

# SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Caso de gestión pública  
**Liderazgo, factor de éxito en la  
implementación del Sistema de  
Gestión de Seguridad y Salud  
en el Trabajo**

Diciembre 2023



# SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 10 · Diciembre 2023

Lima -Perú

---

*Saber Servir* es una publicación semestral y de acceso abierto de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú - ENAP, órgano de línea de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, que tiene como eje central el desarrollo de un caso de gestión pública para uso académico y actualización continua de los gestores públicos, e incluye también artículos inéditos, artículos de tesis, entrevistas y reseñas bibliográficas relacionadas a publicaciones recientes de gestión pública. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del Comité Editorial de la Escuela Nacional de Administración Pública o de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Los artículos inéditos y artículos de tesis han sido sometidos a evaluación por pares. Los números anteriores de la Revista Saber Servir están disponibles en texto completo en el portal: <http://revista.enap.edu.pe/issue/archive>

---

© Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

Editado por: Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP

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

Teléfono: (511) 206-3370

Correo electrónico: [revistaenap@servir.gob.pe](mailto:revistaenap@servir.gob.pe)

Página Web: [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)

ISSN: 2522-6738

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

Derechos reservados

---

## **Comité Editorial**

**Director:** Carlos Mario Velarde Bazán.

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

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

**Revisores:** Cinthya Díaz, Evelyn Iparraguirre, Katia Melgarejo, Carmen Plaza, Alejandro Ponce, Orlando Sunción, Patricia Temoche.

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

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

**Corrección de referencias bibliográficas:** Evelyn Iparraguirre.

**Agradecimientos:** Ana Ayma y Cecilia Uchuya.

---

# Contenido

Presentación..... 4

## Caso de gestión pública

Liderazgo, factor de éxito en la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo..... 6

*Ana Nelly Calderón Tarrillo y Liliana Celina Andamayo Flores*

## Experiencias de gestión pública

Desafíos de la Escuela Nacional de Administración Pública hacia el 2024, entrevista a Carlos Mario Velarde Bazán, director de la Escuela Nacional de Administración Pública ..... 35

## Artículos de gestión pública

Reconocimiento al mérito en el servicio civil: Criterios utilizados para la identificación de buenas prácticas de gestión en la administración pública ..... 46

*Carlos Alberto Cárdenas Valdivia y Luis Ernesto Tapia Melendez*

“Empujoncitos” para intervenciones en la Política de Recursos Humanos ..... 67

*Roque Walter Tejada Olivera*

Apuntes sobre el periodo de lactancia en la gestión de recursos humanos del sector público..... 89

*Fabricio Marvilla Fraga de Mesquita*

## Artículos de tesis

"Factores facilitadores y limitantes de un servicio de salud itinerante en una zona rural del Perú"..... 108

*Pedro Josué Ypanaque-Luyo*

# Presentación

La Escuela Nacional de Administración Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil presenta el décimo número de la Revista Saber Servir, publicación que tiene como objetivo contribuir con la difusión de artículos de investigación aplicada a la gestión pública, con especial énfasis en el desarrollo del servicio civil.

En la sección principal, estudio de caso, se abordan los resultados del primer diagnóstico del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST), así como las diferentes iniciativas desarrolladas por la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil relacionadas a su implementación en las entidades públicas de nuestro país.

A continuación, en la sección de experiencias de gestión pública, planteamos los principales retos que tiene la Escuela Nacional de Administración Pública al 2024 sobre el uso de nuevas tecnologías, inteligencia artificial e innovación, para finalmente ahondar en la importancia de la ética pública como componente transversal para el desarrollo del servicio civil.

En el primer artículo original, Carlos Cárdenas y Luis Tapia, analizan experiencias internacionales significativas para proponer algunos criterios mínimos que deberían ser considerados en las iniciativas de reconocimiento de buenas prácticas en gestión pública con el propósito de garantizar la calidad de estas prácticas para su posterior réplica en las entidades públicas.

Roque Tejada nos muestra algunas herramientas metodológicas exitosas que pueden ser utilizadas en la innovación del diseño e implementación de decisiones de políticas relacionadas a los recursos humanos. En esa línea, plantea aplicar la ciencia del comportamiento a través de la metodología Hazlo EAST y la creación de un laboratorio de investigación e innovación gubernamental.

Por otro lado, Fabricio Marvilla reflexiona sobre la necesidad de incorporar el enfoque de género en la gestión de recursos humanos, a fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos del

personal durante el periodo de lactancia materna. Para ello, revisa el marco conceptual vinculado e identifica posibles situaciones de riesgo para el goce pleno de este derecho.

En la sección de artículos de tesis, Pedro Ypanaqué-Luyo explora los factores facilitadores y limitantes del funcionamiento del servicio de salud itinerante prestado por la Unidad Móvil de Salud de la Red Cusco Norte en el periodo 2014-2018. Este artículo analiza los factores relacionados con los mecanismos de articulación, la participación de los actores sociales, las creencias del personal de salud y la percepción de los usuarios.

Con este breve resumen ponemos a disposición de la comunidad académica y el servicio civil nuestro décimo número esperando que sea de aporte e interés. De nuestra parte, en concordancia con la misión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, continuaremos con el compromiso de fortalecer las capacidades de los servidores civiles y con la difusión de la investigación aplicada en gestión pública con la mayor honestidad intelectual.

**Carlos Mario Velarde Bazán**

**Director de la Escuela Nacional de Administración Pública**

# Liderazgo, factor de éxito en la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo

Leadership, a success factor in the implementation of the Occupational Health and Safety Management System

**Ana Nelly Calderón Tarrillo\***

**Liliana Celina Andamayo Flores\*\***

## Resumen

El Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST) está compuesto por un conjunto de elementos (planes, programas, herramientas, órganos, etc.) interrelacionados, con la finalidad de garantizar espacios seguros y saludables para los trabajadores. En el presente caso se abordan el primer diagnóstico del SGSST y las diferentes iniciativas desarrolladas por la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) relacionadas a la implementación de dicho sistema en las entidades públicas de nuestro país con el propósito de compartir los resultados positivos, las oportunidades de mejora y las tareas pendientes.

---

\* Ana Nelly Calderón Tarrillo, Abogada por la Universidad Nacional de Trujillo, con segunda especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Máster en Prevención y protección de riesgos laborales por la Universidad de Alcalá, es Especialista del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en SERVIR, con ORCID ID: 0009-0009-3923-4705 y correo electrónico: [anacalderontarrillo@gmail.com](mailto:anacalderontarrillo@gmail.com)

\*\* Liliana Celina Andamayo Flores, Ingeniera Ambiental por la Universidad Nacional Federico Villarreal, con especialización en Sistemas Integrados de Gestión, egresada de la Maestría en Seguridad Industrial y Protección Ambiental, y del Doctorado en Ingeniería Ambiental por la Universidad Nacional Federico Villarreal, es Analista de Seguridad y Salud en el Trabajo en SERVIR, con ORCID ID: 0009-0000-0860-2223 y correo electrónico: [liliandamayo@gmail.com](mailto:liliandamayo@gmail.com)

Asimismo, para una mejor comprensión se presenta la experiencia de éxito de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) en la implementación de su SGSST, que fue reconocida en el “Encuentro de buenas prácticas en SST para las entidades del Sector Público” y difundida para su replicabilidad en el Conversatorio “Creando espacios de trabajo seguros y saludables: Buenas prácticas para entidades públicas”. En ella se destaca el rol e involucramiento de la alta dirección como uno de los factores más importantes para poder alcanzar los objetivos vinculados al adecuado funcionamiento del Proceso de SST que forma parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos de las entidades públicas.

**Palabras clave:** sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, documentos de gestión, buenas prácticas, liderazgo, entidades públicas

### *Abstract*

The Occupational Health and Safety Management System is made up of a set of interrelated elements (plans, programs, tools, bodies, etc.), with the aim of guaranteeing safe and healthy spaces for workers. In this case, the first diagnosis of the SGSST and the different initiatives developed by the Development Management of the Human Resources System of the National Civil Service Authority related to the implementation of said system in the public entities of our country are addressed. with the purpose of sharing positive results, opportunities for improvement and pending tasks.

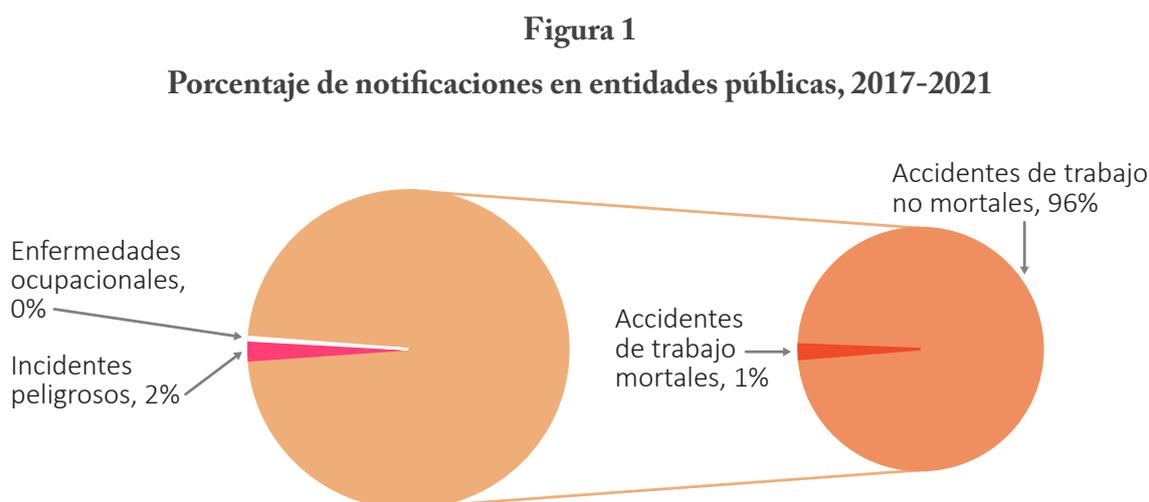
Likewise, for a better understanding, the successful experience of the National Superintendency of Public Records in the implementation of its SGSST is presented, which was recognized at the “Meeting of good practices in SST for Public Sector entities” and disseminated for its replicability in the Conversation “Creating safe and healthy workspaces: Good practices for public entities.” It highlights the role and involvement of senior management as one of the most important factors in achieving the objectives linked to the proper functioning of the OSH Process that is part of the Administrative System for Human Resources Management of public entities.

**Keywords:** occupational health and safety management system, management documents, good practices, leadership, public entities

## 1. Introducción

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, s.f.) refiere que anualmente fallecen 2.3 millones de personas a causa de accidentes o enfermedades relacionadas al trabajo, aproximadamente 6300 muertes al día. Las pérdidas que ocasionan estas fatalidades ascienden al 4% del PBI global de cada año.

En el Perú,<sup>1</sup> según la base de datos del Sistema Informático de Accidentes de Trabajo, Incidentes Peligrosos y Enfermedades Ocupacionales (en adelante, SAT), administrado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2022), en el periodo comprendido entre 2017 y 2021, las entidades públicas de los tres niveles de gobierno registraron 3828 notificaciones: 97% fueron accidentes de trabajo no mortales, 1% accidentes de trabajo mortales, 2% incidentes peligrosos y solamente 0.1% enfermedades ocupacionales (ver Figura 1).



Nota: No se muestra el número de enfermedades ocupacionales, dado los altos niveles de subregistro, dichas notificaciones solo representan el 0.1% del total. Adaptado del *Sistema Informático de Accidentes de Trabajo, Incidentes Peligrosos y Enfermedades Ocupacionales (SAT)* [Reporte de notificaciones en entidades públicas 2017-2021], por MTPE, 2022.

Si se hace una proyección del total de notificaciones del 2017 al 2021, se tiene que cada año las entidades públicas han registrado aproximadamente 800 eventos; asimismo, que cada dos días se accidenta<sup>2</sup> un trabajador estatal en el ejercicio de sus actividades, cada cuatro meses fallecen

- 1 La Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, publicada a mediados del 2011, establece en su artículo 83° que el empleador tiene la obligación de informar al MTPE sobre los accidentes de trabajo mortales y los incidentes peligrosos, y los centros médicos asistenciales privados o públicos deben notificar los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.
- 2 Ver la definición de “accidente de trabajo” del Glosario de términos del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR.

tres servidores por causa del trabajo y cada dos meses se presentan tres incidentes peligrosos<sup>3</sup> que pueden causar lesiones o enfermedades a las personas en su trabajo o a la población (ver Anexo 1).

### **Competencia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)**

SERVIR ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades y regímenes de la administración pública, como lo señala el artículo 1° del título I del libro I del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

El referido sistema comprende siete subsistemas, siendo uno de ellos el de Gestión de Relaciones Humanas y Sociales, que contempla las relaciones que se establecen entre la organización y sus servidores civiles en torno a las políticas y prácticas de personal. A su vez, este subsistema abarca procesos de cumplimiento obligatorio entre los que se encuentra el de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST).

Al respecto, en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de SERVIR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 062-2008-PCM, modificado por los decretos supremos N° 014-2010-PCM, N° 117-2012-PCM y N° 03-2017-PCM, se lee que la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos (GDSRH) es el “órgano encargado de la implementación y supervisión de las políticas de gestión de los recursos humanos, mediante el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de las Oficinas de Recursos Humanos y el desarrollo de herramientas que contribuyan al proceso de implementación” (SERVIR, 2022, p. 20), para lo cual tiene entre sus funciones diseñar y desarrollar procedimientos, mecanismos y herramientas.

En mérito a ello y a través de la GDSRH, en 2022, SERVIR (2023a) realizó un diagnóstico del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST) en el Estado, con la participación representativa de entidades públicas de los tres niveles de gobierno. Dicha herramienta permitió conocer la situación actual de la seguridad y salud en las instituciones del sector público y focalizar intervenciones teniendo en cuenta los aspectos más débiles respecto al cumplimiento de la normativa de SST.

---

3 Ver la definición de “incidente peligroso” del Glosario de términos del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR.

## 2. Marco teórico

### **Análisis de la normativa peruana en materia de SST aplicable al sector público**

La prevención de riesgos laborales en el Perú se regula mediante la Ley N° 29783, Ley de SST, emitida en 2011, y su reglamento, aprobado con el Decreto Supremo N° 005-2012-TR. La citada ley tiene como objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país a través del deber de prevención [a cargo] de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación activa de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, como se señala en su artículo 1°.

El alcance de las referidas normas se extiende a todos los sectores económicos y de servicios, a los empleadores y los trabajadores bajo el régimen laboral de la actividad privada, servidores de entidades públicas, trabajadores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú y trabajadores por cuenta propia en todo el territorio nacional.

De acuerdo con el artículo 26° de la Ley N° 29783, Ley de SST, modificado por Ley N° 30222, el liderazgo y compromiso de las actividades del SGSST<sup>4</sup> es responsabilidad del empleador, el cual “delega las funciones y la autoridad necesaria al personal encargado del desarrollo, aplicación y resultados del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo”; sin embargo, ello no lo exime del cumplimiento de su deber de prevención.

En el caso de las entidades públicas, la máxima autoridad administrativa, a través de las Oficinas de Recursos Humanos o las que hagan sus veces, es la responsable del adecuado funcionamiento del SGSST, teniendo en cuenta el tipo de organización, nivel de exposición a peligros y riesgos, y la cantidad de trabajadores expuestos a los riesgos laborales (Resolución N° 238-2014-SERVIR-PE que aprueba la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH).

En línea con lo señalado, el liderazgo activo del SGSST en las entidades públicas se evidencia a través del compromiso de la alta dirección en cuestiones relacionadas con la seguridad en los

---

4 Según la Organización Internacional del Trabajo (2011), el SGSST “es un método lógico y por pasos para decidir aquello que debe hacerse y el mejor modo de hacerlo, supervisar los progresos realizados con respecto al logro de las metas establecidas, evaluar la eficacia de las medidas adoptadas e identificar ámbitos que deben mejorarse” (p. 3) en la prevención de los incidentes, accidentes y enfermedades ocupacionales, por medio de la gestión eficaz de los peligros y riesgos en el lugar de trabajo.

espacios de trabajo y el bienestar de los servidores. Los directivos tienen la misión de fijar el rumbo y la estrategia en relación al SGSST; además, deben implementar las medidas adecuadas para que ello se traduzca en acciones y prácticas eficaces (Millán, 2020).

Por ello, los empleadores del sector público, cumpliendo con el principio de prevención, tienen a su cargo la implementación y el funcionamiento de todos los elementos que componen el SGSST, entre ellos, contar con una política y objetivos en materia de SST, un reglamento interno de SST, la identificación de peligros, evaluación de riesgos y sus medidas de control, un mapa de riesgo, el plan anual de SST y un programa anual de SST.

### **3. Análisis del caso**

#### **Diagnóstico de la Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en las Entidades Públicas**

Según se detalla en el documento denominado Diagnóstico de la Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en las Entidades Públicas: Resumen Ejecutivo (SERVIR, 2023a), en el 2022 se realizó un estudio para conocer la situación actual de la seguridad y salud en las instituciones del sector público, el cual se desarrolló teniendo como principal fuente de información a los responsables o jefes de las Oficinas de Recursos Humanos (ORH) o las que hicieran sus veces.

La primera etapa, que consistía en planificar, se inició en mayo de dicho año y entre octubre y noviembre se realizó el recojo de información. Para ello, “previamente se determinó el tamaño de la muestra a través de una fórmula probabilística, obteniendo que de un total de 2316<sup>5</sup> entidades públicas a nivel nacional se requería la participación de 330 como mínimo” (SERVIR, 2023a).

La recolección de datos se realizó a través de un instrumento que se construyó teniendo como insumos los requisitos legales asociados a SST y la lista de verificación de lineamientos del SGSST que se encuentra en la Resolución Ministerial 050-2013-TR. En total, el cuestionario virtual contó con 78 preguntas, consolidadas en ocho secciones (SERVIR, 2023a).

---

5 En mayo de 2022, el directorio de entidades y responsables de las ORH administrado por el SAGRH tenía registradas un total de 2316 entidades a nivel nacional. No obstante, con la finalidad de identificar el universo de potenciales entidades y/o formas de organización que puedan administrar sus documentos de gestión de manera independiente, la GDSRH ha estandarizado como universo al total de unidades ejecutoras (UE), es decir, 2866.

En la encuesta participaron 420 entidades de los tres niveles de gobierno, desde el 11 de octubre hasta el 23 de noviembre de 2022, según se observa en la Tabla 1:

**Tabla 1**

**Encuestas programadas y completadas en el diagnóstico del SGSST en entidades públicas**

Nivel de Gobierno	Encuestas programadas	Encuestas completadas
Nacional	49	87
Regional	76	126
Local	205	207
<b>Total</b>	<b>330</b>	<b>420</b>

Nota: Adaptado de *Diagnóstico de la Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en las Entidades Públicas: Resumen Ejecutivo*, (p. 2), por SERVIR, 2023a.

Luego, con el propósito de analizar y presentar los resultados obtenidos en el diagnóstico (SERVIR, 2023a), se consideraron niveles de cumplimiento de los requisitos legales por cada entidad, según las valoraciones de la Tabla 2:

**Tabla 2**

**Valoración del nivel de cumplimiento de los requisitos legales de SST**

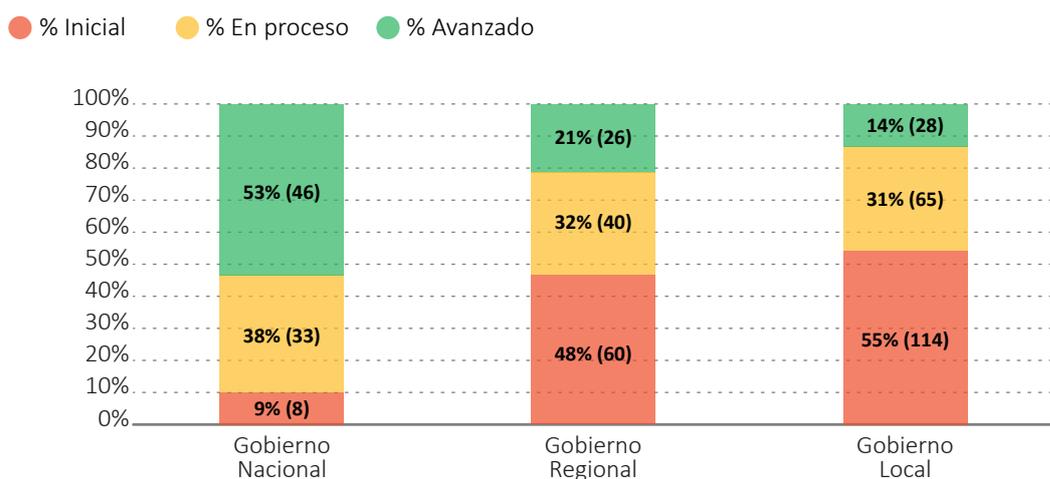
Nivel de cumplimiento	Estatus	Definición
<b>Menor o igual a 50%</b>	Inicial	El cumplimiento de los requisitos legales respecto a la implementación del SGSST es menor o igual al 50% del total de requisitos
<b>Entre 51 y 80%</b>	En proceso	El cumplimiento de los requisitos legales respecto a la implementación del SGSST se encuentra entre el 51% y 80% del total de requisitos.
<b>Entre 81 y 100%</b>	Avanzado	El cumplimiento de los requisitos legales respecto a la implementación del SGSST se encuentra entre el 81% y 100% del total de requisitos.

