimonio y, por tanto, limitante del ejercicio de las libertades culturales.
- Por último, el artículo 20 establece restricciones a la propiedad en la medida que exige la autorización de la autoridad cultural local para alterar, reconstruir, modificar o restaurar un bien mueble o inmueble integrante del patrimonio cultural de la nación.

A nuestro criterio, estas medidas no son concordantes con una visión de los derechos culturales como libertades.

Desde el punto de vista penal, el artículo 226 del Código Penal Peruano de 1991 (2016) tipifica el delito de “Atentados contra monumentos arqueológicos”, cuyo texto es el siguiente:

El que se asienta, depreda o el que, sin autorización explora, excava o remueve monumentos arqueológicos prehispanicos, sin importar la relación de derecho real que ostente sobre el terreno donde aquel se ubique, siempre que conozca el carácter de patrimonio cultural del bien. [Los subrayados son agregados] (p.157).

Observamos que se usa el verbo ‘explorar’, que significa “reconocer, registrar, inquirir o averiguar con diligencia una cosa o un lugar”,<sup>2</sup> lo que puede afectar al simple hecho de transitar por los monumentos arqueológicos, y restringe el ejercicio de los derechos culturales en su naturaleza de libertad. Esto es destacable, ya que ni siquiera a nivel administrativo está sancionado el hecho de explorar, pues el artículo 3 del Reglamento de Sanciones Administrativas por Infracciones en contra del Patrimonio Cultural de la Nación (2016), únicamente sanciona que se promuevan y realicen excavaciones en sitios arqueológicos o cementerios, o se alteren estos bienes sin autorización.

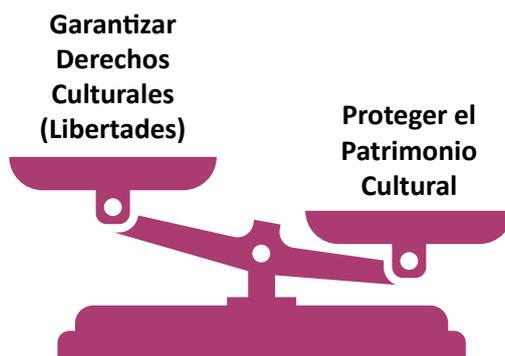
Por lo señalado, se observa que si bien a nivel constitucional el ordenamiento peruano ha reconocido la doble obligación del Estado de garantizar los derechos culturales desde una óptica de libertad, la normativa de desarrollo infraconstitucional ha dado preponderancia a las obligaciones de protección del patrimonio en desmedro de la garantía de la plena efectividad

2 Consultado a la Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Edición del Tricentenario. Actualización 2020. <https://dle.rae.es/explorar>

de los derechos culturales, lo que genera restricciones o limitaciones de acceso para el libre ejercicio de los mismos, y deviene en un tratamiento como “derechos a algo”, es decir, derechos prestacionales que son por esencia de implementación progresiva, tal como se muestra en el gráfico siguiente:

**Figura 5**

**Desequilibrio identificado en la normativa infraconstitucional peruana sobre materia cultural**



Fuente: elaboración propia

Este desequilibrio en la normativa, y exceso de enfoque de protección del patrimonio cultural puede hacer que el servidor público del sector cultura, operador de estas normas, brinde a los derechos culturales un tratamiento de “derecho a algo” y no de “libertad”, restringiendo su ejercicio. Ello se ha podido recoger en las entrevistas realizadas a los casos de estudio de la tesis, tales como falta de acceso a sitios arqueológicos, riesgo en el acceso a los sitios históricos por falta de mantenimiento de los mismos, limitaciones a la reunión de grupos de ciudadanos para conocer el patrimonio cultural por aplicación de la normativa sobre guiado turístico, restricciones administrativas al funcionamiento de centros culturales, entre otras.

## Conclusiones

Los derechos culturales, reconocidos en el primer párrafo del artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos —tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes, y participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten—, son libertades entendidas como la facultad de hacer o no hacer una acción determinada sin interferencia de terceros.

En la tesis resumida se ha demostrado, de manera inductiva con ocho casos de estudio realizados en la ciudad de Lima, la naturaleza de libertad de los derechos culturales, confirmando lo que de manera no categórica aparecía en algunos documentos internacionales que desarrollaron su

contenido. Asimismo, se ha revisado la Constitución Política del Perú y se ha verificado que también regula los derechos culturales como libertades.

No obstante, la normativa internacional también ha generado obligaciones al Estado con relación a la preservación del patrimonio cultural. Del mismo modo, el artículo 21 de la Constitución Política peruana establece dicha obligación. Estos dos tipos de obligaciones —la de garantizar el ejercicio libre de los derechos culturales, con obligaciones de abstención o no injerencia en el ejercicio de las prácticas culturales y acceso a los bienes culturales, y la de preservar el patrimonio cultural para dar acceso al mismo asegurándose de que existan condiciones para que se pueda participar en la vida cultural, promoverla y facilitarla— constituyen un problema en cuanto a la necesidad de mantener un equilibrio entre ambas.

A raíz del análisis realizado, se ha podido verificar que en el caso peruano la normativa infraconstitucional ha desvirtuado ese equilibrio en favor de la preservación del patrimonio y en desmedro de la garantía de las libertades culturales. El exceso de celo en el cuidado del patrimonio cultural ha generado normas que pueden atentar contra la libertad de las prácticas culturales, riesgos que se ven materializados con situaciones *de facto* como las que han dado a conocer los casos de estudio.

Se concluye, por tanto, que es necesaria la capacitación y divulgación entre los servidores y funcionarios públicos del sector cultura, sobre la naturaleza de libertad de los derechos culturales, a fin de que el afán por la preservación del patrimonio cultural se vea equilibrado con la garantía de ejercicio de las libertades culturales por parte de la población.

## Referencias

Alexy, R. (2017). *Teoría de los Derechos Fundamentales* (C. Bernal, Trad.) (2da. Ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Anexo - Resolución Directoral Nº 000005-2016-DCS-DGDP-VMPCIC/MC, Reglamento de Sanciones Administrativas por Infracciones en contra del Patrimonio Cultural de la Nación. (28 de abril de 2016). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/reglamento-de-sanciones-administrativas-por-infracciones-en-anexo-rd-no-000005-2016-dcs-dgdp-vmpticmc-1376333-1>

Constitución Política del Perú [Const.], (1993), tít. I, cap. I, art. 2). <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-politica-14-03-18.pdf>

- Constitución Política del Perú [Const.], (1993), tít. I, cap. I, art. 21). <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-politica-14-03-18.pdf>
- Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, 23 de noviembre de 1972. <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>
- Declaración de la Unesco relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural, 17 de octubre de 2003. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=17718&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17718&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Flores, J. L. (2020). Patrimonio cultural inmueble como medio de ejercicio libre de los derechos humanos culturales. (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú). Repositorio de tesis - PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/16056>
- Ley Nº 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. (21 de julio de 2004). [https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision\\_de\\_Cultura\\_y\\_Patrimonio/files/ley-28296-ley-general-patrimonio-cultural-nacion.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Cultura_y_Patrimonio/files/ley-28296-ley-general-patrimonio-cultural-nacion.pdf)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (mayo, 2016). Código Penal Peruano: Decreto Legislativo Nº 635. (12a ed.). [http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones\\_oficiales/img/CODIGOPENAL.pdf](http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/CODIGOPENAL.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (14 de mayo de 2012). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales, Farida Shaheed. Derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones (A/HRC/20/26)*. Consejo de Derechos Humanos. <https://undocs.org/es/A/HRC/20/26>
- Organización de las Naciones Unidas. (17 de mayo de 2010). Observación General Nº 21. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/GC/21/Rev.1) [Archivo de PDF]. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (43° sesión: 2009: Ginebra). <https://digitallibrary.un.org/record/679355>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (27 de octubre de 1980). *Recomendación relativa a la Condición del Artista*. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13138&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13138&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (28 de noviembre de 1978). *Recomendación sobre la Protección de los Bienes Culturales Muebles*. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13137&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13137&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