Nota: De *Diagnóstico de la Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en las Entidades Públicas: Resumen Ejecutivo*, (p. 2), por SERVIR, 2023a.

De acuerdo a lo manifestado por las entidades públicas a través del instrumento del diagnóstico (ver Figura 1). En cuanto al nivel de cumplimiento de los requisitos legales de SST, 53% de entidades del nivel de gobierno nacional, 21% del nivel de gobierno regional y 14% del nivel de gobierno local presentan un nivel de cumplimiento "avanzado"; mientras que el 38% de

entidades de gobierno nacional, 32% del nivel de gobierno regional y 31% del nivel de gobierno local alcanzaron un nivel de cumplimiento “*en proceso*”; finalmente, 9% de entidades del nivel de gobierno nacional, 48% del nivel de gobierno regional y 55% del nivel de gobierno local declararon un nivel de cumplimiento “*inicial*”.

**Figura 2**  
**Niveles de cumplimiento por nivel de gobierno**



Nota: De *Diagnóstico de la Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en las Entidades Públicas: Resumen Ejecutivo*, (p.3), por SERVIR, 2023a, (<https://www.gob.pe/es/i/4436485>).

Comparando los resultados, una de cada dos entidades del nivel de gobierno nacional aproximadamente alcanza un nivel de implementación de su SGSST avanzado; mientras que una de cada cinco entidades del nivel de gobierno regional aproximadamente declara un nivel de implementación de su SGSST avanzado; y, por otra parte, una de cada siete entidades del nivel de gobierno local aproximadamente se encuentra en un nivel avanzado de implementación de su SGSST (SERVIR, 2023a).

En cuanto al cumplimiento de requisitos legales declarado por las entidades evaluadas por SERVIR (2023a) (ver Figura 2), se encuentran con un mayor nivel de acatamiento, los siguientes:

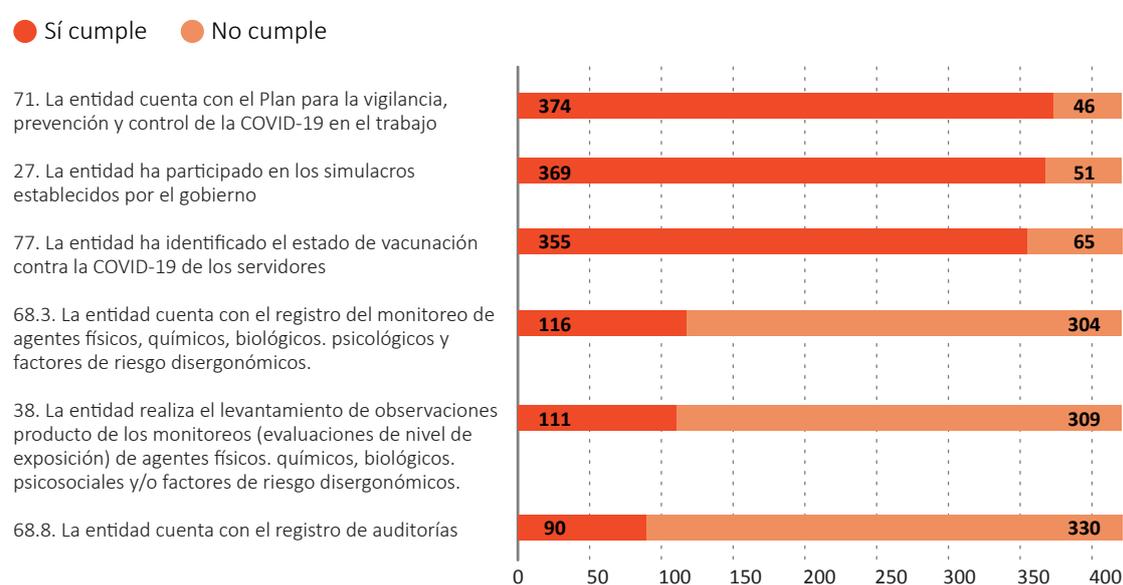
- contar “con el Plan para la Vigilancia, Prevención y Control de la COVID-19 en el trabajo,
- participación en los simulacros establecidos por el gobierno; y
- la identificación del estado de vacunación contra la COVID-19 de los servidores” (p. 3).

Y entre los requisitos con menor nivel de cumplimiento se tiene que la mayoría de las entidades indicaron que no cumplían con:

- “contar con un registro de auditorías;
- tener un registro del monitoreo de agentes físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de riesgo disergonómicos; y
- realizar el levantamiento de observaciones producto de estos monitoreos” (SERVIR, 2023a, p. 4).

Figura 3

### Cumplimiento por requisito legal en entidades de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local)

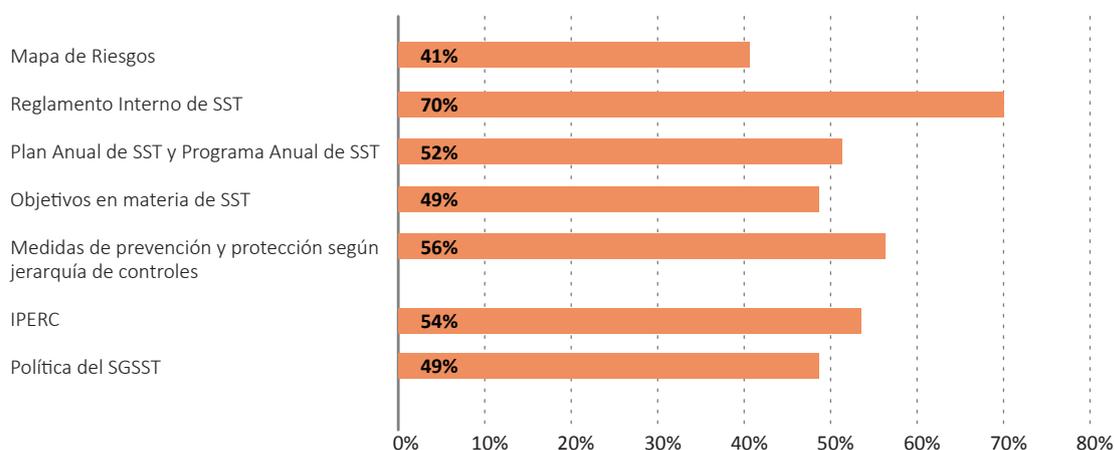


Nota: De *Diagnóstico de la Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en las Entidades Públicas: Resumen Ejecutivo*, (p.4), por SERVIR, 2023a, (<https://www.gob.pe/es/i/4436485>).

En relación a los elementos esenciales del SGSST (ver Figura 3),

206 entidades (49%) declararon que cuentan con una Política del SGSST, 225 (54%) cuentan con un procedimiento para la identificación de peligros y evaluación de riesgos, 205 entidades (49%) cuentan con objetivos cuantificables de SST, 218 (52%) cuentan con un Plan anual de SST que incluye el Programa Anual de SST(...), el Reglamento Interno de SST es un documento con el que cuentan 230 entidades (55%); sin embargo para 67 (16%) entidades, este requisito no es mandatorio; por lo que se considera el cumplimiento de esta obligación por el 70% de entidades encuestadas; y, 171 entidades (41%) cuentan con el mapa de riesgo (SERVIR, 2023, p. 5).

**Figura 4**  
**Porcentaje de entidades públicas que implementan los documentos obligatorios del SGSST**



Nota: De *Diagnóstico de la Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en las Entidades Públicas: Resumen Ejecutivo*, (p.5), por SERVIR, 2023a, (<https://www.gob.pe/es/i/4436485>).

Asimismo, a través del diagnóstico, los representantes de las entidades participantes refirieron que:

las principales dificultades para la implementación del SGSST (...) [son] la falta de presupuesto, de profesionales competentes, así como de liderazgo y compromiso en SST por parte de los responsables de la entidad. Además, las entidades consideran que (...) la sensibilización de los trabajadores sobre los riesgos laborales para implementar el proceso de SST, el fortalecimiento de capacidades en materia de SST y contar con el Servicio de SST (SERVIR, 2023a) [son tareas prioritarias].

Con los resultados obtenidos mediante el diagnóstico, el Informe N° 000824-2023-SERVIR-GDSRH, del 16 de mayo de 2023, indica que la GDSRH consideró

necesario plantear estrategias para fortalecer las capacidades de las entidades públicas y servidores, garantizar el funcionamiento del Comité, Supervisor de SST y del Servicio de SST en cada una de estas; y que las entidades cuenten como mínimo con los siguientes documentos: Política del SGSST, IPERC, Mapa de Riesgo, Plan y Programa Anual de SST, Programa Anual de Capacitaciones de SST, Plan de Vigilancia, prevención y control de la COVID-19 y Reglamento interno de SST (SERVIR, 2023a, p. 8).

Dichas estrategias diferenciadas se encuentran enmarcadas en el modelo propuesto para el relacionamiento con las ORH impulsado por la GDSRH (ver Anexo 2), las cuales tienen las siguientes líneas de acción según se detalla en las conclusiones presentadas en el Diagnóstico de la Implementación del SGSST:

- Atención de consultas a los servidores y entidades a través del correo electrónico [sistemarh@servir.gob.pe](mailto:sistemarh@servir.gob.pe) y otros canales oficiales para absolver las dudas que tengan en la implementación del SGSST.
- Envío de cartas orientadoras para informar e impulsar la implementación del SGSST.
- Acciones de fortalecimiento de capacidades de los gestores de recursos humanos, miembros del CSST, integrantes de organizaciones sindicales y servidores en general, para abordar necesidades encontradas en el diagnóstico del SGSST.
- Atención automatizada a través de guías, videos y formatos referenciales para la implementación del SGSST, así como la optimización en la elaboración de los documentos de gestión.
- Generación e implementación de comunidades y redes de soporte para el intercambio de información que contribuya a la elaboración de los documentos de gestión e implementación de los mismos.
- Identificación, reconocimiento y difusión de buenas prácticas del SGSST para promover acciones que contribuyan a reducir los accidentes y enfermedades profesionales en las entidades públicas [en los tres niveles de gobierno].
- Asistencias técnicas sobre la implementación del SGSST dirigidas a las entidades para el acompañamiento, desarrollo y guía en la elaboración de los documentos obligatorios del SGSST (SERVIR, 2023a, p.10).

## Actividades ejecutadas

En ese sentido, la GDSRH ejecutó actividades orientadas a coadyuvar en la implementación del SGSST en las entidades públicas en el 2023. Al respecto, como parte de la línea de acción “Atención automatizada”, se incorporó información de fácil acceso, lectura rápida y con contenido técnico normativo relevante sobre el proceso de SST en la página web<sup>6</sup> de SERVIR. Por ejemplo, se puede encontrar la guía “El ABC de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en las entidades públicas”, cuyo objetivo consiste en explicar de forma práctica, paso a paso, la implementación de un SGSST en una entidad pública.<sup>7</sup>

6 Publicación de Preguntas frecuentes sobre el SGSST en el Estado. Enlace: <https://www.gob.pe/es/i/3205149>

7 La Guía se puede descargar desde el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/es/i/4848509>

Asimismo, se desarrollaron una serie de videos en materia de SST, diseñados de forma clara y concisa, contemplando la información normativa de mayor demanda en las consultas que se reciben mediante los canales oficiales que SERVIR administra.<sup>8</sup>

La línea de acción denominada “Atención de consultas” se ejecutó mediante la absolución de consultas recibidas a través de la Plataforma del Sistema de Consultas Electrónicas de la Ciudadanía–CECI, la línea telefónica, el sistema de gestión documentaria y mediante correo electrónico.

Asimismo, en este componente se incluyó el envío de cartas orientadoras a las entidades públicas que en el diagnóstico declararon incumplimientos normativos de SST, y se reforzaron los contenidos sobre los requisitos legales de SST a través de doce webinars programados en el Plan de Fortalecimiento de capacidades para Gestores de ORH y ejecutados a lo largo del año.

En noviembre se ejecutó un taller para los afiliados de los sindicatos del sector público con el objetivo de proporcionar información, herramientas, metodologías y técnicas sobre los temas centrales en materia de seguridad y salud en el trabajo y el hostigamiento sexual laboral a fin de que, desde un punto de vista práctico, puedan aplicarlas en sus actividades y en los espacios de diálogo en los que participan. En esta actividad se contó con la participación de 25 líderes de organizaciones de trabajadores del sector público.

Por otra parte, con el objetivo de crear un espacio de diálogo y reflexión sobre seguridad y salud en el trabajo, se conformó la Comunidad de SST en entidades públicas, integrada por gestores de recursos humanos, integrantes del Servicio de SST y miembros del Comité de SST de las entidades públicas a nivel nacional.

A través de este espacio en el que participan más de 120 servidores públicos, el cual está enmarcado en el componente “Comunidades y redes de soporte”, se busca promover la formación continua sobre seguridad y salud en el trabajo, profundizar en temas de alto interés para la comunidad y compartir las buenas prácticas, lecciones aprendidas y casuística desde las experiencias de los participantes.

---

<sup>8</sup> El material audiovisual puede ser visualizado desde el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=MVpBPv46Kv4>

En relación a dicho componente, SERVIR participa en calidad de invitado permanente en el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONSSAT), donde se reúnen una vez al mes representantes del sector Estado vinculados a la SST, de los gremios empresariales y de las centrales sindicales que representan a los trabajadores. A través de la articulación con este espacio de diálogo se han difundido las acciones de capacitación, así como el material de difusión elaborado por SERVIR.

Asimismo, en ejecución de la línea de acción denominada “Reconocimiento y buenas prácticas”, el 30 de mayo se llevó a cabo el Encuentro de Buenas Prácticas en SST para las Entidades del Sector Público con el objetivo de identificar, reconocer y difundir experiencias exitosas en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo en las instituciones públicas.

En dicho evento, participaron 16 entidades, dos de ellas del nivel de gobierno local. Cada organización tenía la posibilidad de inscribirse en uno o más ejes de postulación, por lo que, en total se contó con 27 postulaciones, de acuerdo a lo que se observa en la siguiente figura:

**Figura 5**

**Participación de las entidades por ejes**



Nota: Elaborado por SERVIR, equipo de SST de la GDSRH.

Después de una revisión de las postulaciones a cargo de un comité evaluador sobre las bases del encuentro, se reconocieron las buenas prácticas en seguridad y salud en el trabajo del Ministerio de Educación (MINEDU), la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

Luego, como correlato de tal actividad y en el marco de las acciones de promoción del alcance del SGSST en las entidades públicas, se llevó a cabo el conversatorio “Creando espacios de trabajo seguros y saludables: Buenas prácticas para entidades públicas” el 3 de octubre, con

la finalidad de promover la replicabilidad de las buenas prácticas reconocidas, registrándose la participación de 32 servidores públicos en modalidad presencial y 140 participantes en modalidad virtual, aproximadamente.

Finalmente, en cumplimiento de la última línea de acción, se ejecutaron más de 100 asistencias técnicas con la finalidad de acompañar a las entidades en la implementación del proceso de SST, según sus requerimientos. Más del 50% fueron organizaciones estatales del nivel de gobierno local, generando productos por cada solicitud, como Política de SST, objetivos de SST, conformación del Comité de SST, elaboración del IPERC, entre otros.

En relación a ello, en virtud al convenio vigente de cooperación interinstitucional suscrito por SERVIR y SUNAFIL, se brindó asistencia técnica a entidades públicas con énfasis en municipalidades provinciales y distritales, para la implementación del SGSST. Del 7 de agosto al 8 de setiembre se desarrolló un programa piloto que estuvo a cargo de especialistas de ambas entidades, dirigido especialmente a las entidades que declararon incumplimientos en el Diagnóstico del SGSST.

Los resultados fueron los siguientes:

- 17 entidades elaboraron un procedimiento de investigación de accidentes
- 15 entidades elaboraron una matriz de identificación de peligros, evaluación de riesgos y medidas de control (IPERC)
- 4 entidades conformaron su Comité de SST

## Estudio de caso

### Liderazgo del SGSST en SUNARP

La SUNARP<sup>9</sup> - Sede Central participó en el Encuentro de buenas prácticas en SST para las entidades del sector público, y fue reconocida en la categoría Liderazgo del SGSST por las experiencias exitosas que se mencionan a continuación:<sup>10</sup>

---

9 SUNARP es un organismo descentralizado autónomo del sector Justicia y ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, y tiene entre sus principales funciones y atribuciones el de dictar las políticas y normas técnico-registrales de los registros públicos que integran el Sistema Nacional, planificar y organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de actos y contratos en los registros que conforman el Sistema (SUNARP, s.f.).

10 Todas las actividades se encuentran detalladas en el siguiente enlace: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5424236/22612-sunarp-bp-sgsst.pdf?v=1700019636>

- Programa de reconocimiento en el mejoramiento continuo de la seguridad, el Tablero de Evaluación denominado “Tú me cuidas y yo te cuido”, el reconocimiento al Servicio de SST y Comité por su profesionalismo en la implementación del SGSST, la estandarización de los documentos y lineamientos de Gestión de SST en la SUNARP a nivel nacional, los procedimientos de control de Documentos y el Programa “SUNARP Te acompaña” (SERVIR, 2023b).

## Línea base

El estudio de línea base, realizado en la SUNARP- Sede Central a finales de 2020, muestra un débil cumplimiento del marco legal en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por ello, a inicios de 2021, el compromiso de la institución estuvo dirigido a incrementar los porcentajes de acatamiento de la normativa legal aplicable por encima del 90%, proyectándose un nuevo escenario para finales de 2022.

## Implementación

Para la implementación del SGSST, en la SUNARP- Sede Central se consideró plantear las siguientes interrogantes y dividir las en fases (ver Anexo 3):

1. **¿Cómo se implementará?**  
Definiendo etapa, dificultades e inversión.
2. **¿Cuándo se implementará?**  
Definiendo la fecha en que se realizará la implementación.
3. **¿Quiénes la implementarán?**  
Estableciendo responsables de la ejecución de las tareas.
4. **¿Dónde se implementó?**  
Determinando el público objetivo donde se implementarán las acciones.
5. **Logros**  
Finalmente, para evaluar la eficacia de la implementación del SGSST, se detalló los logros de la implementación.

## Resultados

El compromiso de la SUNARP, a través de su Gerencia General y las actividades articuladas con el equipo de seguridad y salud en el trabajo, continuó durante el 2022, manteniendo el

cumplimiento de la gestión de seguridad y salud en el trabajo en la Sede Central, y con ello logrando a fin de año un 97% de cumplimiento de acuerdo al estudio de línea base.

En palabras del Sr. Jorge Luis Loayza Céspedes, jefe de la Oficina de Recursos Humanos de SUNARP:

La implementación del SGSST ha permitido reforzar la cultura de seguridad en la SUNARP desde nuestra Sede Central, mediante el compromiso en el cumplimiento de la normativa legal aplicable y con la finalidad de evitar la ocurrencia de accidentes e incidentes de trabajo; asimismo, **recomiendo a las oficinas de recursos humanos de las entidades que se unan a su compromiso de liderar esta gestión conjuntamente con su equipo de trabajo, al ser un pilar importante para el bienestar y salud de nuestros servidores y servidoras** (ServirTV PERU, 2023, 3:54).