# Reflexiones sobre la meritocracia

Clara Luisa del Carmen Henckell Sime\*



## Reseña del libro:

González, N. y Murcia, R. (comps.). (s.f). *Lineamientos para una política pública integral de evaluación y meritocracia en el empleo público*. Universidad Nacional de Colombia. [https://extension.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/meritocracia/Documentos\\_CPEM/Cr\\_Lineamientos\\_para\\_una\\_politica\\_publica\\_CPEM.pdf](https://extension.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/meritocracia/Documentos_CPEM/Cr_Lineamientos_para_una_politica_publica_CPEM.pdf)

Las reflexiones en cuanto a la meritocracia en el vecino país de Colombia, muy parecido cultural y económicamente al nuestro, muestran las pautas para enfrentar los retos y desafíos que implica instaurar un sistema meritocrático, tanto en el ingreso al sector público como en el mantenimiento y ascenso en el puesto de trabajo a través de la evaluación de los méritos del trabajador.

Desde que se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en el Perú en noviembre de 2008 hasta hoy, hay una inquietud constante sobre la puesta en práctica de la meritocracia como eje principal.

Según SERVIR (2019):

Los principios de la reforma que lidera SERVIR buscan que el Estado cuente con personas (Servicio Civil) con una clara orientación de servicio al ciudadano, que se rigen por principios de mérito, que su ingreso se da mediante procesos transparentes, que son evaluadas por el logro de objetivos concretos y que reciben incentivos en base al rendimiento (párr, 4).

Sin embargo, llevar a la práctica estos principios suponen todo un desafío para la aún joven institución. Los retos y obstáculos encontrados como parte de la consolidación del sistema

---

\* Bióloga con especialidad en Gestión Ambiental por la Universidad Nacional de Trujillo, maestría en Docencia Universitaria y doctorado en Administración de la Educación por la Universidad César Vallejo. Experiencia en el sector salud público y privado, y en salud ambiental. Correo electrónico: [claryh@hotmail.com](mailto:claryh@hotmail.com)

meritocrático en las entidades públicas colombianas ofrecen un panorama de lo acontecido en ese país en su camino hacia el logro de una función pública meritocrática, sobre lo que vale la pena reflexionar.

El documento reseñado indica que la consolidación de la meritocracia en Colombia encontró tres problemas principales:

El primero, la corrupción e instrumentalización en la designación de los cargos públicos por favores políticos, el segundo, el momento por el cual atravesaba el país como parte del fortalecimiento de la paz luego de haber superado su conflicto con las FARC, y el reconocimiento de la legitimidad de las instituciones y el propio Estado frente a los ciudadanos y por último, la innovación y digitalización del Estado como parte de una revolución tecnológica que modernice el aparato estatal en todos los ámbitos, que se adecue a las demandas sociales, al servicio público íntegro y a un Estado orientado al ciudadano (González y Murcia, s.f., p. 1).

Una mirada simple a la actual realidad peruana nos lleva a encontrar de inmediato que la corrupción no es exclusiva del país vecino y que trasciende en la designación de quienes ocupan cargos públicos de importancia. Muchas veces, estas personas ni siquiera cumplen con el perfil académico ni con los años de experiencia necesarios para el desempeño de sus funciones, ni con estar libres de denuncias y sentencias, etcétera.

Por otro lado, si bien en el Perú el reconocimiento a la legitimidad de las instituciones públicas no es un problema, la credibilidad de las mismas sí lo es. Muchas de las instituciones públicas peruanas se han visto envueltas en actos de corrupción y han sido expuestas en los medios de comunicación y, por tanto, puestas de manifiesto públicamente. Este hecho hace que el ciudadano común y corriente desconfíe de ellas.

Asimismo, la necesidad de una modernización tecnológica del aparato estatal en nuestro país, al igual que en Colombia, es prioridad en estos días, ya que la actual pandemia a causa del Covid-19 nos ha obligado a trabajar desde casa y ha puesto en evidencia la carente digitalización de muchas instituciones en aspectos sencillos y claves que van desde los equipos de cómputo y la logística necesaria (ancho de banda, *software*) hasta la pobre capacitación del trabajador público en el uso de la tecnología.