A continuación, se muestra el progreso obtenido en 2022 en relación a los resultados alcanzados en 2020, según el estudio de línea base realizado por la SUNARP-Sede Central:

**Tabla 3**  
**Resultados obtenidos en la implementación del SGSST en SUNARP**

Variable	Indicador	Situación previa a la experiencia (línea base 2020)	Resultados después de la implementación, 2022
<b>1. Compromiso e involucramiento</b>	Actividades desarrolladas /	21%	96%
	Actividades programadas		
<b>2. Política de seguridad y salud ocupacional</b>	Actividades desarrolladas /	41%	100%
	Actividades programadas		
<b>3. Planeamiento y aplicación</b>	Actividades desarrolladas /	57%	99%
	Actividades programadas		
<b>4. Implementación y operación</b>	Actividades desarrolladas /	51%	100%
	Actividades programadas		
<b>5. Evaluación normativa</b>	Actividades desarrolladas /	43%	98%
	Actividades programadas		
<b>6. Verificación</b>	Actividades desarrolladas /	47%	99%
	Actividades programadas		

<b>7. Control de información y documentos</b>	Actividades desarrolladas /	72%	99%
	Actividades programadas		
<b>8. Revisión por la Dirección</b>	Actividades desarrolladas /	20%	89%
	Actividades programadas		

Nota: Adaptado por SERVIR, equipo de SST de la GDSRH. Información remitida por SUNARP durante su postulación al Encuentro de Buenas Prácticas del SGSST en las entidades públicas.

#### 4. Conclusiones

- Se ha avanzado en la implementación del proceso de SST en algunas entidades públicas; sin embargo, el contraste entre el nivel de implementación del SGSST de las entidades del gobierno nacional y las del nivel de gobierno local evidencia las necesidades especiales de acompañamiento que tiene cada una.
- El porcentaje de entidades del nivel de gobierno regional (48%) y local (55%), que se encuentran en un nivel inicial de implementación de su SGSST, se sustentaría, según lo recogido a través del Diagnóstico, en la falta de presupuesto, la falta de liderazgo y compromiso de las autoridades institucionales, así como en la falta de profesionales competentes para la implementación del sistema.
- En base a los resultados del Diagnóstico del SGSST en las entidades públicas, SERVIR ha elaborado un plan de acción sustentado en el modelo de relacionamiento con las ORH propuesto por la GDSRH para impulsar estrategias diferenciadas a fin de contribuir a que cada entidad cuente con los productos mínimos del proceso de SST.
- El éxito de la implementación del SGSST requiere el liderazgo de las autoridades institucionales, un presupuesto asignado y una gestión eficaz en la que participen y se involucre a los trabajadores activamente; todo ello mediante una planificación estratégica.
- La implementación de los documentos del SGSST contribuyen en la gestión eficaz de los riesgos laborales y, con ello, la salvaguarda de la salud e integridad de los servidores públicos.
- El desarrollo de buenas prácticas se fortalece mediante la articulación con otros actores como órganos de línea y de apoyo de las mismas entidades, las agencias de cooperación, instituciones aliadas, entre otras.
- Las buenas prácticas de SUNARP nos demuestran que es posible germinar iniciativas innovadoras y con pocos recursos llevarlas a la práctica, ponerlas en agenda y buscar respaldo para que tengan continuidad.

- Las buenas prácticas resaltan la importancia de generar espacios de reconocimiento, así como contar con un liderazgo institucional.
- Un elemento importante para obtener el respaldo institucional es contar con data clave a partir de encuestas y cruce de información que permita la toma de decisiones.

## Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (28 de febrero de 2022). Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF) de SERVIR: Documento de Gestión. <https://www.gob.pe/es/i/2772609>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2023a). Diagnóstico de la Implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en las Entidades Públicas: Resumen Ejecutivo. <https://www.gob.pe/es/i/4436485>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (30 de mayo de 2023b). SERVIR reconoce las buenas prácticas implementadas por MINEDU, SUNARP y SUNEDU en Seguridad y Salud en el Trabajo. <https://www.gob.pe/es/n/770393>
- Decreto Supremo N° 005-2012-TR. Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. (1 de noviembre de 2016). <https://www.gob.pe/es/l/462577>
- Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. Aprueban Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. (13 de junio de 2014). [https://storage.servir.gob.pe/archivo/Aprueban\\_Reglamento\\_General\\_de\\_la\\_Ley\\_30057.pdf](https://storage.servir.gob.pe/archivo/Aprueban_Reglamento_General_de_la_Ley_30057.pdf)
- Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. (20 de agosto de 2011). <https://www.gob.pe/es/l/462576>
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. (4 de julio 2013). <https://www.gob.pe/es/l/118474>
- Ley N° 30222, Ley que modifica la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. (11 de julio de 2014). <https://www.gob.pe/es/l/118483>
- Millan, A.J. (2020). El Liderazgo en la Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (I). Prevencionar.com. <https://prevencionar.com/2020/08/04/el-liderazgo-en-la-gestion-de-la-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-i/>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2022). Sistema Informático de Accidentes de Trabajo, Incidentes Peligrosos y Enfermedades Ocupacionales (SAT) [Reporte de notificaciones en entidades públicas por regiones 2017-2021].
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). Seguridad y salud en el trabajo en los Países Andinos. <https://www.ilo.org/lima/temas/seguridad-y-salud-en-el-trabajo/>

[lang--es/index.htm#:~:text=Cada%20d%C3%ADa%20mueren%206.300%20personas,accidentes%20resultan%20en%20absentismo%20laboral](#)

Organización Internacional del Trabajo. (2011). Sistema de gestión de la SST: una herramienta para la mejora continua. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_protect/@protrav/@safework/documents/publication/wcms\\_154127.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/publication/wcms_154127.pdf)

Resolución N° 238-2014-SERVIR-PE. Formalizan la aprobación de la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH - “Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas” (12 de noviembre de 2014). <https://www.gob.pe/es/l/118569>

Resolución Ministerial N° 050-2013-TR. Aprobar los Formatos Referenciales que contemplan la información mínima que deben contener los registros obligatorios del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo. (14 de marzo de 2013). <https://www.gob.pe/es/l/288031>

ServirTV PERU. (12 de julio de 2023). Encuentro buenas prácticas SGSST - SUNARP [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=A8zeeGrHtyI>

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (s.f). Información institucional. Gob.pe. <https://www.gob.pe/institucion/sunarp/institucional>

## Anexos

## Anexo 1

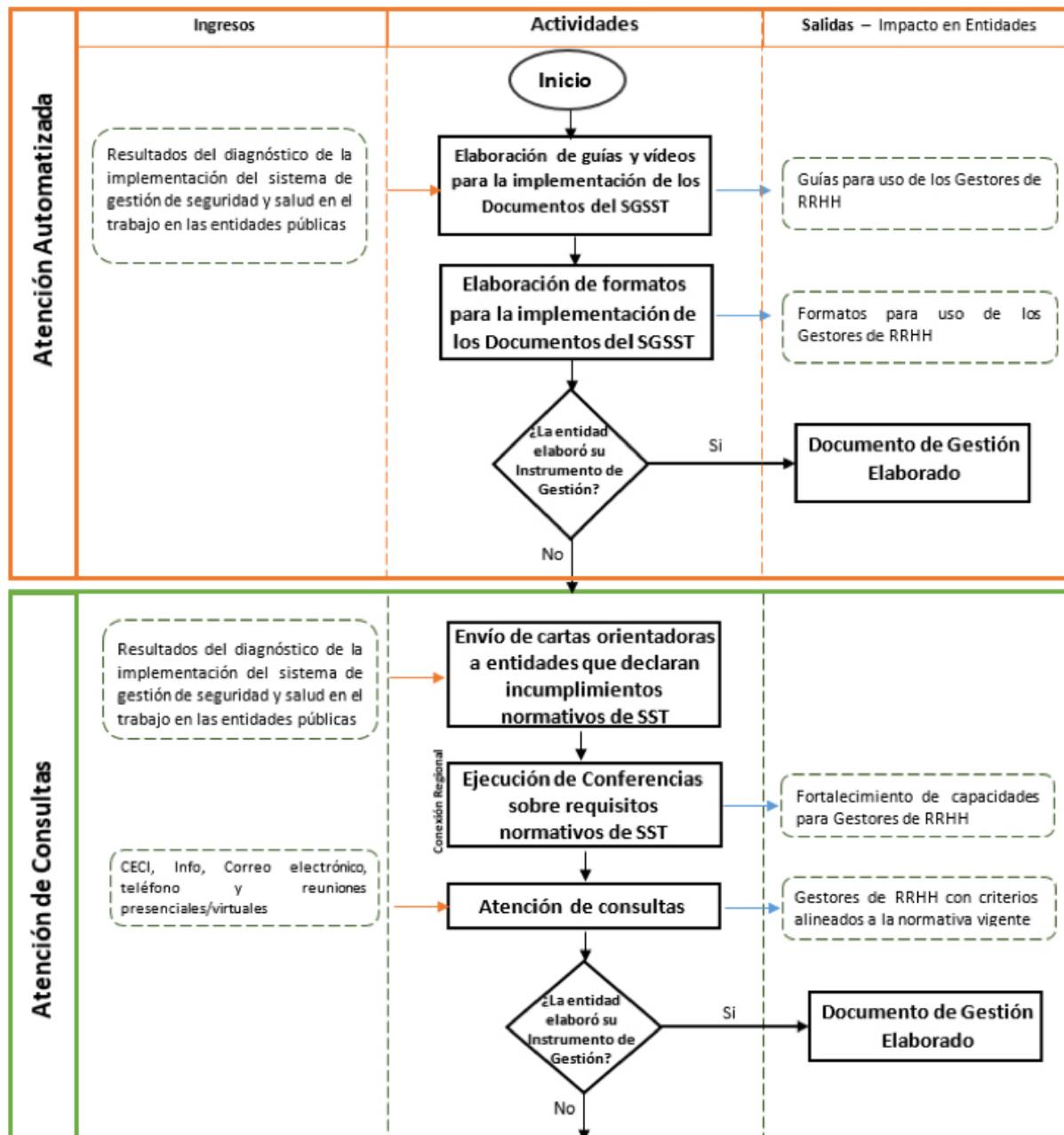
## Resumen de notificaciones en entidades públicas por región, 2017-2021

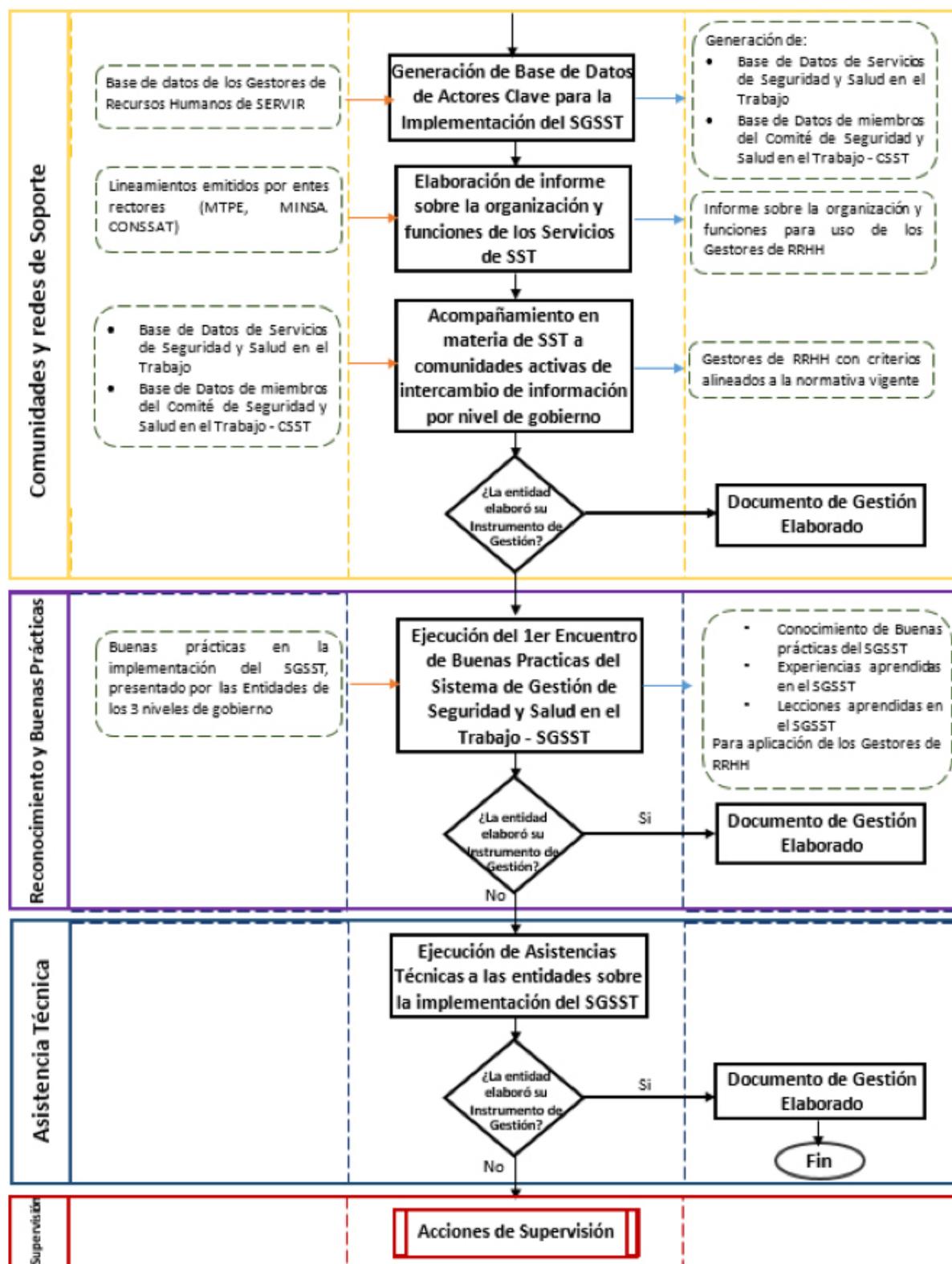
Regiones	Tipo de notificaciones				Total
	Accidentes de trabajo mortales	Accidentes de trabajo no mortales	Incidentes peligrosos	Enfermedades ocupacionales	
Áncash	-	17	-	-	17
Apurímac	2	-	1	-	3
Arequipa	2	778	3	-	783
Ayacucho	2	1	2	-	5
Cajamarca		191	2	-	193
Callao	1	94	21	-	116
Cusco	4	4	4	-	12
Huancavelica	-	3	-	-	3
Huánuco	1	-	2	-	3
Ica	-	1	-	-	1
Junín	4	6	-	-	10
La libertad	5	3	1	-	9
Lima	24	2,501	45	4	2,574
Lima región departamento	-	1	-	-	1
Loreto	-	20	-	-	20
Moquegua	-	5	2	-	7
Sin data	-	1	-	-	1
Pasco	-	11	-	-	11
Piura	1	39	2	-	42
Puno	-	-	-	-	-
Tacna	-	12	1	-	13
Tumbes	-	-	1	-	1
Ucayali	-	2	-	1	3
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>3,690</b>	<b>87</b>	<b>5</b>	<b>3,828</b>

Nota: Adaptado del *Sistema Informático de Accidentes de Trabajo, Incidentes Peligrosos y Enfermedades Ocupacionales (SAT)* [Reporte de notificaciones en entidades públicas por regiones 2017-2021], por MTPE, 2022.

## Anexo 2

### Esquema de integración del modelo de relacionamiento - Proceso SST





Nota: Elaborado por SERVIR, equipo de SST de la GDSRH.

### Anexo 3

## Implementación del SGSST en la SUNARP

¿Cómo se implementó?			¿Cuándo se implementó?	¿Quiénes la implementaron?	¿Dónde se implementó?	Logros
Etapa	Dificultades	Inversión	Fechas	Responsables de las tareas	Público objetivo	
1. Política de Seguridad y Salud en el Trabajo	Revisiones y aprobaciones por parte del Comité de SST	S/ 0.0	Enero 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sunarp.</li> <li>Servicio de SST.</li> <li>Comité de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Para el 2022 se cuenta con una Política de Seguridad y Salud actualizada y aprobada de acuerdo a la normativa legal vigente.
2. Documentos de gestión de seguridad y salud en el trabajo	Ninguna	S/ 0.0	Febrero 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.</li> <li>Servicio de SST.</li> <li>Comité de SST.</li> </ul>	Personal de la Sunarp a nivel nacional.	Se lograron implementar los documentos de soporte de la gestión de seguridad y salud en el trabajo, los cuales son aplicables para la Sede Central y las zonas registrales a nivel nacional. Se realizó el proceso de identificación y evaluación de requisitos legales en materia de seguridad y salud en el trabajo.
3. Implementación del Plan y Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo	Ninguna	S/ 0.0	Diciembre 2021 - enero 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos</li> <li>Servicio de SST.</li> <li>Comité de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se implementaron los Planes de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo con los programas establecidos de acuerdo a la Ley 29783.
4. Implementación del Plan y Programa de Inspecciones de Seguridad y Salud en el Trabajo.	Ninguna	S/ 0.0	Diciembre 2021 - enero 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos</li> <li>Servicio de SST.</li> <li>Comité de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	
5. Implementación del Plan y Programa de Capacitaciones de Seguridad y Salud en el Trabajo	Ninguna	S/ 0.0	Diciembre 2021 - enero 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos</li> <li>Servicio de SST.</li> <li>Comité de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	

¿Cómo se implementó?			¿Cuándo se implementó?	¿Quiénes la implementaron?	¿Dónde se implementó?	Logros
Etapa	Dificultades	Inversión	Fechas	Responsables de las tareas	Público objetivo	
6. Actualización y Difusión de las matrices IPERC	Proceso de revisión y visita a los puestos de trabajo.	S/ 0.0	Setiembre 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicio de SST.</li> <li>Comité de SST.</li> <li>Trabajadores de la Sede Central.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se llevó a cabo la actualización de las matrices IPERC y la difusión y publicación de las mismas en las áreas de trabajo de la entidad.
7. Ejecución de Simulacros de Primeros Auxilios	Ninguna	S/0.0	Mayo / octubre 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicio de SST.</li> <li>Comité de SST.</li> <li>Brigadistas de la Sede Central.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se ejecutaron simulacros de primeros auxilios con la participación de los brigadistas de emergencia, así como la implementación de los equipos para la atención inmediata en caso de urgencias o emergencias.
8. Ejecución de capacitaciones de seguridad y salud en el trabajo	Disponibilidad del personal para la asistencia en las capacitaciones	S/ 0.0	Enero / abril / agosto / octubre / noviembre 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.</li> <li>Servicio de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se cumplió con la ejecución de las capacitaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo para el personal de la Sede Central.
9. Ejecución de Inspecciones de Seguridad y Salud en el Trabajo	Ninguna	S/ 0.0	Mensual, 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.</li> <li>Servicio de SST.</li> <li>Comité de SST.</li> </ul>	Instalaciones de la Sede Central de la Sunarp.	Se ejecutaron las inspecciones de seguridad y salud en el trabajo a cargo del Servicio de SST y el Comité de SST.
10. Ejecución de Inducciones de Seguridad y Salud en el Trabajo para el personal nuevo	Ninguna	S/ 0.0	Bimensual 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.</li> <li>Servicio de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se dictaron las inducciones de seguridad y salud en el trabajo al personal ingresante a la Sede Central.
11. Actualización del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo	Ninguna	S/ 0.0	Julio 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.</li> <li>Servicio de SST.</li> <li>Comité de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se procedió a la actualización y aprobación del Reglamento interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST).

¿Cómo se implementó?			¿Cuándo se implementó?	¿Quiénes la implementaron?	¿Dónde se implementó?	Logros
Etapa	Dificultades	Inversión	Fechas	Responsables de las tareas	Público objetivo	
12. Ejecución del Programa de Reconocimiento en el mejoramiento continuo de la seguridad y salud en el trabajo	Ninguna	S/ 0.0	Setiembre 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos</li> <li>Bienestar Social.</li> <li>Servicio de SST.</li> <li>Comité de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se implementó y ejecutó el Programa de Reconocimiento en el mejoramiento continuo de la seguridad y salud en el trabajo.
13. Ejecución de exámenes médicos al personal	Proceso de contratación	S/ 30,000.00	Noviembre 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos</li> <li>Bienestar Social.</li> <li>Servicio de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se cumplió con los Exámenes Médicos Periódicos dirigidos al personal de la Sede Central.
14. Ejecución de Campaña de Prueba de Descarte para Covid-19	Proceso de contratación	S/ 30,000.00	Enero 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos</li> <li>Servicio de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se actualizaron los Planes de Prevención y Control frente al Covid-19. Asimismo, se implementó el Protocolo de Prevención frente al Covid-19, cuyo alcance es a nivel nacional. Se realizó las campañas de pruebas de descarte de Covid-19 en el 2022 de manera mensual al personal bajo la modalidad presencial y mixto.
15. Entrega de equipos de protección personal (mascarillas tipo Kn-95)	Proceso de contratación	S/ 36,000.00	Enero y junio 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.</li> <li>Servicio de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se entregaron las mascarillas tipo KN-95 al personal bajo la modalidad presencial y mixto, de manera mensual.
16. Ejecución del Programa de Prevención de Riesgo Psicosocial y Salud Mental	Ninguna	S/ 0.0	Enero 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos</li> <li>Bienestar Social.</li> <li>Servicio de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se cumplió con el Programa de prevención de riesgo psicosocial y salud mental, mediante la implementación del programa "Sunarp te acompaña".