El análisis del caso colombiano con respecto al uso de la tecnología en los procesos meritocráticos, evidencia que en los últimos años se ha migrado del uso de papel impreso a documentos digitalizados —hecho que también es común con nuestro país—, el uso de almacenamiento en la nube y el acceso a servicios digitales interconectados que buscan alinear los requerimientos documentales con el servicio digital de Portal Único del Estado Colombiano. Todo ello sobre la base de Planes Estratégicos Tecnológicos (PETI) que también incluyen iniciativas relacionadas con inteligencia de negocios (BI). Sin embargo, es un hecho que tecnologías como Big Data, realidad extendida, inteligencia artificial y *blockchain* son procesos de transformación digital que aún no son usados en Colombia ni en nuestro país en los procesos meritocráticos.

Los autores describieron las etapas por las que atravesó Colombia en la creación de la carrera administrativa meritocrática, que empezó en 1938 con la Ley 165, que creó el Consejo de Administración y Disciplina, encargado de elaborar el Escalafón de Empleados. En 1958 se estableció el “concurso” como mecanismo de selección de servidores públicos. Pero la promulgación de la Constitución Política de 1991 fue el evento por el cual la aplicación del principio del mérito se elevó a orden constitucional y se creó la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, en las décadas siguientes no hubo avances significativos al respecto.

En 2003, con la suscripción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, se marcó un antes y un después en la implementación de los procesos meritocráticos como mecanismos de acceso al empleo público. La evaluación de las diferencias individuales basada en el uso de “medidas mentales” (usando la sicometría y la sicotecnia tanto para la selección como para la evaluación del personal) fue crucial en ese punto. Durante este siglo, el trabajo de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el resurgimiento del interés por la meritocracia ha causado un desarrollo acelerado de procesos meritocráticos en diversas instituciones colombianas.

El documento reseñado señala claramente que la meritocracia en Colombia se ha visto fortalecida gracias a tres instituciones clave: el Departamento de Administración de la Función Pública (DAFP), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC). Sin embargo, existe descoordinación, duplicidad de funciones y pobre armonización entre algunas de las entidades anteriormente mencionadas, lo que ocasiona una serie de reprocesos y obstáculos en el avance del proyecto meritocrático, principalmente porque los elementos involucrados (acceso, permanencia, progreso, movilidad y salida), requieren de

reformas normativas e institucionales deben ser elaboradas de forma coordinada y armonizada por dichas entidades y, a la fecha, no lo están.

En cuanto a los referentes conceptuales y teóricos descritos por los autores, llama la atención la definición de “servidor público” (todo aquel trabajador que tenga un vínculo formal con el Estado) y los cinco tipos de servidores públicos en Colombia, desde empleados públicos propiamente dichos, pasando por miembros de corporación pública, trabajadores oficiales, trabajadores que se rigen por el derecho privado y los supernumerarios (son empleados públicos temporales como consecuencia de las licencias o vacaciones de los titulares).

Teniendo en cuenta esta definición, en el Perú, existe un sin número de tipos de servidores públicos, entre los que destacan los trabajadores nombrados bajo la Ley 276, aquellos que están comprendidos en leyes distintas a la del nombramiento (como la Ley 728), trabajadores contratados bajo el contrato administrativo de servicios (CAS), trabajadores por locación de servicios, trabajadores por servicios no personales (SNP), etcétera. Es decir, la realidad sigue siendo muy parecida.

Asimismo, a partir de la naturaleza de las funciones que realizan, los empleados públicos se pueden clasificar por niveles jerárquicos que van desde directivos (gerentes, directores, etc.), asesores, profesionales y técnicos. Sin embargo, en nuestro país, para el caso específico del Ministerio de Salud, hay una clasificación especial: administrativos y asistenciales. Los primeros están referidos a actividades netamente administrativas en oficinas y los segundos, a actividades que involucran atención individual o colectiva a pacientes según la labor en particular que realizan como profesionales o como técnicos y/o auxiliares asistenciales (médicos, enfermeras, obstetrices, odontólogos, biólogos, técnicos de enfermería, técnicos de laboratorio, entre otros).