¿Cómo se implementó?			¿Cuándo se implementó?	¿Quiénes la implementaron?	¿Dónde se implementó?	Logros
Etapas	Dificultades	Inversión	Fechas	Responsables de las tareas	Público objetivo	
17. Ejecución del Programa de Riesgo nutricional	Ninguna	S/ 0.0	Enero 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos</li> <li>Bienestar Social.</li> <li>Servicio de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se ejecutaron las auditorías internas de seguridad y salud en el trabajo en las zonas registrales a nivel nacional con la finalidad de verificar el proceso de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, brindando el soporte correspondiente para el levantamiento de observaciones y oportunidades de mejora.
18. Ejecución de campañas de Pausas Activas	Ninguna	S/ 0.0	Enero 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos</li> <li>Bienestar Social.</li> <li>Servicio de SST.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	
19. Ejecución de campaña de despistaje de diabetes mellitus.	Ninguna	S/ 0.0	Octubre 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos</li> <li>Bienestar Social.</li> <li>Servicio de Salud.</li> </ul>	Personal de la Sede Central de la Sunarp	Se cumplió con el Programa de Riesgo Nutricional en base a las campañas efectuadas: Programa de Pausas Activas en el Trabajo, así como la campaña de despistaje de diabetes mellitus.
20. Ejecución de auditorías internas de seguridad y salud en el trabajo a las zonas registrales	Ninguna	S/ 7,000.00	Febrero, marzo y julio 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia General.</li> <li>Jefe de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.</li> <li>Servicio de SST</li> <li>Jefaturas de las Zonas Registrales.</li> </ul>	Personal de la Sunarp en las Zonas Registrales.	Se ejecutaron las auditorías internas de seguridad y salud en el trabajo en las zonas registrales a nivel nacional con la finalidad de verificar el proceso de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, brindando el soporte correspondiente para el levantamiento de observaciones y oportunidades de mejora.

Nota: Adaptado por SERVIR, equipo de SST de la GDSRH. Información remitida por SUNARP durante su postulación al Encuentro de Buenas Prácticas del SGSST en las entidades públicas.

## Anexo 4

### Panel fotográfico



Encuentro de buenas prácticas en SST para las entidades del sector público, 30 de mayo de 2023.



Conversatorio “Creando espacios de trabajo seguros y saludables: Buenas prácticas para entidades públicas”, 3 de octubre de 2023.



Taller para sindicatos: Seguridad y salud en el trabajo y hostigamiento sexual laboral, 23 y 30 de noviembre de 2023.

# Liderazgo, factor de éxito en la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo

La prevención de riesgos laborales en el Perú se regula mediante la Ley Nº 29783, Ley de SST, emitida en 2011, y su Reglamento, aprobado con el Decreto Supremo Nº 005-2012-TR.

En el 2022, la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos (GDSRH) de SERVIR, realizó el primer Diagnóstico del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST) en el Estado. Esta herramienta permitió conocer la situación actual de las entidades públicas y focalizar intervenciones.



**6300**  
muertes al día a causa de accidentes o enfermedades relacionadas al trabajo según cálculos de la OIT

**3828**  
Notificaciones de accidentes de trabajo en el Perú en entidades públicas de los tres niveles de gobierno entre 2017 y 2021

Durante el 2023, SERVIR ayudó a mejorar la implementación del SGSST en las entidades públicas con:



**Asistencias técnicas sobre la implementación del proceso de SST**, más del 50% fue a entidades públicas de gobiernos locales.



Guía **“El ABC de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo** en las entidades públicas”.



**Taller práctico dirigido a sindicatos del sector público** sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y Hostigamiento Sexual.



**Videos en materia de SST** con la información normativa de mayor demanda en las consultas.



**“Encuentro de buenas prácticas en SST** para las entidades del Sector Público”.



**Conversatorio “Creando espacios de trabajo seguros y saludables: Buenas prácticas para entidades públicas”.**

## SUNARP: Ejemplo de liderazgo en implementación del SGSST

**2021**

a inicios del año, SUNARP se propuso incrementar la implementación de la normativa SST

**97%**

fue el incremento logrado a fin del año 2021, según el estudio de línea base realizado

Factores que contribuyeron al logro de objetivos en la implementación del SGSST en SUNARP:

- Liderazgo y respaldo de las autoridades institucionales
- Contar con data e información base
- Gestión eficaz que involucre a todos los trabajadores
- Equipo comprometido, creativo e innovador





## Desafíos de la Escuela Nacional de Administración Pública hacia el 2024, entrevista a Carlos Mario Velarde Bazán, director de la Escuela Nacional de Administración Pública\*

Licenciado en Filosofía y egresado de la Maestría de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es experto en el diseño, implementación y evaluación de procesos de capacitación en integridad pública, así como en la implementación de políticas públicas de integridad institucional, lucha contra la corrupción y promoción de la ética pública. Se ha desempeñado como docente en las principales escuelas de formación de servidores civiles del Perú y es catedrático universitario en ética pública y ciencias políticas. Actualmente es director de la Escuela Nacional de Administración Pública de SERVIR.

*Por Karina Ascencios Balbin*

---

\* Entrevista realizada el 7 de diciembre de 2023 para la Escuela Nacional de Administración Pública-ENAP, órgano de línea de SERVIR. Créditos de las fotos: Subjefatura de Comunicaciones e Imagen Institucional de SERVIR

### ¿Cuáles han sido los hitos más destacados en su trayectoria profesional y qué metas y planes tiene como director de la Escuela Nacional de Administración Pública?

Inicié mi carrera profesional en el ámbito de las organizaciones de derechos humanos. La etapa inicial fue en el Instituto Peruano de Educación de Derechos Humanos y la Paz donde pude desarrollar mis principales intereses profesionales. En primer lugar, mi interés por la educación de adultos, con especial énfasis en la formación de servidores civiles en temas relacionados a derechos humanos y ética pública. Tuve la oportunidad de coordinar proyectos de capacitación y formación para policías, militares y agentes del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) en temas de derechos humanos y ética. También tuve proyectos dirigidos a maestros de institutos superiores pedagógicos e integrantes de las rondas campesinas de La Libertad, Áncash y Huancayo, así como líderes sociales.



Después de unos años, pasé a la Defensoría del Pueblo para formar el primer equipo de ética pública y prevención de la corrupción, que más adelante se convirtió en un programa y después en una adjuntía. Luego he continuado mi paso por diferentes entidades públicas y en la cooperación internacional. Con respecto a mi expectativa como director de la ENAP, debo decir que siempre he tenido un deseo genuino de que la ENAP sea una escuela que mantenga el brillo que la caracteriza, solo que ahora desde una posición en la puedo acompañar más de cerca a los equipos y compartirles mi experiencia.

Tenemos el enorme desafío de leer los signos de los tiempos, es decir, las necesidades actuales de los servidores en términos de capacitación para que nuestra oferta responda a esa necesidad. Hemos trabajado mucho para contar con una oferta educativa amplia y quizá lo siguiente es más bien focalizar nuestra oferta teniendo en cuenta el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y el ingreso de la inteligencia artificial en nuestras relaciones laborales y personales, sin descuidar nuestra apuesta histórica, desde que la ENAP inició su vida institucional, por la ética e integridad pública.

Por otro lado, producto de la pandemia, tuvimos que explorar nuevas rutas de capacitación virtual que ayudaron mucho a que los servidores sigan capacitándose en ese contexto de crisis, pero pienso que es tiempo de volver a las regiones de manera presencial. Que nuestros directivos y servidores nos sientan cerca generando ofertas de capacitación y formación, sobre todo en las regiones que más lo requieren. Y, por supuesto, tener nuestro local institucional con las aulas llenas.

### **¿Cuál es el aporte diferencial de la ENAP frente a otros centros de formación y capacitación del sector público en el proceso de la reforma?**

He tenido la oportunidad de trabajar en otros centros de formación del Estado y he aprendido y valorado mucho en esas experiencias. Sin embargo, el aporte diferencial de la ENAP tiene que ver con dos aspectos. El primero es el alcance, ya que ejercemos una rectoría en la formación y en la capacitación de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno. Lo segundo es que nuestro modelo educativo, nuestra perspectiva pedagógica, ha sido bastante pensada y discutida y se ha traducido en un enfoque pedagógico que genera un alto nivel de satisfacción en los servidores que llevan nuestros cursos. Es importante destacar que nuestro modelo educativo está en discusión y evaluación permanente y esto es valioso porque nos permite enriquecer nuestro enfoque constantemente. Por supuesto que esta construcción tendrá un periodo de término en cuanto a su formalización final; sin embargo, el carácter flexible nos permite estar en la línea de la mejora continua y espero que nunca lo perdamos como escuela.

### **¿Cuáles son las oportunidades o desafíos de la ENAP para adaptarse a los cambios en la formación y capacitación de servidores civiles, sobre todo los relacionados con nuevas tecnologías, inteligencia artificial e innovación?**

Como dicen los expertos, la inteligencia artificial ha llegado para quedarse. Ya es una herramienta de nuestro tiempo y tenemos que aprender a relacionarnos con ella para potenciar nuestro

trabajo y nuestras capacidades, sin dejar que haga las cosas por nosotros. Creo que el principal desafío es capacitar a los servidores civiles para que comprendan que la inteligencia artificial es una herramienta que puede potenciar nuestro trabajo, pero no reemplazarlo. Por lo tanto, hay que saber utilizarla y conocer sus protocolos para un uso adecuado.

En algunas clases con los servidores civiles les comento, como ejemplo, que la inteligencia artificial no es para que le pidamos al Chat GPT que nos haga un oficio para atención a un ciudadano y luego copiar y pegar en un documento, sino que la inteligencia artificial nos debe servir para complementar nuestras capacidades y conocimientos para realizar mejor nuestro trabajo.

En cuanto a los procesos de innovación, he sido testigo en muchas oficinas de cómo los servidores civiles se esfuerzan por innovar en los servicios que brindan. Innovar, desde mi experiencia, significa generar productos novedosos que le den valor a los procesos en los que estamos comprometidos como Estado, pero innovar también es profundizar sobre lo que ya estamos haciendo para hacerlo mejor, otorgando mayor valor para generar mayor impacto. Por ejemplo, cuando hablamos de integridad pública, podemos hacerlo describiendo la Política Nacional de Integridad o el Modelo de integridad, pero innovar significa no quedarnos en la narrativa de las políticas, de las directivas o de las normas, sino que encontremos los medios para aplicarlas de manera efectiva: eso es profundizar, ser capaces de encontrar los mecanismos para que estas normas puedan ser efectivas en el desarrollo del servicio público. Ahí tenemos un reto porque hay que desarrollar herramientas y conceptos para que los servidores civiles tengan esta perspectiva de innovación.

### **Es usual asociar la innovación con la tecnología y no es la única forma de hacerlo.**

Correcto, la tecnología es una herramienta y la innovación es básicamente una actitud, un enfoque de trabajo, es cómo nosotros nos enfrentamos a los desafíos y a los retos que se nos presentan en el día a día en el trabajo.

### **¿Cómo considera que la cooperación internacional puede favorecer a que las entidades públicas enfrenten estos desafíos?**

La cooperación es muy importante. He tenido el placer de trabajar en la cooperación por mucho tiempo. Es un espacio de mucho aprendizaje profesional y humano. Lo que busca la cooperación

internacional, *grosso modo*, es apoyar en el desarrollo de los servicios que brinda el Estado para que estos sean más efectivos y generen mayor valor público. En ese sentido, contribuyen a dar una respuesta más efectiva a los desafíos que tenemos como país.

El Estado debe entender la cooperación desde una perspectiva de alianza, más que como una fuente de financiamiento. Es decir, el Estado debe ver a la cooperación internacional como un aliado para poder hacer lo que ya hace, pero con un mayor desarrollo técnico, con algunas herramientas que pueden potenciar el trabajo de la administración pública. Son alianzas que hay que construir, porque la cooperación puede ayudarnos disponiendo de asistencia técnica, acompañamiento en la reflexión de algunos procesos críticos. En la ENAP hemos tenido y tenemos muchas cooperaciones para reflexionar sobre nuestro proceso educativo, sobre cómo desarrollar nuestro enfoque andragógico, y como implementar nuestra oferta educativa de manera que podamos tener más alcance y más profundidad para un mejor servicio civil.



He trabajado en distintas fuentes de cooperación como la Unión Europea, la GIZ y USAID. Esta última es donde más tiempo he trabajado y me he desarrollado como profesional. El último proyecto en el que estuve es el Proyecto de Inversión Pública Transparente de USAID. Esta experiencia fue muy significativa porque se desarrolló en un contexto muy complejo para el país, como la pandemia. Me permitió estar cerca de la gente en regiones que tenían más dificultades para destrabar procesos de inversión pública, cuando la población necesitaba más de obras fundamentales para su desarrollo, como colegios, hospitales y carreteras. Ha sido muy

gratificante ver la satisfacción en los espacios más locales, donde estaban esperando el colegio por muchos años, o una obra que provea de agua limpia, cuando consumía por mucho tiempo agua contaminada por arsénico. De pronto, con el apoyo de la sociedad civil, de funcionarios públicos comprometidos con la integridad y con la empresa privada, los colegios se terminaron en nueve meses o accedían a agua limpia luego de mucho tiempo. Con ello, quiero alentar a nuestros equipos y a las entidades públicas de nuestro país a que noten que cuando se hacen cosas de manera articulada, con el apoyo de otros actores, podemos ser mucho más efectivos en los servicios que brindamos.

**Según esa experiencia ¿se podría entender que se trata de un tema de voluntades, de personas que quieren o no sacar adelante los servicios o las obras?**

Mi encargo en este proyecto fue fundamentalmente construir o formar redes de integridad en las regiones. Estas redes estaban conformadas por organizaciones de la sociedad civil, la Mesa de Concertación para Lucha Contra la Pobreza, instituciones del Estado, gobiernos regionales, gobiernos locales, en algunos casos la Fiscalía, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo, el sector privado, y algunos gremios empresariales. Todos estos actores conforman las redes de integridad y fueron capacitados en integridad pública, ética pública, participación ciudadana, estándares de calidad para la contratación pública, transparencia, etc. Después estas redes hicieron seguimiento a obras públicas priorizadas para saber cómo se estaban ejecutando, recogían información y la trasladaban al gobierno regional, que era el ejecutor de las obras. Le presentaban los riesgos de corrupción e ineficiencia que habían identificado y, en consecuencia, el gobierno regional actuaba rápidamente. Eso permitía que las obras se culminen de manera más ágil y eficiente. Estas redes son un aporte importante para demostrar que cuando trabajamos de manera articulada podemos mover las voluntades, podemos hacer que las voluntades se comprometan con lo que se deben comprometer. Muchas veces cuando las voluntades no tienen la parte de la veeduría, del seguimiento de la ciudadanía, se pueden “dormir” un poco. Entonces, hay que generar articulación, trabajo en red y apalancar las voluntades de los decisores para una mejor gobernanza.

**Desde su experiencia docente, ¿cómo percibe la receptividad de los servidores civiles hacia el tema de ética pública?**

No quiero pecar de falta de modestia, pero solo en la ENAP he dictado más de 50 cursos de ética en la función pública. En promedio he tenido a mi cargo más de 1000 servidores civiles desde

2015, sin contar conferencias y talleres. Es decir, se trata de un universo amplio, solo hablando de mi experiencia, sin contar a mis colegas que son profesores estupendos, como Francisco Merino, Martín Valdez o Ramón Herrera, por mencionar algunos. El punto es que en todos los espacios que he tenido la oportunidad de capacitar servidores civiles, siempre he notado que su interés es similar a cuando uno tiene mucha sed y está buscando dónde beber agua. Así ingresan a los cursos, con un interés al tope y durante el desarrollo del curso lo que encuentro es mucha felicidad, a pesar de que están haciendo una evaluación crítica de cómo se hacen las cosas en el Estado. Se genera felicidad, porque en estos espacios académicos se reconoce su esfuerzo por hacer las cosas bien, por sacar adelante sus instituciones. Además, encuentran en las clases un espacio para reflexionar sobre los riesgos y los errores, porque siempre van a existir errores, pero si no tienes espacio de retroalimentación, de una reflexión crítica de cómo hacer las cosas mejor, el error no genera aprendizaje, se convierte en un hábito y entonces tenemos ineficiencia funcional o institucional. Entonces el espacio de formación en ética e integridad pública es un espacio fundamental para que el servidor civil reflexione críticamente, pero también es un espacio de reconocimiento al valor, al esfuerzo que ponen para hacer bien las cosas.



**En efecto, como exparticipante de los cursos de ética, me identifico con el entusiasmo que señala; sin embargo, cuando estamos frente a denuncias que vulneran la ética pública de parte de autoridades, directivos o de nuestra clase política podemos desmotivarnos.**

Es muy cierto eso, pero hay que manejar dos aspectos. El primero está relacionado a las expectativas que se generan los servidores civiles al recibir la capacitación sobre ética pública o integridad. Estas expectativas pueden ser muy elevadas, pues sienten que con la formación y la capacitación se puede tener mejores oportunidades para la transformación del ejercicio de la política. Lamentablemente eso no siempre ocurre de acuerdo a dichas expectativas y ello puede generar una frustración injusta con el propio servidor, porque no siempre se reconoce el rol que a cada uno le toca en el servicio público.

La formación y la capacitación, en primer término, tiene un impacto en la persona y si esta persona empieza a hacer mejor las cosas, fortalece su compromiso y dispone de mejores herramientas para actuar con una ética profesional mucho más sólida, entonces el impacto ha sido 100x100. Eso no implica dejar de ser críticos; precisamente la capacitación nos permite una mirada más crítica respecto a cómo se hacen las cosas y esa crítica no debe desalentarnos, sino que debe contribuir a que la forma de hacer política en nuestro país sea mucho más transparente, más orientada al servicio de los ciudadanos y mucho más efectiva.

Lo segundo es la contraparte institucional y a eso me quiero referir de manera especial, porque si tú capacitas a los servidores, pero no tienen una contraparte institucional que les dé soporte y acompañamiento podría perderse el impacto de la capacitación. Con esto, SERVIR ha contribuido mucho desde sus orígenes a promover la creación del enfoque de integridad público, y la cooperación internacional en la que trabajé a desarrollar el primer modelo de integridad pública que se aplicó en el Ministerio de Justicia, entre 2013 y 2016, que luego sirvió como referencia para la política nacional. SERVIR y la ENAP participaron con la OCDE en 2016 en los primeros foros para implementar una política nacional de integridad y lucha contra la corrupción. Todo este proceso brindó insumos para que el Estado peruano publique la primera Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en el 2017 y dio paso a la creación de las oficinas de integridad y lucha contra la corrupción en las entidades públicas. Esto significó que se desarrolle este respaldo institucional dentro de la administración pública para que los servidores y servidoras que han sido formados, que han desarrollado algunas competencias éticas puedan tener ese respaldo y ese acompañamiento para que se traduzca todo lo aprendido en un servicio público más sólido, más comprometido y con mejores capacidades para identificar y gestionar riesgos de corrupción de manera permanente.

### **¿Cómo se puede abordar la brecha entre la teoría ética y su aplicación práctica?**

Si el servidor que es capacitado desarrolla una competencia ética que lo lleva a reflexionar y discernir antes de tomar unas decisiones, vamos bien, pero en algunos momentos, el servidor va a tener dudas porque un proceso de capacitación, por sí solo, no puede agotar todas las necesidades que existen en materia de ética pública, de integridad pública. Ahí viene el respaldo institucional a través de las oficinas o unidades funcionales de integridad que deben servir como soporte para que el servidor que ha sido capacitado —y en general todo servidor— pueda acudir a su oficina de integridad para absolver una duda ética en el ejercicio de sus funciones.

La brecha entre la capacitación como un proceso educativo y la práctica de lo que uno aprende en ese proceso se acorta cuando tienes ese respaldo institucional de la oficina de integridad o de los funcionarios que cumplen la función de integridad en las entidades públicas. Por eso nosotros tenemos una alianza muy importante con la Secretaría de Integridad Pública (SIP), que genera las normas, las directivas, los lineamientos y nosotros somos fundamentalmente los que hacemos los procesos de formación y capacitación de los servidores civiles para que puedan desarrollar las competencias necesarias para aplicar esa normativa. Asimismo, fortalecemos la capacidad de los funcionarios que están haciendo esta función de integridad en las oficinas respectivas. Por ello, tenemos ofertas educativas variadas en la materia: nuestro curso emblemático de ética en la función pública, otro curso denominado Introducción a la Integridad Pública y finalmente otra oferta que se llama Introducción a la Función de Integridad para fortalecer a los responsables de la función de integridad en su labor en la ejecución de la política y en el soporte que le debe dar a los servidores de sus entidades en materia de integridad. Este último curso está en su fase final de diseño y lo lanzaremos en el 2024.

**Si bien se han desplegado muchos esfuerzos, podemos ver que los índices de corrupción siguen siendo preocupantes y la desconfianza de la ciudadanía crece.**

En ese sentido hay varios puntos que ordenar. En primer lugar, nosotros contribuimos con la formación de servidores civiles y creo que desde la Secretaría de Integridad se hacen grandes esfuerzos para el fortalecimiento de las oficinas de integridad. Sin embargo, nuestros recursos siempre son limitados en relación a las necesidades. Por ello, debemos apoyarnos en la cooperación internacional y en la capacidad para generar acuerdos de colaboración entre entidades públicas y a nivel público-privado, para tener un mayor alcance en la oferta formativa en materia de integridad y ética pública. La Secretaría de Integridad viene realizando grandes esfuerzos por darle más profundidad a la Política Nacional y más alcance a nivel de gobiernos regionales y locales, pero es necesario fortalecer los vínculos de colaboración para que los recursos escasos puedan potenciarse y tener más alcance y más efectividad en la promoción de la cultura de integridad en nuestro país.

**En otras palabras, el interés del Estado no debe quedar en lo normativo, sino que tiene que reflejarse en el presupuesto para la implementación.**

Todos los estudios que hay en el Perú y a nivel internacional sobre corrupción identifican que los focos de corrupción más elevados se encuentran en los gobiernos locales y en segundo

término en los gobiernos regionales, y claro, si te preguntas por qué, es evidente: porque son los espacios menos regulados, con menos presencia, menos acompañamiento del Estado y donde hay mayor discrecionalidad para hacer uso de los recursos públicos. Por ejemplo, la SIP hace un gran esfuerzo para llegar no solo a las entidades del nivel nacional sino también al gobierno subnacional, donde hay tanta necesidad de fortalecimiento de las oficinas de integridad. Pero el acompañamiento a los gobiernos regionales, sin mencionar a los gobiernos locales, requiere mayores recursos. Por eso siempre está el desafío de tener capacidad de articulación para ser más efectivos. Esa es la primera forma de comprender las cosas.

Una segunda forma tiene que ver con un aspecto más cultural, es decir, con la forma en que nos comprendemos en la vida social, que es bajo una lógica o principio de la viveza o la criollada. Este principio nos dicta que debemos ser “vivos” para tener éxito, para salir adelante tienes que ser “mosca” y eso no significa ser diligente o hábil o proactivo, sino más bien ser lo suficientemente capaz para sacarle la vuelta a la ley. Y si le sacas la vuelta a la ley eficazmente vas a obtener ventajas o beneficios, aunque sean indebidos.



Esa variable cultural es el caldo de cultivo de la corrupción, de la falta de integridad en la toma de decisiones públicas, porque ese ciudadano, niño o niña, está aprendiendo que hay que sacarle la vuelta a la ley para poder tener ventaja o beneficio rápido. Y ese niño va a ser alcalde, ella va a ser regidora y este otro ocupará otros cargos.

### **¿Cuál es la importancia del componente ético en el proceso de reforma del servicio civil?**

El componente ético es transversal a toda la reforma, es decir, desde cómo se comprende la necesidad de la capacitación del servidor, la gestión del rendimiento y el desarrollo de la carrera pública. SERVIR lo comprendió muy bien y ha contribuido en el proceso de formulación del proyecto de reforma en el que la meritocracia es necesaria para poder tener un buen servicio público. y la meritocracia está asociada al principio ético de idoneidad. La formación y la perspectiva éticas son fundamentales tanto en el desarrollo de la normatividad para la reforma como para su implementación.

**En esa línea, ¿qué demanda el servicio civil de la ENAP y qué debería implementar en el mediano plazo?**

Demanda una mayor presencia en sus procesos de formación, que brinde un acompañamiento más cercano a través de la oferta educativa que desarrolla. Para ello, su escuela debe ser nuevamente cercana y física en las regiones y que nuestra oferta educativa esté mucho más orientada al desarrollo de esas necesidades básicas que requieren para hacer un trabajo más efectivo y eficiente.

**Finalmente, coméntenos qué lo motiva a ser un directivo público y que características debe tener un servidor civil para desempeñarse como tal.**

Lo que me motiva a ser un directivo público es poder contribuir al desarrollo de nuestro país, colaborando con el Estado para que sea más eficiente en el desarrollo de los servicios públicos. Esta es la misma motivación que he tenido cuando he sido profesor, cuando he sido servidor o consultor. Claro, ahora como director puedo compartir mi experiencia y espero que pueda complementar el trabajo que vienen desarrollando en la ENAP y darle otra perspectiva a las cosas que hacen bien.

Considero que la principal característica que debe tener un servidor civil es el amor y la vocación por el servicio público. Si no amamos servir, si uno no tiene esa vocación de servir a otros, mejor no entres al Estado. Esa es la condición básica, que puede sonar a cliché, pero es un principio fundamental del servicio público. A partir de esa vocación, tenemos que desarrollar competencias, habilidades, capacidades que nos permitan hacer bien nuestro trabajo. Por último, debemos tener una ética inquebrantable y un sentido de la integridad muy presente.

# Reconocimiento al mérito en el servicio civil: Criterios utilizados para la identificación de buenas prácticas de gestión en la administración pública

Recognition of merit in the civil service: Criteria used to identify good management practices in public administration

**Carlos Alberto Cárdenas Valdivia\***

**Luis Ernesto Tapia Meléndez\*\***

## Resumen

El concepto de buenas prácticas tiene múltiples definiciones, de acuerdo al contexto en el que se utilice. Para tener una definición más exacta, y en aras de contribuir a futuras iniciativas de identificación de buenas prácticas, se analizan experiencias de cuatro países que reconocen o premian las buenas prácticas de gestión pública en búsqueda de atributos mínimos. Como resultado del análisis realizado se han identificado cinco criterios en común, los cuales se proponen como criterios mínimos que deberían ser considerados en futuras iniciativas de

---

\* Máster en Gestión Pública por la Eucim Business School. Ingeniero de Sistemas por la Universidad Católica de Santa María. 20 años de experiencia profesional en Gestión de Recursos Humanos y Modernización del Estado. Diplomaturas en Gestión del Talento Humano – ESAN y Gestión de Proyectos en la UNMSM. Certificado como PMP por el PMI y como Especialista en Procesos OCEB por el OMG. Actualmente se desempeña como Especialista de monitoreo y evaluación en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. ORCID: 0009-0008-5736-627. Correo: [ccardenas@servir.gob.pe](mailto:ccardenas@servir.gob.pe)

\*\* Magíster en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Ingeniero Industrial por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos con Especialización en Gestión de Procesos por la Universidad ESAN. Experiencia en el sector salud público y privado en proyectos y mejora de procesos. Ha sido catedrático de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente se desempeña como Especialista de monitoreo y evaluación en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. ORCID: 0009-0005-8542-8763. Correo: [ltapia@servir.gob.pe](mailto:ltapia@servir.gob.pe)

reconocimiento de buenas prácticas en gestión pública. La importancia de esta contribución se justifica no solo por el aporte al mérito de los gestores públicos y sus proyectos de mejora sino también porque, al ser más precisos en la identificación de buenas prácticas de gestión pública, asegura contar con buenas prácticas de calidad para su posterior réplica en otras entidades.

**Palabras clave:** buenas prácticas, reconocimiento de méritos, mejoras de gestión, gestión pública

### *Abstract*

The concept of good practices has multiple definitions, depending on the context in which it is used. In order to have a more exact definition and to contribute to future initiatives identifying good practices, national and international experiences that recognize or reward good public management practices are analyzed, in search of minimum attributes. As a result of the analysis, five common criteria have been identified that are considered in the analyzed experiences, which are proposed for future initiatives to recognize good practices in public management. The importance of this contribution is justified not only by the contribution to the merit of public managers and their improvement projects but also because, by being more precise in the identification of good public management practices, it guarantees good quality practices for its subsequent replication in other entities.

**Keywords:** good practices, recognition of merits, management improvements, public management

## **Introducción**

El sintagma adjetival ‘buena práctica’ surge con el auge del sistema capitalista como política empresarial que busca resultados eficaces y eficientes. Se deriva de la expresión británica good practices o best practices, que según el diccionario online Merriam-Webster (2023) significa ‘procedimiento que ha demostrado producir resultados óptimos’. Así, desde mediados de los años noventa, su uso se ha extendido a la administración pública en donde las organizaciones han evolucionado desde el modelo administrativo tradicional hacia el de gestión con influencia empresarial (Cámara & Luna, 2012).

La palabra ‘buena’ es un adjetivo que determina que algo es útil y positivo de manera intrínseca. En ese caso, una interpretación posible de lo que significa una buena práctica para la administración pública sería un conjunto de pasos o procedimientos que logran resultados útiles

y positivos. Sin embargo, en la administración pública, dependiendo de sus instancias, niveles de gobierno, cultura y coyuntura, lo que es bueno y útil para algunas instituciones podría no ser aplicable para otras. Por lo tanto, lo que es bueno para una administración pública en particular puede no serlo para otra, con lo cual una buena práctica de gestión pública no es generalizable. Además, cuando nos referimos a un conjunto de procedimientos útiles y positivos para lograr resultados de gestión, el abanico de posibilidades abarcaría incluso el cumplimiento estricto de la normativa o procedimientos institucionales. Entonces, cumplir en estricto, por ejemplo, con una directiva podría ser calificado como buena práctica, lo cual no hace sentido, siendo que las buenas prácticas tienen como finalidad ser fuente de conocimiento con procedimientos potencialmente replicables a la gestión a fin de acortar pasos y avanzar sobre seguro evitando el ensayo de prueba y error.

Algunos se orientan por el uso del término ‘mejores prácticas’ sobre todo por hecho de que estas son premiadas. De esta forma quedaría claro que las mejores prácticas tienen como condición haber sido calificadas previamente como buenas y, entre estas, ser elegidas como las mejores. Sin embargo, el cambio de término no resuelve el hecho de que las buenas prácticas, por semántica, son pasos a seguir o procedimientos que deben arrojar resultados útiles y positivos intrínsecamente, y como se ha visto, esta no podría ser una generalidad para la administración pública, como sí lo es para el caso de buenas prácticas de manufactura, buenas prácticas en gerencia de proyectos o buenas prácticas en la gestión tecnológica, por citar algunos (Cámara & Luna, 2012).

Sin embargo, en el Compendio de experiencias para el desarrollo local, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019), que refiere como buenas prácticas a las experiencias que buscan contribuir al desarrollo de diferentes contextos geográficos para el desarrollo local, señala que prefiere el uso del término ‘buenas prácticas’ en vez del comúnmente utilizado ‘mejores prácticas’ debido a dos razones: primero, que no se puede afirmar la existencia de un sola mejor práctica en un área tan dinámica de desarrollo y de acumulación de conocimiento; y segundo, que el término ‘mejor práctica’ se autorreferencia como un hito difícil de superar, situación alejada de la realidad, ya que las buenas prácticas están en constante evolución.

Otro tema a considerar en este sintagma es el término ‘prácticas’, sobre el cual se tiene dos acepciones. La primera está relacionada al conocimiento del modo o forma de proceder. Una buena práctica tiene establecida una forma o procedimiento como respaldo. La segunda está relacionada al empirismo del conocimiento, es decir, se requiere demostrar que la forma y proceder establecidos han sido comprobados en la práctica o han reportado resultados útiles y positivos.

A fin de cuentas, en la administración pública las buenas prácticas están supeditadas a los fines, cultura y coyunturas de las organizaciones del Estado y a sus resultados sobresalientes. Entonces es relevante la pregunta: ¿cómo identificar buenas prácticas en la administración pública? Esta investigación pretende aportar al debate respecto a esa pregunta.

Como método en la gestión del conocimiento, las buenas prácticas buscan establecer un procedimiento y forma de hacer que sirva de referencia para gestiones futuras con la finalidad de reducir el margen de error.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo del Estado peruano aprobó la “Guía para la identificación e implementación de buenas prácticas en la Defensoría del Pueblo” señalando como requisito de una buena práctica que “tenga el atributo de poder ser replicada en otras entidades para mejorar su efectividad, eficiencia e innovación en beneficio de la ciudadanía” (2020, p. 2).

Asimismo, la Presidencia del Consejo de Ministros elaboró la “Guía de buenas prácticas en innovación pública”, la cual en base a buenas prácticas identificadas y reconocidas en el Concurso de Buenas Prácticas de Ciudadanos al Día establece diez preguntas y respuestas que ayudan al gestor público a innovar. “Estas experiencias ganadoras han servido de insumo para formular y responder diez (10) preguntas clave para innovar en la gestión pública, las cuales se plantean frecuentemente los servidores públicos en reuniones, talleres, conferencias y otros espacios de difusión en el marco de dicho premio” (2021, p. 2).

En los textos citados se incorpora el propósito como factor que define a una buena práctica, siendo que este puede tener diferentes niveles de alcance, como el de política pública, institucional o estar dirigido para el profesional o equipos de profesionales.

## Metodología

Al existir diferentes matices dentro de la definición de buenas prácticas es relevante analizar el caso más allá de la definición formal. Con este fin se propone analizar qué atributos deben estar presentes en toda buena práctica, de manera que con estos tengamos una mayor aproximación a lo que define una buena práctica de gestión pública.

A fin de identificar los atributos en común de las buenas prácticas de gestión pública se realizó una revisión bibliográfica de concursos de buenas prácticas de gestión en la administración pública impulsados por organizaciones en Colombia, Costa Rica, España y Perú.

En el caso de Colombia, se analizó como referencia el documento denominado “Metodología para el fortalecimiento del ciclo de gestión de las buenas prácticas de las secretarías de educación certificadas” (Ministerio de Educación Nacional, 2021). Este documento está estructurado en dos partes, la primera parte aborda el concepto de buena práctica y la segunda parte aborda la metodología para la gestión de las buenas prácticas.

Respecto a buenas prácticas, el documento las define como iniciativas exitosas que demuestran que son convenientes, pertinentes y producen resultados óptimos con impacto tangible en la mejora de la calidad de vida de las personas. Asimismo, señala que de las buenas prácticas no puede esperarse una réplica exacta y con los mismos resultados; no obstante, son una oportunidad para identificar acciones replicables (Ministerio de Educación Nacional, 2021, pp. 8-9). Respecto al alcance de las buenas prácticas, estas están acotadas a la educación y buscan fortalecer ciertas capacidades que deben estar identificadas en las buenas prácticas.

La metodología propuesta por el documento para el ciclo de gestión de las buenas prácticas sigue las siguientes fases: identificación y valoración, Implementación, Sistematización y Evaluación, y Divulgación y Publicación. Ahora, respecto a la pregunta en cuestión, en este caso tenemos que en la fase de identificación y valoración se identifican potenciales buenas prácticas dentro del conjunto de acciones que hayan sido implementadas. Luego estas acciones son valoradas, con lo cual pasan a ser identificadas como buenas prácticas. En esta etapa de identificación es donde se rescatan las acciones y se les da un planteamiento para darles forma de buena práctica siguiendo ciertos parámetros. En la valoración se evalúa que las acciones identificadas y planteadas como buena práctica cumplan con los siguientes criterios de la Tabla 1:

**Tabla 1**  
**Criterios para la valoración de las buenas prácticas (Colombia)**

<b>Criterio</b>	<b>Definición</b>
Innovación	La innovación rompe con hábitos y referencias pasadas. Dentro de este nivel se pueden cambiar los elementos básicos de un sistema de gestión con la finalidad de mejorar su funcionamiento, modificar los recursos técnicos, financieros y humanos, así como la estructura organizacional y los procesos.
Eficacia	El impacto debe ser positivo y tangible, contribuye a la solución del problema y aporta al cumplimiento de las metas de la ETC.

Sostenibilidad	Es el potencial de continuidad de la buena práctica en su implementación o su potencial para crear sinergias nuevas y acciones a partir de la propuesta inicial, teniendo en cuenta las apuestas de política educativa.
Replicabilidad	Una buena práctica es replicable cuando sus procedimientos son claros, precisos y evidencian resultados concretos; por tanto, sirve de referencia para desarrollar políticas, iniciativas, actuaciones similares y adaptables en otros contextos.
Participación ciudadana	Las buenas prácticas requieren del compromiso y el trabajo articulado de actores como la comunidad educativa, gobernantes, ciudadanía y entidades territoriales no certificadas, instituciones educativas no oficiales, asociaciones, entre otros.
Empoderamiento	La buena práctica fortalece la gestión integral educativa en tanto define los procesos técnicos y administrativos que reafirman la autonomía y potencian la confianza individual y colectiva.

Nota: \*ETC (entidades territoriales certificadas). De *Metodología para el fortalecimiento del ciclo de gestión de las buenas prácticas de las secretarías de educación* (p. 28), por Ministerio de Educación Nacional, 2021, (<http://sedboyaca.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/metodologia-de-buenas-practicas.pdf>)

Para la valoración de las buenas prácticas se utilizan parámetros por cada criterio, que fungen de indicadores con posibles valores de sí cumple o no cumple. Por ejemplo, para el criterio Innovación, el Ministerio de Educación Nacional (2021) de Colombia lista los siguientes parámetros:

- La práctica fomenta comunidades de aprendizaje y de investigación, capacitación sobre procesos administrativos, financieros y pedagógicos que se adaptan para resolver los retos y necesidades de cambio en el contexto territorial, lo que facilita la gestión integral educativa.
- La práctica establece características y atributos que conducen a lograr una oferta educativa, impulsando procesos de mejoramiento que integran acciones planificadas y continuas.
- La práctica ofrece y fortalece procesos investigativos de capacitación a docentes y directivos docentes para la incidencia en los procesos de enseñanza y aprendizaje de las niñas, niños, jóvenes y adultos, para el fortalecimiento de capacidades institucionales del equipo de trabajo de las SEC [Secretarías de Educación Certificadas].
- La práctica utiliza elementos para garantizar el proceso de aprendizaje, fortalecimiento de capacidades, en la comunidad educativa por medio de herramientas pedagógicas,

didácticas, dinámicas y flexibles, donde el foco central es el desarrollo integral de la población estudiantil.

- La gestión emprendida en las SEC incorpora herramientas tecnológicas que pueden contribuir y fortalecer los procesos desarrollados en la práctica incorporada (p. 29).

Un criterio se cumple cuando la valoración es ‘sí cumple’ en por lo menos tres parámetros. Los parámetros (indicadores) establecidos por cada criterio ayudan a comprender mejor los atributos buscados en las buenas prácticas.

En el caso de Costa Rica, la Dirección General del Servicio Civil del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica organiza el concurso Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública, dirigido a las instituciones públicas costarricenses con el objetivo de “[p]romover la adopción de enfoques, estrategias e instrumentos, que incentiven la mejora de la calidad en la gestión pública” (2012, p. 7) y con la finalidad de reconocer a los servidores civiles que hayan participado en las iniciativas destacadas como política de gestión de recursos humanos.

El concurso es llevado por un comité que brinda talleres sobre la elaboración del informe de postulación a las entidades que hayan presentado la ficha de postulación, que es indicativo de la intención de participar. El Comité evalúa los informes y conforman equipos evaluadores. Los equipos de evaluadores pueden visitar a las instituciones postulantes y preparar un informe final por postulación. Asimismo, el Comité conforma el jurado evaluador, que designa a los ganadores. La evaluación se da en base a nueve lineamientos observables, que serían equivalentes a los atributos que se buscan en las buenas prácticas.