Para los autores, las profundas discusiones sobre qué es meritario y quién lo define identifican dos perspectivas: la funcionalista, basada en la asignación de recompensas según las capacidades individuales, y la crítica, sustentada en la igualdad de posiciones y de oportunidades —ambas basadas en posturas teóricas de distintos investigadores—. Sin embargo, el principio del mérito es aún ingenuo, tanto en el ingreso como en el mantenimiento del trabajador público, pues los procesos meritocráticos no están claros, no están bien definidos o son regulados por autoridades corruptas.

Desde mi punto de vista, el mérito individual no solo es calificable por su desempeño académico como tal —es decir, si es ingeniero, saber de ingeniería o si es médico, saber de medicina—, sino también por otras características relacionadas también con su desempeño como ser humano y que están relacionadas con la capacidad volitiva de las personas, tales como amabilidad, buen trato, respeto, responsabilidad, puntualidad, honestidad, etcétera.

Asimismo, un punto clave en las personas es su salud mental y psicológica, y hasta ahora ese aspecto se ha dejado de lado en los procesos de selección de los recursos humanos. Este aspecto es, en mi opinión, determinante en personas que van a ser directivos y, por tanto, a tener autoridad sobre un grupo de personas. En un país como el nuestro, aquejado por la corrupción, en donde, si alguien tiene “vara política” ingresa al puesto de trabajo y, si no, sigue esperando. Este cambio sustancial, por el cual quien obtenga el puesto sea realmente quien lo merezca, es crucial. Pero, como ya se mencionó anteriormente, habrá también que tener claro que quienes tengan la capacidad de seleccionar a ese personal sean realmente idóneos y pertinentes.

Para los autores, el principio del mérito se debe instaurar en una sociedad básicamente por tres propósitos: el primero de ellos es igualar las oportunidades de acceso al empleo público, de allí que ello sea mediante concursos que garanticen iguales oportunidades para todos los postulantes. Pero para lograrlo, se debe primero “nivelar el terreno de juego”, es decir, que las condiciones previas de los concursantes, tales como la calidad de educación recibida, las responsabilidades familiares previas y actuales, las condiciones o motivos de ingreso al mercado laboral de los competidores sean lo más parecidas posibles para que la competencia sea justa. Asimismo, el concurso debe ser legítimo, con reglas transparentes y de acceso a la totalidad de los posibles concursantes.

El segundo propósito es la profesionalización del servicio civil, en especial de gerentes y directivos de la administración pública. Y ello tiene una razón justificable, porque las “cabezas” de las instituciones se convierten en líderes que deben iniciar un verdadero cambio, líderes con la capacidad de inspirar a sus subalternos en la acción correcta y pertinente, líderes que se conviertan en ejemplo de servicio y por tanto obtengan el respeto y admiración de quienes los siguen. ¿Qué respeto o admiración puede sentir un trabajador por alguien que ocupa un cargo público, pero gracias a un favor político? Peor aún: ¿cómo va a convencer ese directivo de que sus subalternos hagan las cosas bien? ¿Cómo puede inspirar a su trabajador?

Por último, el tercer propósito de instaurar la meritocracia en las instituciones es que se asocia a la integridad y a la probidad. Sin embargo, como tal, tiene sus limitaciones ya que no podemos atribuirle la responsabilidad de solucionar un problema tan complejo como el de la corrupción o de corregir desigualdades sociales.

El mayor problema para la instauración completa de la meritocracia en las instituciones públicas son los diferentes regímenes laborales que existen, tanto en Colombia como en nuestro país. Este hecho dificulta tremendamente el proceso debido a que —al menos para el caso de nuestro país— son los empleados públicos nombrados sujetos a una ley en particular quienes tienen regulados algunos de sus procedimientos “meritocráticos”; sin embargo, ese grupo no es el único que brinda sus servicios en entidades públicas y aquellos que no forman parte de este grupo se sienten excluidos.

La evaluación durante el proceso meritocrático, tanto en el ingreso, como en el mantenimiento en el puesto de trabajo o en el ascenso posterior, debe ser realizada por personas idóneas, cuya integridad, probidad y transparencia esté demostrada; debe ser aplicada con imparcialidad y teniendo en cuenta todos los aspectos ya mencionados (no solo el académico, sino también la experiencia, los valores, la salud mental y psicológica, etcétera), apoyada en la sicometría y la sicotecnia, y lejos de la subjetividad y de la recomendación política o amical.