Es importante mencionar que las bases requieren el compromiso de los postulantes para brindar su apoyo en las posibles réplicas que se den, lo que podría configurar un atributo adicional para los casos en los que una réplica de buena práctica requiera de apoyo técnico. Asimismo, se requiere que las buenas prácticas cumplan con criterios y subcriterios, los cuales también funcionan de atributos buscados en las buenas prácticas. Los lineamientos (Tabla 2), criterios y subcriterios (Tabla 3) son los siguientes:

**Tabla 2**  
**Lineamientos observables en buenas prácticas (Costa Rica)**

<b>Lineamientos observables</b>	<b>Definición</b>
Liderazgo participativo	Puesta en práctica de estrategias y metodologías para que todos sus integrantes se identifiquen con los objetivos de la organización y se involucren efectivamente en las actividades, opinando, participando en las decisiones, en la ejecución y el control.
Alineamiento estratégico	Grado en el cual los objetivos inicialmente planteados y los logros alcanzados guardan coherencia y son consistentes con los objetivos y prioridades de la organización. El alineamiento presupone el conocimiento detallado de los objetivos y prioridades de la organización.
Apertura a lo nuevo	Actitud que se traduce en comportamientos y que implica una visión positiva del ensayo, error y aprendizaje. Debe reflejarse en iniciativa y creatividad orientada a la innovación y mejora de procesos y servicios.
Trabajo en equipo	El balance adecuado entre intereses individuales y grupales, las habilidades para interactuar positivamente generando sinergias y el logro de resultados superiores a los que se consiguen individualmente son beneficios del trabajo en equipo, el cual requiere el uso de técnicas y herramientas, además de la creación de un ambiente de confianza y cooperación.
Orientación hacia la ciudadanía	La ciudadanía constituye el ser titular y beneficiario de la cosa pública; es la razón de ser de todo organismo público. La vocación fundamental de servirla debe manifestarse en las actividades y proyectos que busquen mejorar la calidad de la gestión pública beneficiando a los usuarios de los servicios públicos.
Aprendizaje personal y organizacional	Un aprendizaje integrado como parte del trabajo diario, vinculado a la estructura, a los procesos y al funcionamiento de la organización, orientado a la mejora continua, debe ir paralelo al cambio de comportamientos, producto de la capacitación y la generación de oportunidades para lograr el crecimiento y el desarrollo del talento humano.

Orientación a resultados y a la creación de valor público	Los resultados constituyen la meta de toda actividad. Deben medir la eficacia, eficiencia y efectividad y su contribución a los fines y propósitos con los que la organización contribuye a crear valor público. Deben ser, además, consecuencia de planes y metas adecuadamente ejecutados.
Gestión basada en hechos	Para la gestión de un proyecto de mejora de la calidad es necesario definir medidas o indicadores y verificar sus valores antes y después de su ejecución. El conjunto de medidas e indicadores de desempeño seleccionados debe ser representativo de las áreas y procesos principales de la organización y de las partes interesadas o vinculadas a la gestión.
Orientación a procesos	Los resultados son consecuencia de una serie de procesos interrelacionados. Su comprensión y documentación son claves para la sostenibilidad y la mejora. Un análisis objetivo de causa-efecto para el logro de metas se logra con la comprensión del proceso.

Nota: De *Premio Nacional a la calidad y reconocimiento a prácticas promisorias en la gestión pública: bases del reconocimiento*, (pp. 20-22), por Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2012, (<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/WjZrDhXSC-iBZ40S6SzmA>)

**Tabla 3**  
**Criteria y subcriteria de buenas prácticas (Costa Rica)**

<b>Criteria</b>	<b>Subcriteria</b>
Liderazgo y compromiso de la alta dirección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque de la organización hacia resultados</li> <li>• Enfoque de la organización hacia la gestión basada en hechos</li> <li>• Enfoque de la organización al trabajo en equipo y la mejora continua</li> <li>• Apoyo de la organización al proyecto de mejora</li> </ul>
Identificación y valoración de problemas y selección del proyecto de mejora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de la estrategia de la organización y de oportunidades de mejora</li> <li>• Estimación del impacto en los resultados de la organización</li> </ul>
Método de solución de problemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Método de solución de problemas</li> <li>• Recolección y análisis de información</li> <li>• Pertinencia del uso de herramientas</li> </ul>

Gestión del proyecto de mejora y trabajo en equipo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación del equipo del proyecto de mejora</li> <li>• Planificación del proyecto de mejora</li> <li>• Gestión del tiempo</li> <li>• Gestión de relaciones internas y externas del equipo</li> <li>• Registro y documentación</li> </ul>
Obtención de habilidades y capacidades requeridas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación y abordaje de brechas</li> <li>• Efectividad de las actividades de capacitación</li> </ul>
Apertura a lo nuevo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de procesos y modelos actualmente empleados</li> <li>• Apertura a otros procesos y técnicas operativas</li> <li>• Análisis costo-beneficio</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados de orientación a la ciudadanía y partes interesadas</li> <li>• Resultados de orientación al servidor público interno</li> <li>• Resultados financieros</li> <li>• Resultados de la eficiencia organizacional</li> </ul>
Incorporación de la mejora del proyecto de mejora a la organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuidad de la mejora</li> <li>• Aprendizaje del proceso de mejora</li> </ul>

Nota: Adaptado del *Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la gestión pública: bases del reconocimiento*, (pp. 23-24), por Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2012, (<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/WjzRdHxSC-iBZ40S6SzmA>).

Para la evaluación se establece una rúbrica con porcentajes de cumplimiento de los subcriterios basados en las evidencias que puedan presentar las postulaciones a buenas prácticas. El puntaje máximo de la evaluación es de 1000 puntos. Si bien la propuesta es exhaustiva, ya que abarca al detalle la buena práctica, es tan extensa que puede generar confusión.

En el caso de España se analizó la “Guía de Replicación de Experiencias Innovadoras y Buenas Prácticas en el Sistema Nacional de Salud”, la cual señala como objetivo “definir una orientación común para transferir la innovación y las buenas prácticas entre los diferentes servicios sanitarios” (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2017, p. 9). A diferencia de la experiencia previa, que tenía como fin el reconocimiento, en este caso, el fin gravita hacia la transferencia de conocimiento.

Centrada en el proceso de replicación, la guía define una buena práctica como “aquella intervención o experiencia realizada que responde a las líneas estratégicas del SNS [Sistema

Nacional de Salud], basada en el mejor conocimiento científico disponible, que haya demostrado ser efectiva, pueda ser transferible y/o represente un elemento innovador para el sistema sanitario. Se caracteriza por su carácter estratégico para el SNS” (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2017, p. 11).

Asimismo, la guía se estructura en las fases requeridas para el proceso de replicación: la pre-replicación, la replicación y la post-replicación.

La fase de pre-replicación, que abarca la identificación de las buenas prácticas y sus atributos, se inicia con el lanzamiento de la convocatoria anual de experiencias de buenas prácticas, luego se evalúan las experiencias en dos niveles: (i) evaluación completa y (ii) evaluación del potencial de replicabilidad, lo cual hace sentido de cara a los fines de la guía. Posteriormente, se identifican las áreas de mejora y finalmente se realiza la difusión de resultados y networking. La evaluación completa consta de cuatro pasos, que serían los criterios, que veremos a continuación en la Tabla 4:

**Tabla 4**

**Pasos de la evaluación completa de las candidaturas a EEII (experiencias innovadoras) / BBPP en el SNS (España)**

<b>Criterios</b>	<b>Descripción</b>
Adecuación estratégica	Consiste en evaluar si las experiencias candidatas se encuentran dentro del ámbito y líneas de actuación prioritarias de las Estrategias en Salud aprobadas por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS).
Carácter innovador	<p>Necesidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Describir la necesidad no cubierta del servicio sanitario por la que se desarrolló la candidatura a EEII/BBPP que se presenta.</li> <li>• Explicar lo que se habría perdido si no se hubiera desarrollado dicha experiencia para cubrir la necesidad identificada (coste-oportunidad).</li> </ul> <p>Grado de innovación</p> <p>Valor añadido: Si aporta o introduce nuevos conocimientos / metodologías o procedimientos de actuación frente a la situación y enfoque tradicional utilizado.</p>

Descripción de la innovación y existencia en el mercado: en qué consiste la innovación, qué aporta la candidatura a EEII/BBPP y cuáles son sus características generales.

Describir su carácter innovador en el mercado bajo estas dos perspectivas:

i) No existe en el mercado ni está en vías de desarrollo. Fuentes de búsqueda.

ii) Existen desarrollos análogos nacionales o internacionales implementados en otro centro sanitario. Indicar las soluciones análogas y describir las mejoras significativas respecto a la salud, sociosanitario, coste-efectividad, lo económico, lo organizativo, experiencia del usuario, experiencia de los profesionales.

Calidad científico-técnica

En esta fase se evaluará la calidad científico-técnica de la información aportada por las experiencias candidatas a EEII y BBPP (planteamiento de objetivos, metodología utilizada, presentación de resultados, etc.).

Nota: Adaptado de *Guía de Replicación de Experiencias Innovadoras y Buenas Prácticas en el Sistema Nacional de Salud*, (pp. 22-23), por Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2017, ([https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/Guia\\_Replicacion\\_Accesible.pdf](https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/Guia_Replicacion_Accesible.pdf)).

Dado el énfasis de la guía en la replicación, se establecen subcriterios más detallados para la evaluación del cuarto criterio, potencial de replicabilidad (ver Tabla 5):

**Tabla 5**

**Criterios de potencial de replicabilidad de buenas prácticas (España)**

<b>Criterios</b>	<b>Descripción</b>
Capacidad para generar impacto por la replicación	Se ha cuantificado el impacto positivo en la entidad emisora: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto en la salud</li> <li>• Impacto sociosanitario</li> <li>• Impacto organizativo</li> <li>• Impacto económico</li> </ul>
Experiencia de replicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La BP proviene de otras entidades emisoras.</li> <li>• La BP ya se ha replicado dentro de su organización o en otras entidades receptoras.</li> </ul>

Facilidad para llevar a cabo la replicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viabilidad de la replicación: se indica el tipo de centros donde puede replicarse, qué condiciones necesita y si hay voluntad de colaboración para la réplica.</li> <li>• Apoyo impulsor: compromiso de los profesionales y otros grupos implicados.</li> <li>• Documentación que explique el proceso de implementación en su centro sanitario.</li> <li>• Necesidad de un contexto socioeconómico / regulatorio flexible: La BP no está vinculada a aspectos socioculturales o legales exclusivos al entorno o territorio.</li> </ul>
Potenciales organizaciones interesadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidad emisora: ¿se ha planteado la expansión de la experiencia en la misma institución?</li> <li>• Otras organizaciones: señalar entidades que han mostrado interés en la replicación. Indicar si se han dado pasos para la replicación.</li> </ul>

Nota: Adaptado de *Guía de Replicación de Experiencias Innovadoras y Buenas Prácticas en el Sistema Nacional de Salud*, (pp. 23-25), por Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2017, ([https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/Guia\\_Replicacion\\_Accesible.pdf](https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/Guia_Replicacion_Accesible.pdf)).

Finalmente, en el caso de Perú, se analizó el Concurso de Buenas Prácticas Docentes 2023, que tiene como finalidad “identificar, reconocer y promover las buenas prácticas docentes” (Ministerio de Educación [MINEDU], 2023, p. 4), con lo cual se advierte que el énfasis en esta actividad se encuentra en la identificación de las buenas prácticas y en el reconocimiento a quienes las desarrollaron.

El concurso se estructura en dos etapas. La primera busca identificar buenas prácticas en las diferentes regiones. En esta etapa se utilizan competencias que son evaluadas a través de criterios y rúbricas de evaluación. Asimismo, es importante señalar que el concurso distingue dos tipos de buenas prácticas: aquellas dirigidas a lo técnico-pedagógico y aquellas dirigidas a la gestión escolar. En la Tabla 6 se muestra los criterios utilizados, los cuales en muchos casos se orientan o se establecen en base al *core* de negocio, es decir, son específicos:

**Tabla 6**  
**Criterios de evaluación de buenas prácticas a nivel regional (Perú)**

Competencia	Criterio
<b>Técnico-pedagógicas</b>	
Conoce y comprende las características del entorno de sus estudiantes y sus contextos, los contenidos disciplinares que enseña, los enfoques y procesos pedagógicos, con el propósito de promover capacidades de alto nivel y su formación integral.	Conocimiento del contexto, de las características de las y los estudiantes y de la situación inicial de los aprendizajes.
Planifica la enseñanza de forma colegiada, lo que garantiza la coherencia entre los aprendizajes que quiere lograr en sus estudiantes, el proceso pedagógico, el uso de los recursos disponibles y la evaluación, en una programación curricular en permanente revisión.	Determinación del propósito de la práctica a partir de las necesidades u oportunidades identificadas.
Conduce el proceso de enseñanza con dominio de los contenidos disciplinares y el uso de estrategias y recursos pertinentes para que todos los estudiantes aprendan de manera reflexiva y crítica lo que concierne a la solución de problemas relacionados con sus experiencias, intereses y contextos culturales.	Desarrollo del proceso metodológico, de las actividades y roles de los miembros de la comunidad educativa, empleando diversos recursos tecnológicos o no tecnológicos en relación con el propósito de aprendizaje. Este criterio debe ser sustentado con evidencia.
Evalúa permanentemente el aprendizaje de acuerdo con los objetivos institucionales previstos para tomar decisiones y retroalimentar a sus estudiantes y a la comunidad educativa, teniendo en cuenta las diferencias individuales y los diversos contextos culturales.	Presenta la retroalimentación, los criterios de evaluación, las evidencias de aprendizaje y los resultados más importantes de la práctica. Este criterio debe ser sustentado con evidencia.

---

<p>Reflexiona sobre su práctica y experiencia institucional y desarrolla procesos de aprendizaje continuo de modo individual y colectivo para construir y afirmar su identidad y responsabilidad profesional.</p>	<p>Valoración del impacto de la práctica para el desarrollo de su profesión docente de modo individual y/o colectivo.</p>
---	---

---

### Gestión escolar

<p>Conduce la planificación institucional a partir del conocimiento de los procesos pedagógicos, el clima escolar, las características de los estudiantes y su entorno, orientándola hacia el logro de metas de aprendizaje.</p>	<p>Justifica la práctica. En la planificación considera el contexto, la situación inicial y/o problemática detectada. Este criterio debe ser sustentado con evidencias.</p>
--	---

---

<p>Promueve y sostiene la participación democrática de los diversos actores de la institución educativa, las familias y la comunidad a favor de los aprendizajes, así como un clima escolar basado en el respeto, el estímulo, la colaboración y el reconocimiento de la diversidad.</p>	<p>Participación de los miembros de la comunidad educativa y aliados en la práctica.</p>
--	--

---

<p>Favorece las condiciones operativas que aseguren aprendizajes de calidad en todas y todos los estudiantes, gestionando con equidad y eficiencia los recursos humanos, materiales, de tiempo y financieros, así como previniendo riesgos.</p>	<p>Gestión de los recursos tecnológicos o no tecnológicos disponibles en la institución educativa (IE) para el logro del propósito de la práctica.</p>
---	--

---

<p>Gestiona la calidad de los procesos pedagógicos al interior de su institución educativa a través del monitoreo y acompañamiento a las y los docentes para su reflexión conjunta, con el fin de alcanzar las metas de aprendizaje.</p>	<p>Evaluación, monitoreo y acompañamiento para el logro del propósito de la práctica. Este criterio debe ser sustentado con evidencias.</p>
--	---

---

Nota: Adaptado de Bases “XI Concurso Nacional de Buenas Prácticas Docentes - 2023”, (pp. 37-39), por MINEDU, 2023, (<https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/9550/Bases%20XI%20Concurso%20Nacional%20de%20Buenas%20Pr%C3%A1cticas%20Docentes%20-%202023.pdf>).

Se puede advertir que los criterios para identificar las buenas prácticas están relacionados al quehacer de la educación. En este caso se evidencia lo señalado previamente respecto a que las buenas prácticas se adecúan al contexto, cultura y coyuntura organizacional, con criterios propios; sin embargo, se busca proponer criterios comunes a las buenas prácticas de gestión en la administración pública.

En la segunda etapa del concurso, denominada nacional, concursan las buenas prácticas identificadas previamente en la etapa regional. En esta etapa se utilizan otros criterios para evaluar las buenas prácticas que resultan ganadoras, los mismos que presentan ligeras distinciones entre las buenas prácticas de la categoría Docentes y las de la categoría Gestión Escolar. En la Tabla 7 se describen los criterios para ambas categorías.

**Tabla 7**  
**Criterios de evaluación de buenas prácticas a nivel nacional (Perú)**

<b>Criterios</b>	<b>Descripción</b>
Coherencia	El propósito, las estrategias y recursos están alineados a los enfoques curriculares del Currículo Nacional de la Educación Básica (CNEB), así como el resultado de la práctica. Estas prácticas responden a las características, intereses y necesidades de aprendizaje identificadas en las y los estudiantes / docentes y comunidad educativa.
Relevancia	La práctica es significativa para las y los estudiantes y el reto planteado moviliza el desarrollo de las competencias de las y los estudiantes en respuesta a las características, intereses y necesidades de aprendizaje identificadas. Asimismo, debe promover el desarrollo de las competencias de las y los docentes.
Sostenibilidad	La práctica puede ser desarrollada por otros docentes de la IE o involucra a otros estudiantes de la IE; se orienta a ser parte del PEI de manera que se institucionalice y se garantice la continuidad de la BP.
Creatividad	La práctica muestra la capacidad de las y los docentes o directivos para favorecer los aprendizajes de las y los estudiantes. Asimismo, la flexibilidad para incorporar y/o adaptar diversas estrategias o recursos.

Nota: Adaptado de Bases “XI Concurso Nacional de Buenas Prácticas Docentes - 2023”, (pp. 41-42), por MINEDU, 2023, (<https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/9550/Bases%20XI%20Concurso%20Nacional%20de%20Buenas%20Pr%C3%A1cticas%20Docentes%20-%202023.pdf>).

## Resultados y contribuciones

De las cuatro experiencias analizadas se puede advertir un énfasis diferente, dependiendo del objetivo. El caso de Colombia identifica buenas prácticas con el fin de replicarlas, para lo cual tiene un método ya establecido. En el caso de Costa Rica, la identificación de las buenas prácticas tiene como fin reconocer las buenas acciones implementadas por los gestores, y ello concuerda con el organizador, que en este caso es la Dirección General del Servicio Civil de Costa Rica. En el caso de España, la identificación de buenas prácticas tiene como finalidad la réplica de las mismas a través de la conformación de un banco de buenas prácticas. Asimismo, la estructura de la guía está basada en las etapas identificadas para la replicación: pre-réplica, réplica y post-réplica. Finalmente, el caso de Perú identifica buenas prácticas para el reconocimiento de las buenas acciones desarrolladas en el campo de la educación.

Los diferentes acentos en los fines de cada experiencia analizada viran entre el reconocimiento por las acciones positivas implementadas y los resultados, y la búsqueda de replicación de experiencias exitosas y el aprendizaje. Estos diferentes acentos generan a su vez que los criterios utilizados para la identificación de buenas prácticas estén alineados a su finalidad.

En el caso de Colombia, los criterios utilizados para identificar las buenas prácticas se centran en la práctica en sí, buscando resaltar sus atributos de innovación, eficacia, sostenibilidad, replicabilidad.

En el caso de Costa Rica los criterios con los que se evalúan las postulaciones a buenas prácticas se centran en el proceso y la forma de trabajo. En este caso se incluyen criterios como el liderazgo participativo, trabajo en equipo, aprendizaje personal y organizacional, obtención de habilidades y capacidades requeridas, apertura a lo nuevo, este último compatible con lo que significa innovación, pero dirigido a resaltar las capacidades de la persona.

En el caso de la experiencia de España, inclinada a la replicación de buenas prácticas, resaltan los siguientes criterios sobre la buena práctica: adecuación estratégica, innovación, calidad científico-técnica, este último dirigido a evaluar la solidez de la solución en base a investigación y evidencias, y potencial de replicabilidad. Incluso en esta experiencia es un requisito deseable en la postulación que los autores identifiquen y señalen organizaciones potencialmente interesadas en la realización de una réplica de la buena práctica presentada.

Finalmente, en el caso de la experiencia de Perú, cuyo acento es el reconocimiento, se identifican dos momentos. Primero, en la fase regional, se tienen criterios alineados a conocer el proceso para el desarrollo de la buena práctica. En esta fase se precisa conocer el contexto, el propósito, el proceso metodológico, los recursos y condiciones, la reflexión realizada por los participantes, las actividades de planificación y acciones de acompañamiento. En la fase final, se evalúa la buena práctica en sí, con criterios como coherencia, relevancia, sostenibilidad, creatividad y pertinencia.

A pesar de que los criterios para identificar buenas prácticas presentan diferencias basadas en los propósitos que sigue cada experiencia y el core de la misma, se pueden identificar coincidencias importantes. La siguiente Tabla 8 muestra criterios que coinciden por lo menos en dos experiencias.

**Tabla 8**  
**Coincidencia de criterios para identificación de buenas prácticas**

Colombia	Costa Rica	España	Perú
Sostenibilidad	Incorporación del proyecto de mejora a la organización		Sostenibilidad
Eficacia	Resultados / Orientación a resultados y creación de valor público	Calidad científico-técnica: objetivos; metodología utilizada, presentación de resultados	Resultados
Innovación		Carácter innovador	Creatividad
Replicabilidad		Potencial de replicabilidad	
		Adecuación estratégica	Coherencia

Nota: Elaboración propia.

Señalados los criterios coincidentes en las cuatro experiencias analizadas, a continuación se describe cada criterio. Asimismo, se explican los casos en los que la denominación no es coincidente pero la descripción es muy similar o busca el mismo fin.

**Sostenibilidad:** Se encuentra presente en las experiencias de Colombia, Costa Rica y Perú. En todos los casos, el criterio utilizado está dirigido a que la buena práctica incorpore en su

*backbone*<sup>1</sup> acciones necesarias para asegurar la continuidad de la buena práctica en la institución en la que se haya implementado. Con ello se evita que la buena práctica dependa solo de sus gestores o equipo primigenio que la implementó. Se advierte que, en el caso de Costa Rica, el criterio tiene otra denominación, pero con una descripción similar a la abordada: continuidad de la mejora.

**Resultados:** Se encuentra presente en las cuatro experiencias analizadas. En el caso de Colombia, si bien el criterio se denomina Eficacia, su descripción hace referencia al impacto positivo y tangible, su contribución a la solución del problema y al cumplimiento de las metas. En el caso de España, el criterio Calidad científico-técnica aborda en su descripción la presentación de resultados, los objetivos y metodología utilizada como requisitos. En ese sentido, este criterio describe la ruta de acción, cuantificación de los resultados y el beneficio para los principales interesados.

**Innovación:** Este criterio se refiere a la implementación de soluciones inéditas o adaptadas al contexto en base al uso de metodologías de innovación para resolver problemas y/o atender necesidades. En el caso de la experiencia de Perú, el criterio se denomina Creatividad. Sin embargo, su descripción hace referencia a la adaptación de estrategias al contexto. En el caso de España, el criterio se denomina Carácter innovador, que incorpora en su descripción requisitos adicionales para comprobar que la buena práctica ha seguido una secuencia de pasos pensados en la innovación.

**Replicabilidad:** Este criterio requiere que la buena práctica incorpore procedimientos claros y precisos, así como escenarios viables para la replicación. Este criterio se encuentra presente en dos de las experiencias, que son justamente las experiencias que tienen su énfasis en la finalidad de replicar las experiencias calificadas como buenas prácticas.

**Integralidad:** Este último criterio busca que la buena práctica esté relacionada con las funciones del órgano o unidad orgánica a cargo y con las líneas de acción prioritarias de la estrategia de la entidad. Si bien se plantean criterios generales, aplicables a toda buena práctica de gestión, a pesar de no señalar el core de negocio como parte de los criterios, sí es pertinente que las buenas prácticas estén alineadas con su entidad o sumen a un fin mayor de política pública. En el caso de la experiencia de España, el criterio se denomina Adecuación estratégica, y su

---

1 El diccionario de la Universidad Cambridge lo define como parte importante que proporciona fuerza y apoyo (Cambridge University Press & Assessment, 2023)

descripción plantea como requisito que la buena práctica se encuentre dentro del ámbito y líneas de actuación prioritarias de la institución. En el caso de Perú, el criterio Coherencia y su descripción se refieren al alineamiento de la buena práctica con, en este caso, los enfoques curriculares dados por la institución.

Como resultado de este análisis se propone que estos cinco criterios, presentes en las experiencias analizadas, deberían considerarse en futuras iniciativas de reconocimiento de buenas prácticas en gestión pública.

Para finalizar, debe mencionarse que la importancia de una definición precisa en función a criterios consensuados, como la que se propone en este artículo, se justifica por dos motivos. En primer lugar, porque una propuesta como esta permite valorar adecuadamente las buenas prácticas de gestión pública que presentan los directivos públicos, contribuyendo al mérito de la gestión pública. En segundo lugar, debemos tener en cuenta que, de acuerdo con lo identificado en varias de las experiencias analizadas, la identificación de buenas prácticas de gestión pública es el primer paso del proceso de réplica de buenas prácticas. En ese sentido, la identificación más precisa asegura contar con buenas prácticas de calidad para su posterior réplica en otras entidades.

## Referencias

- Cámara, S. & Luna, E. (2012). *Mejores prácticas del Ombudsman en Iberoamérica*. Dykinson. <https://pradpi.es/mejores-practicas-del-ombudsman-en-iberoamerica/>
- Cambridge University Press & Assessment. (2023). *Cambridge Dictionary: backbone*. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-spanish/backbone>
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Guía para la identificación e implementación de buenas prácticas en la Defensoría del Pueblo*. [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/RJ\\_093\\_2020\\_SG\\_Guia-buenas-practicas\\_completo.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/RJ_093_2020_SG_Guia-buenas-practicas_completo.pdf)
- Dirección General de Servicio Civil y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica). (2012). *Premio Nacional a la calidad y reconocimiento a prácticas promisorias en la gestión pública: bases del reconocimiento* (2da ed.). <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/WjJzRdHxSC-iBZ40S6SzmA>
- Merriam-Webster. (2023). *Dictionary: Best practice*. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/best%20practice>

- Ministerio de Educación (2023). *Bases “XI Concurso Nacional de Buenas Prácticas Docentes – 2023”*. <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/9550/Bases%20XI%20Concurso%20Nacional%20de%20Buenas%20Pr%C3%A1cticas%20Docentes%20-%202023.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional. (Colombia) (2021). *Metodología para el fortalecimiento del ciclo de gestión de las buenas prácticas de las secretarías de educación*. <http://sedboyaca.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/metodologia-de-buenas-practicas.pdf>
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (España). (2017). *Guía de Replicación de Experiencias Innovadoras y Buenas Prácticas en el Sistema Nacional de Salud*. [https://www.msbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/Guia\\_Replicacion\\_Accesible.pdf](https://www.msbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/Guia_Replicacion_Accesible.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Community and Local Development: Building Change Strategies for Places. Compendium of case studies on local development from the Summer School 2014 – 2016*. <https://www.oecd.org/cfe/leed/Compendium-Summer-School-LAC.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Guía de buenas prácticas en innovación pública*. <https://www.gob.pe/es/i/1791662>

# “Empujoncitos” para intervenciones en la Política de Recursos Humanos

## “Nudges” for interventions in the Human Resources Policy

**Roque Walter Tejada Olivera\***

### Resumen

El presente artículo muestra algunas herramientas metodológicas exitosas que pueden ser utilizadas en la innovación del diseño e implementación de decisiones de políticas de recursos humanos. La economía del comportamiento se nutre de investigaciones psicológicas para explicar desviaciones sistemáticas del comportamiento racional y que, mediante la aplicación de “empujoncitos” o *nudges*, se pueda influenciar la conducta de una manera predecible.

Es importante comprender los factores psicológicos que existen detrás de las decisiones de los servidores civiles, así como, realizar una investigación que permita aplicar estrategias específicas sobre la base de evidencia. Los estudios realizados por Daniel Kahneman, Amos Tversky, Herbert Simon, Richard Thaler, Cass Sunstein, The Behavioural Insights Team del Reino Unido, el Laboratorio de Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así lo demuestran.

En ese sentido, se describen algunos sesgos cognitivos con ejemplos propios, referidos a las decisiones en la gestión pública. Se plantea aplicar la ciencia del comportamiento a través de la metodología Hazlo EAST, desarrollado por The Behavioural Insights Team. Además, se recomienda utilizar el esquema de prototipar, testear y pilotear para el diseño e implementación de las intervenciones. Finalmente, se propone la creación de un Laboratorio de Investigación e Innovación Gubernamental que lidere un proceso de cambio.

---

\* Licenciado en Administración, egresado de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Experiencia en la implementación de decisiones de política tributaria, en la mejora y rediseño de procesos de gestión pública. Consultor e investigador en el funcionamiento de los sistemas administrativos del Estado. Actualmente especialista en OEFA. ORCID ID: 0009-0000- 7488-8848. Correo electrónico: [roquewalter@gmail.com](mailto:roquewalter@gmail.com)

**Palabras clave:** recursos humanos, sesgos cognitivos, servidores civiles, economía del comportamiento

### *Abstract*

This article shows some successful methodological tools that can be used in the innovation of the design and implementation of human resources policy decisions. Behavioral economics draws on psychological research to explain systematic deviations from rational behavior and that, through the application of “nudges”, behavior can be influenced in a predictable way.

It is important to understand the psychological factors that exist behind the decisions of civil servants, as well as to conduct research that allows specific strategies to be applied based on evidence. The studies carried out by Daniel Kahneman, Amos Tversky, Herbert Simon, Richard Thaler, Cass Sunstein, The Behavioral Insights Team of the United Kingdom, the Government Laboratory of Chile and the Inter-American Development Bank (IDB) demonstrate this.

In this sense, some cognitive biases are described, with our own examples, referring to decisions in public management. It is proposed to apply behavioral science through the Do It EAST methodology, developed by The Behavioral Insights Team. It is recommended to use the prototype, test and pilot scheme for the design and implementation of interventions. Finally, the creation of a Government Research and Innovation Laboratory is proposed, which leads a process of change.

**Keywords:** human resources, cognitive biases, civil servants, behavioral economics

## **1. Creatividad para el diseño e implementación de las decisiones de política de recursos humanos**

Inicio el artículo con un párrafo extraído de la Política Nacional de Modernización al 2021, aprobada en el 2013, y que fue expresado por Steven Levitsky, profesor de la Universidad de Harvard en 2012, pero que sigue siendo relevante, dado que luego de más de diez años, podemos afirmar que nada cambió:

Perú tiene uno de los Estados más disfuncionales de América Latina. Muchas instituciones estatales no funcionan, y en algunas zonas, ni siquiera existen. En muchas

partes del interior, los servicios públicos (educación, salud, agua potable, infraestructura) no llegan, y si llegan, son plagados por la corrupción y la ineficiencia. Los gobiernos locales y regionales carecen de un mínimo de capacidad administrativa. Y la seguridad y la justicia —funciones básicas del Estado— no son ni mínimamente garantizadas (citado en PCM, 2013).

Describir la inmensa dimensión del repositorio normativo en relación a la modernización del Estado y específicamente respecto del diseño e implementación de políticas de recursos humanos en las entidades del país resulta sumamente complicado. En ese contexto, ¿es posible utilizar otro tipo de herramientas para mejorar la gestión de recursos humanos en el sector público y que no tengan un carácter del tipo normativo?

En ese sentido, existen metodologías y conceptos que podrían ser muy útiles para el rediseño, la toma de decisiones institucionales y la construcción de una ruta de implementación eficiente y eficaz. Es viable intentar encontrar un camino distinto para el logro de los objetivos de la política mencionada. La utilización de las ciencias del comportamiento y la economía nos ofrece algunas alternativas interesantes.

### **1.1. La economía del comportamiento o economía conductual (Behavioral Economics)**

La economía del comportamiento estudia los sesgos cognitivos más comunes en la toma de decisiones. Se nutre de investigaciones psicológicas para explicar desviaciones sistemáticas del comportamiento racional. Un ser humano que procesa la información de manera sesgada, con un sistema impulsivo en primera instancia, y uno más reflectivo, que solo se activa en ciertas circunstancias (Kahneman, 2013; Thaler & Sustein, 2009).

Es decir, tenemos limitaciones cognitivas que reducen nuestra racionalidad. En realidad, en los seres humanos operan las siguientes tres “limitaciones”: racionalidad limitada, fuerza de voluntad limitada y egoísmo limitado. Esto conlleva a que cometamos errores en la toma de decisiones diarias, actuando inclusive en contra de nuestros propios intereses (Thaler, 2016).

Sin embargo, dicho comportamiento tiene un correlato. Los sesgos pueden ser predecibles y se relacionan, por lo que es posible que sean identificados, estudiados, analizados y puestos en el contexto en el que operan, en una realidad específica. El objetivo es poder comprenderlos y plantear intervenciones para mejorar las decisiones y lograr mayor eficiencia en las organizaciones.

**Figura 1**  
**Sistema automático y sistema reflexivo**



Nota: Adaptado de *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, por R. H. Thaler & C. R. Sunstein, 2009, Penguin.

Teniendo en cuenta ello, ¿cuánto afectan a los ciudadanos las decisiones que tomamos los servidores civiles diariamente?, ¿en qué sectores es mayor el impacto negativo?, ¿qué posibilidades existen de cambiar ciertos comportamientos para mejorar la eficiencia de la gestión pública?, ¿de qué manera se pueden diseñar o proponer intervenciones de política de recursos humanos para alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia?

Por poner un ejemplo, imaginemos a un trabajador que se siente orgulloso de haber obtenido un ascenso en base a su esfuerzo y dedicación a lo largo de diez años de labor en una entidad pública. La promoción obviamente viene con un incremento del sueldo. Sin embargo, se entera de que en otra entidad el mismo puesto es remunerado con el doble de su sueldo. ¿Es posible pensar que, mantendrá la misma felicidad y entusiasmo ganado luego de enterarse de ello?

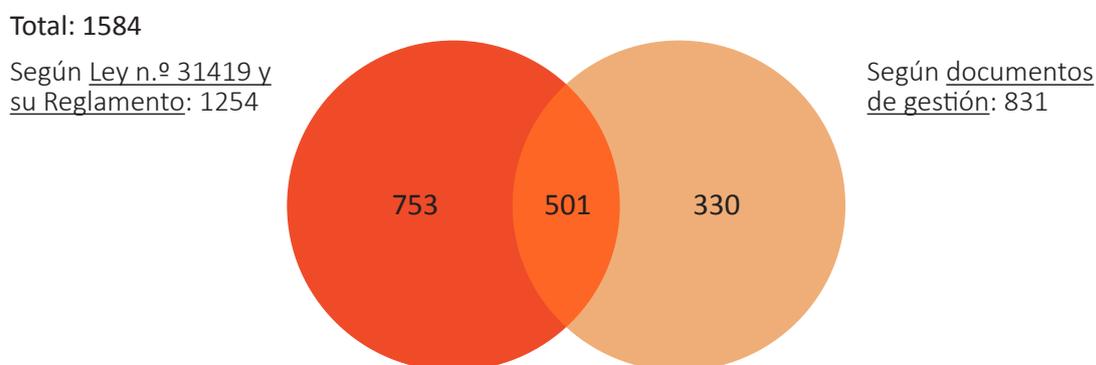
De otro lado, los diagnósticos sobre el servicio civil nos señalan que la situación actual de la dirección pública se caracteriza por una persistencia de un modelo politizado de dirección pública, lo que origina la insuficiencia de recursos humanos con las competencias apropiadas para gerenciar las entidades. En esa línea, consideran que seguiremos contando con una administración pública que puede caracterizarse en un sistema de “botín” o “spoil system” (SERVIR, 2016).

En consecuencia, se actúa basado en un comportamiento egoísta, injusto y de intereses particulares, únicamente motivado por el beneficio personal, por un abusivo uso de ese poder.

Así, el ejercicio irregular de este dominio es solamente contrarrestado de alguna manera por la Contraloría General de la República (CGR), pero cuyos resultados han sido poco exitosos.

El mecanismo está enfocado en contrarrestar la corrupción sobre la base de una revisión del cumplimiento normativo. Esto ha derivado en un modelo de gestión de intento de sanción, pero con impunidad, sin una mejora de la eficiencia y de la calidad de los servicios públicos. Recientemente, la CGR (2023) comunicó hallazgos relacionados a directivos designados. Se trata de más de 1,500 directivos que no cumplieron con los requisitos para ocupar sus cargos.

**Figura 2**  
**Directivos que no acreditaron el cumplimiento de requisitos**



Nota: De Informe N° 21998-2023-CG/GRLIM-SOP. “Verificación de requisitos e impedimentos para el acceso y ejercicio de la función pública” (p. 18), por La Contraloría, 2023.

Sin embargo, al momento de observar, la recomendación fue brindar acceso a las plataformas de debida diligencia del sector público a los jefes de los órganos de control institucional (OCI). Se le recomendó a SERVIR evaluar la emisión de una normativa actualizada con relación a la gestión de legajos. Asimismo, se le sugirió realizar las acciones de supervisión correspondientes. Además, a las entidades en general, se recomendó fortalecer las acciones de monitoreo y supervisión para prevenir el eventual incumplimiento. En conclusión, ¿cómo se resuelve el problema? Ninguna recomendación va enfocada a tratar el tema de fondo.

Volviendo a la economía del comportamiento, en EE.UU., en 2008, el economista Richard Thaler y el especialista en leyes Cass Sunstein propusieron una herramienta que se conoce como nudge o “empujoncito”, en español. Lo definen así:

Cualquier aspecto de la arquitectura de las decisiones que modifica la conducta de las personas de una manera predecible, sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma

significativa sus incentivos económicos. Para que se pueda considerar como nudge, debe ser barato y fácil de evitar. Los nudges no son órdenes (Thaler & Sunstein, 2009).

En ese sentido, los *nudges* se deben crear respetando la libertad de elección de las personas. El objetivo es generar o provocar se tome decisiones donde se alineen tanto los beneficios personales como los organizacionales, teniendo en consideración los sesgos dentro del ambiente laboral y que normalmente originan obstáculos para el cumplimiento de los objetivos, así como los incentivos para crear comportamientos que contribuyan efectivamente para la mejora de la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Los gobiernos siempre han tenido como objetivo cambiar de alguna manera el comportamiento de los ciudadanos. La propuesta ahora es tratar de ejercer algún tipo de incentivo en los servidores civiles. Es decir, el uso de “empujoncitos” para que se tomen decisiones sin sesgos.

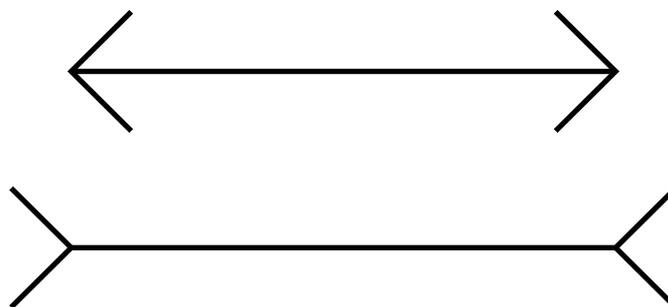
El propósito de estos cambios es obtener mayores niveles de eficacia y eficiencia para lograr que los objetivos de la política de recursos humanos se alcancen de una manera diferente. Sería recomendable reducir la emisión de directivas, procedimientos, guías o lineamientos engorrosos que no terminan cumpliéndose.

## **1.2. Heurísticas y sesgos cognitivos o de comportamiento**

Existen diversos estudios realizados sobre la definición y clasificación de los denominados sesgos cognitivos o de comportamiento. Así, encontramos que Daniel Kahneman y Amos Tversky definen las denominadas heurísticas como caminos de razonamiento “cortos” que empleamos para resolver un problema, que si bien resultan convenientes como elementos simples para formar juicios, a veces pueden ser perjudiciales (citado en Oltra, 2022).

Es decir, ante situaciones de incertidumbre, las personas emplean reglas heurísticas o “atajos” que intentan disminuir la complejidad de las tareas y poder tomar decisiones rápidamente, pero que también conducen a errores, que los especialistas han denominado sesgos cognitivos. Herbert Simon señaló que las personas generalmente están sesgadas por las limitaciones cognitivas de tiempo y por la información disponible y de allí propuso la expresión de racionalidad limitada y acotada (citado en Oltra, 2022).

**Figura 3**  
**Ilusiones**



Nota: De *Pensar rápido, pensar despacio* (p. 29), D. Kahneman, 2013, Debate.

Dos de las áreas en donde la economía conductual ha tenido un mayor análisis y éxitos en sus resultados es en las finanzas y la tributación. En ambos sectores abundan los datos, al igual que en el sistema de recursos humanos. Por lo tanto, es posible realizar un análisis, pruebas y medir resultados de manera objetiva, además de plantearse propuestas y aplicar pilotos para su evaluación, réplica escalonada, de acuerdo al tipo de entidad y heterogeneidad.

La importancia del análisis del concepto de racionalidad en la implementación de decisiones de política de la gestión de recursos humanos se da en razón a que constituye una de las funciones mentales o capacidades humanas que influyen en la conducta de los servidores públicos. Es decir, entender su comportamiento en el ámbito laboral, ante situaciones habituales, y que se encuentran ligadas a la toma de decisiones cotidianas, a pesar de que se trata de factores considerados supuestamente irrelevantes (Thaler, 2016).