Pero este ideal de la evaluación del mérito depende de varios aspectos: del modelo sobre el cual se diseña el proceso (evaluar competencias, por ejemplo, supone un sinnúmero de evaluaciones), de los recursos con los que cuenta la entidad (algunas entidades como las fuerzas armadas sí destinan recursos de tiempo, presupuesto y personal para sus evaluaciones de reclutamiento, mientras otras entidades no lo hacen) y de las características que se pretenden evaluar y que dependen del cargo y las funciones a desempeñar. Por tanto, se tiene que ponderar qué factores son más necesarios de acuerdo al perfil de puesto que se busca y con qué herramienta se deben ponderar esos factores (pruebas escritas, orales, entrevistas, etcétera).

El documento reseñado incluye apreciaciones sobre algunas experiencias latinoamericanas, como las de Chile, Argentina, la nuestra y la de Brasil. Asimismo, menciona que la experiencia chilena incluyó una serie de reformas a la función pública y al carácter del Estado durante los años posteriores al gobierno de Pinochet y es regida por la reforma dada en 2016, que compatibiliza los criterios meritocráticos con los de confianza política. La experiencia argentina, por su parte, ha estado ligada a la democratización, el fortalecimiento del Estado y la estructura

de incentivos y acuerdos políticos. Para el caso de nuestro país, pone de manifiesto los diferentes regímenes de empleo público como la principal razón de ineficiencias en términos fiscales y administrativos y el consiguiente caos en más de dos mil entidades que establecen sus propias políticas de recursos humanos; esto se empezó a corregir a partir de 2013 con la Ley del Servicio Civil, que reconoce cuatro categorías de empleados públicos. Para el caso de Brasil, considerado el gigante de Sudamérica, destaca haber sido el primer país latinoamericano en iniciar (aunque haya quedado inconcluso) la constitución de cuerpos permanentes de Estado.

Podría resumirse que los problemas hallados en Colombia durante la instauración e implementación de los procesos meritocráticos son muy parecidos a los que actualmente se evidencian en nuestro país. Llevar a cabo dicho proyecto resulta complejo, pues debe mirarse desde distintos ángulos. La meritocracia solo será aplicada correctamente cuando quienes evalúan los procedimientos sean personas idóneas y con probada integridad; y para ello se requiere, además de presupuesto, personal y una modernización en el uso de tecnología de punta.

Por último, establecer la meritocracia en las entidades públicas supone una coordinación normativa e institucional entre las entidades que tienen que ver con ello, por lo que se hace necesario implementarla en todos los regímenes laborales o, en todo caso, eliminar jurídicamente aquellos regímenes laborales que sean innecesarios. Asimismo, es menester que las entidades reglamenten e inicien en la práctica la selección y ascenso por méritos de forma clara y transparente y sin intervenciones políticas.

Mirar a la meritocracia de forma compleja e integral es la respuesta a las demandas de algunos profesionales que sienten que su esfuerzo por ingresar, estudiar y culminar una carrera universitaria, un posgrado, una especialización, no fue reconocido. Desde esa mirada, la meritocracia se convierte en una necesidad urgente.

## Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2019). ¿Quiénes somos?. Gob.pe <https://www.gob.pe/7455-autoridad-nacional-del-servicio-civil-quienes-somos>
- González, N. y Murcia, R. (comps.). (s.f). *Lineamientos para una política pública integral de evaluación y meritocracia en el empleo público*. Universidad Nacional de Colombia. [https://extension.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/meritocracia/Documentos\\_CPEM/Cr\\_Lineamientos\\_para\\_una\\_politica\\_publica\\_CPEM.pdf](https://extension.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/meritocracia/Documentos_CPEM/Cr_Lineamientos_para_una_politica_publica_CPEM.pdf)

# SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

**Nº 5 · Julio 2021**

**Editado por: Escuela Nacional de Administración Pública · ENAP**

© Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

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

Teléfono: (511) 206-3370

Correo electrónico: [revistaenap@servir.gob.pe](mailto:revistaenap@servir.gob.pe)

Página Web: [www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)

ISSN: 2522-6738

Derechos reservados