En esa línea, considero conveniente plantearse las siguientes preguntas: ¿los servidores civiles actúan o mantienen conductas, en razón a decisiones racionales, que buscan únicamente su máximo beneficio personal?, ¿están relacionados solo a los objetivos institucionales o alineados a ambos?

Asimismo, al tomar decisiones de carácter laboral, ¿por qué tipo de factores se ven influenciados?, ¿por las vinculadas a las emociones, presiones sociales, motivacionales, heurísticas, por algún tipo de sesgo o son totalmente racionales?, ¿los servidores públicos reaccionan de acuerdo a guías o lineamientos de carácter imperativos o a motivaciones, emociones o rasgos culturales?, ¿es posible darles “empujoncitos”?

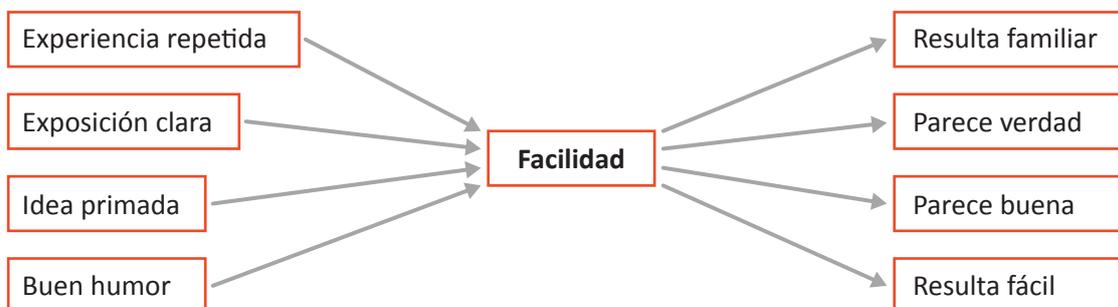
A continuación, se presenta una categorización de heurísticas y sesgos cognitivos resumidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (Pinto et al., 2014), en base a diversos estudios realizados por Daniel Kahneman, Amos Tversky y Herbert Simon, además de ejemplos planteados en base a criterios propios:

(i) **Racionalidad limitada**, si bien las personas ante situaciones específicas tienen información y conocen las consecuencias de las opciones, no llegan a tomar decisiones racionales. En este grupo podemos encontrar lo siguiente:

- **Optimismo y exceso de confianza.** En este tipo de comportamientos muchas veces se realizan predicciones tomando riesgos en exceso o que no se reconocen al momento de la planificación y que difieren mucho de los resultados al final.

Asimismo, es importante considerar que nuestras decisiones muchas veces se basan teniendo en cuenta cómo nos está yendo. Por ello, cuando las cosas van bien, en el corto plazo o inmediatez, y no aparecen situaciones riesgosas o nuevas, no es necesario aplicar un esfuerzo adicional. Es decir, tienen una facilidad cognitiva. Tal como se explica en la siguiente imagen:

**Figura 4**  
**Facilidad cognitiva**



Nota: *De Pensar rápido, pensar despacio*, D. Kahneman, 2013, Debate.

Actualmente, existe información respecto de la proyección o necesidades de dotación y, por consiguiente, de la contratación de personal en sus diferentes modalidades, especialmente cuando se trata de implementar un proyecto o programa específico y que plantea metas muy ambiciosas. Ello se hace con la finalidad de mejorar o resolver cualquier problema público.

Sin embargo, al final de un determinado periodo, la información del gasto en personal no siempre es medida y evaluada respecto de su eficiencia o eficacia en los resultados. ¿Cuánto

se está permitido gastar en la ejecución de un proyecto, en términos de eficiencia?, ¿cuánto cuesta incrementar o reducir, un punto porcentual de la estadística de algún tipo de problema específico?,<sup>1</sup> ¿estamos siendo muy optimistas o pecamos de exceso de confianza de nuestras proyecciones, con el dinero de todos los contribuyentes?

El análisis en un proceso comparativo por entidades podría estimar las cifras y evitar distorsiones del logro versus su costo, propiciando una mejora del gasto en recursos humanos sobre la base de resultados. De tal modo, se puede presentar una categorización de entidades más exitosas en la consecución de sus objetivos y el costo del recurso humano. Se pueden incluir este tipo de indicadores de medición,<sup>2</sup> en los subsistemas de Planificación de Políticas, de Gestión del Rendimiento o Gestión de la Compensación.

- Heurística de la representatividad. Es muy común la formación de juicios, en razón a una comparación en particular. Es decir, estimamos la probabilidad de que un evento pueda suceder teniendo previamente como referencia otro hecho similar. Lo mismo ocurre al juzgar a alguna persona bajo la probabilidad de que pertenezca a cierta categoría o grupo, según su apariencia física o lugar de nacimiento.

Por ejemplo, se podría considerar que para realizar un diagnóstico o resolver cierta problemática de gestión pública será necesario contratar profesionales caros. Es decir, si es caro será de mayor calidad, cuando necesariamente no lo es. O en el caso contrario, por el aspecto personal o la forma de vestir de un profesional, juzgar su eficacia o capacidades para resolver un problema específico.

Otro aspecto a tener en cuenta es la insensibilidad al tamaño de la muestra. En ocasiones se considera que, con pocos sucesos, se puede determinar el acontecimiento final. Ello sucede al querer simplificar la información que manejamos para evitar la sobrecarga cognitiva y dar por sentado un hecho que no se va poder predecir con tan poca información, muchas veces a un costo mayor.

En ese sentido, ¿realmente se sabe lo que motiva a los trabajadores para mejorar su desempeño?, ¿Los directivos tienen una clara percepción de qué estrategia utilizar para incrementar la productividad de sus subalternos?, ¿Existe evidencia de que solo el incentivo monetario podría mejorar la eficiencia? O que también existen otras opciones, que generarían un mayor impacto

---

1 ¿Cuánto es el costo en recursos humanos para reducir un punto porcentual de muertes por robo o de desnutrición infantil o para incrementar la población con acceso al servicio de alcantarillado urbano?

2 Costo de la planilla por costo total, costo de la planilla por punto porcentual de la meta.

positivo. Tal vez, una política de reconocimiento de los jefes, podría generar una mejora importante y sostenible del desempeño. Se pueden combinar las opciones.

- **Heurística de la disponibilidad.** En este caso, las decisiones se basan en la información más disponible o a la mano, así como también, en algunos casos, la más extraña o reciente, a pesar de que fue utilizada en circunstancias distintas o no relacionadas.

Ante una determinada circunstancia, problema o necesidad de contratación de un trabajador, indistintamente de la causa, al momento de definir su perfil, ¿cuáles son los primeros tres o cuatro tipos de profesionales que surgen como sugerencia inicial para su contratación? ¿Son realmente los profesionales o técnicos contratados los más idóneos para dicha tarea o fueron definidos de acuerdo al perfil de los más disponibles?

De igual manera ocurre con los perfiles o términos de referencia de los contratados como locadores de servicios, que surgen como requerimiento o necesidad de un servicio específico. ¿Los requisitos mínimos son elaborados de acuerdo a su disponibilidad o en razón a la mejor alternativa para atender la necesidad? Un estudio, análisis y evaluación mostraría la forma como se contrata en el sector público en relación a perfiles y problemas por resolver.

También sería conveniente tener en cuenta la distinta oferta profesional y técnica de la región, provincia o distrito, y las características del perfil del egresado. Es importante mostrar la diversidad existente, poner a disposición la variedad de opciones y en qué campos de política pública han demostrado soluciones exitosas. Sería información valiosa para autoridades y jefes de recursos humanos y podría ser un incentivo para reducir la contratación politizada.

El objetivo es identificar y ampliar las opciones por puesto en cuanto a las carreras, experiencia específica, estudios y demás elementos para una determinada responsabilidad o tarea. Aquí se trata de convocar, no de restringir, para no solo promover convocatorias a un grupo reducido de tipo de profesiones. Los contratados no deberían ser los más comunes, cercanos o los de mayor disponibilidad sino los que realmente resuelven el problema.

La idea es otorgar información con valor agregado a las entidades en las diversas regiones del país. Es relevante tener en cuenta nuestra heterogeneidad, identificar las zonas y tipos de técnicos que se necesitan para resolver una problemática específica. Se recomienda ofrecer incentivos que les resulten atractivos a profesionales especialistas y no tanto administrativos, que por razones de sueldo o distancia no les resultan atractivas.

O en el sentido contrario, la idea sería no tener a especialistas haciendo labores administrativas. Algunos ejemplos de profesionales especialistas son ingenieros de transporte, en minería, geólogos, ambientalistas, agrónomos, biólogos, etc. que se necesitan en el interior del país. Podría ser insumo para el subsistema Organización del Trabajo y su Distribución.

- **Anclaje.** Es una propensión a decidir considerando una primera información encontrada u otorgada. Es decir, se toma como referencia un punto inicial o ancla.

Si hiciéramos una reflexión previa sobre la planificación del proceso de evaluación del rendimiento en un determinado periodo, sobre la forma en que se esperan los resultados —es decir, si los servidores civiles consideran que sus compañeros lograrían una buena performance en el logro de objetivos o que no cumplirían con las expectativas esperadas—, ¿confiamos o desconfiamos de nuestras capacidades?

Considerando que a un primer grupo de servidores se les indicara que solo el 10% (primer anclaje) aprobaría la evaluación y luego a un segundo grupo se le dice que es muy probable que el 90% (segundo anclaje) saldría satisfactoriamente de la evaluación, ¿cuál sería la reflexión final de ambos grupos sobre los posibles resultados de la evaluación? Debido al efecto de anclaje, lo más probable es que el primer grupo sea menos optimista que el segundo.

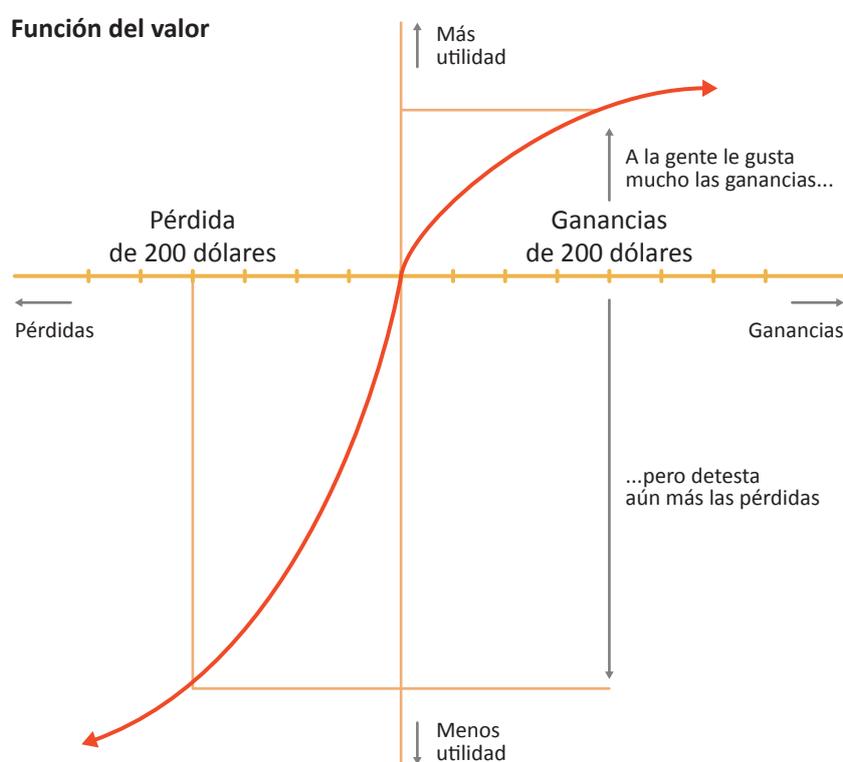
Este tipo de sesgos se presentan mayormente cuando se está bajo presión y se hace necesaria una decisión inmediata. Si se lograra obtener datos e información sobre circunstancias y situaciones cotidianas, y se presentara a las entidades un análisis y estadística, esto podría contribuir a contextualizar de una mejor manera algunas situaciones o al menos tener anclajes más cercanos a la realidad.

- **Aversión a las pérdidas y a desperdiciar oportunidades.** Existe una fuerte tendencia en las personas de que es mejor no perder que ganar. Es mayor el grado de infelicidad frente a las pérdidas que la felicidad por las ganancias. Este evento psicológico podría de alguna manera explicar la resistencia del tránsito de muchos servidores públicos al régimen del servicio civil.

Existe el argumento —no medido, ni caracterizado— de que el temor al despido es mucho mayor a la posibilidad del incremento del sueldo o al ascenso en base a meritocracia. Si se analizan los beneficios de entrar al régimen del servicio civil, las posibilidades de hacer una línea de carrera, obtener mejoras económicas y desarrollo profesional no generarían la suficiente felicidad al servidor. Este hecho también está relacionado a la posibilidad de desperdiciar una oportunidad.

Imaginemos que actualmente se pueden mejorar nuestras condiciones económicas en apenas un 1% cada año (ganancia) y el riesgo de no ser despedido del 99% (pérdida). De pasar al régimen del servicio civil, nuestras mejoras económicas serían del 30%, pero el riesgo de no ser despedido sería ahora del 70%. ¿Qué condición le generaría mayor felicidad o infelicidad al servidor? Tener en cuenta que se trata de una estimación arbitraria; un estudio minucioso reflejaría en qué grado o nivel de aversión a la pérdida realmente se encuentra la posibilidad al tránsito.

**Figura 5**  
**Función del valor**



Nota: De Todo lo que he aprendido con la psicología económica (p. 62), por R. H. Thaler, Deusto.

- **Sesgo del *statu quo*.** Se trata de una preferencia a no modificar o a hacer algo diferente a lo que ya hacemos; preferimos que las cosas sigan igual. En ese sentido, muchas veces se suele dejar ciertas decisiones en “default”, mantener el estado en el que se encuentra. En algunos otros casos, se relaciona con evitar tener que arrepentirse. Este sesgo suele asociarse con el de aversión a las pérdidas, creando una fuerza poderosa que impide el cambio.

El análisis de estos sesgos en el ámbito laboral podría ser muy relevante. Muchas veces los servidores se encuentran ante decisiones en las cuales no se conoce la mejor opción. Si se encuentran en situaciones abrumadoras o de presión, las circunstancias se complejizan y se pierden oportunidades que serían más beneficiosas.

Diariamente los servidores públicos deben tomar decisiones como parte de sus responsabilidades. En muchos casos, tienen que elegir entre varias opciones, donde el cambio resulta un riesgo, además de no contar con toda la información relacionada y que debe hacerse “para ayer”. En estos casos, nos vemos predispuestos a mantener el *statu quo*. Por ejemplo, las rotaciones de personal, debido a promociones, pero que implica trasladarse a una oficina distinta, al interior del país o simplemente cambiar de ambiente, dejar a los compañeros de siempre, su rutina y costumbres adquiridas. Tomen la forma que tomen, son los cambios los que nos hacen felices o desgraciados (Thaler, 2016).

Algunos de los subsistemas a los cuales podrían suministrar información valiosa para las decisiones de política y estrategias serían los de Gestión del Desarrollo y Capacitación (progresión de la carrera), Gestión de Relaciones Humanas y Sociales (cultura y clima laboral), Gestión del Empleo (selección y desplazamientos).

**(ii) Fuerza de voluntad limitada.** En este grupo de limitaciones se encuentran aquellas situaciones donde, si bien se logra tomar una decisión óptima, las personas no llegan a cumplirlas en el momento o fecha programada.

- **Inconsistencia temporal.** Se encuentra relacionada a las recompensas inmediatas. Predomina una percepción sobrevalorada del presente en relación al futuro. Por ejemplo, esto podría ocurrir cuando se va postergando realizar estudios de maestría, diplomados o cursos especializados.

Las entidades deberían contar con una clara línea de carrera basada en una identificación de puestos y sus respectivos perfiles. Asimismo, la dotación de las plazas debe ser determinada sobre la base de un proceso de planificación, en el mediano y largo plazo. Los servidores deben tener predictibilidad, no solo en cuanto a los requisitos, sino también respecto de los tiempos en los que serán cubiertas las plazas.

Asimismo, las entidades también deberían elaborar sus planes de capacitación considerando reducir la incertidumbre de los servidores y que los encaminen a una posible línea de carrera. El objetivo es permitir que los trabajadores fortalezcan sus capacidades de manera orientada, evitando realizar un análisis desgastante, en base a una oferta externa de costos altos y terminar estudiando algo que no les será útil en sus labores a futuro. Es decir, que sientan el valor en el presente.

En esa línea, las entidades de giro similar, como las municipalidades, podrían realizar convenios para que, de manera conjunta, diseñen y financien programas de capacitación a la medida y de acuerdo a sus necesidades. Por ejemplo, sobre temas relacionados a la tributación municipal, seguridad ciudadana, tránsito y transporte, desarrollo urbano, entre otros.

- **Agotamiento del ego y fatiga de tomar decisiones.** Existe evidencia de que, en ciertas circunstancias, ocurre un estado de desgaste de la energía psíquica debido a un largo periodo de tiempo sin descanso. Ello puede deteriorar de alguna manera la capacidad de autorregularnos y, por ende, afectar la calidad de las decisiones, al menos hasta recuperarnos.

Un ejemplo muy popular es el que menciona Kahneman (2013), en donde las decisiones tomadas por jueces israelíes respecto de la libertad condicional eran de menor calidad antes de su hora de almuerzo y al final del día; se entiende que fue producto de un agotamiento o fatiga.

En el Perú, gran impacto y conmoción generó el accidente ocurrido en el aeropuerto Jorge Chávez, donde fallecieron tres bomberos. La Comisión de Investigación de Accidentes de Aviación del Perú (CIAA) determinó que los controladores aéreos de Corpac experimentaron “síntomas de fatiga” durante el accidente registrado el 18 de noviembre de 2022. El informe de la CIAA señala que el turno en el que ocurrieron los hechos se realizó con cuatro contralores con sobretiempo (Redacción EC, 2023).

Similares situaciones pueden estar ocurriendo en el servicio público actualmente, independientemente del tipo de actividad que se realice a diario. Es recomendable, en base a un estudio y evidencia, identificar qué puestos son más propensos a la fatiga y evaluar se consideren descansos temporales durante el día. Dicha investigación y evaluación podría ser realizada en el marco del Subsistema de Relaciones Humanas y Sociales (Seguridad y Salud en el Trabajo).

**(iii) Egoísmo limitado.** Comprende aquellas circunstancias en que las decisiones se ven influenciadas por el entorno. En ese contexto, en ciertas ocasiones algunas personas se comportan de forma diferente cuando toman decisiones estando solos o en privado.

La influencia del grupo tiene efectos en las decisiones personales. Una investigación podría identificar aspectos relacionados a la holgazanería colectiva o a la procrastinación. Entender el clima laboral —cómo se relacionan los servidores— debe ser una tarea periódica de las oficinas de recursos humanos con la guía orientadora de SERVIR.

## 2. Metodologías para las intervenciones en las decisiones de política de recursos humanos

Para el diseño e implementación de intervenciones, considerando la aplicación de la ciencia del comportamiento, se recomienda hacerlo siguiendo una pauta metodológica o marco técnico. En el mundo existen organizaciones especializadas en la materia que ya han experimentado y probado las bondades de esta herramienta. Asimismo, han documentado sus experiencias y el éxito o fracaso de sus intervenciones. A continuación, se presentan dos de ellas:

### 2.1. Aplicar ciencias del comportamiento a través de Hazlo EAST

The Behavioural Insights Team<sup>3</sup> es una organización de propiedad total de la organización benéfica de innovación Nesta<sup>4</sup> en el Reino Unido. Tiene como misión crear y aplicar conocimientos de comportamiento para impulsar cambios positivos en todos los niveles de gobierno.

En ese recorrido, ha desarrollado sistemas, políticas, guías, productos y servicios, aplicando una comprensión del comportamiento humano basado en evidencia. Es así que ha elaborado un marco metodológico simple y práctico para ayudar a pensar sobre el cambio de comportamientos, denominado EAST (Easy, Attractive, Social and Timely, acrónimo en inglés) (Behavioural Insights Team, 2018, p. 51).

Los principios sobre los que se basa la metodología EAST (Behavioural Insights Team, 2018, pp. 4-6), son los siguientes:

1. Hazlo simple, este principio propone lo siguiente:
  - La utilización de los denominados “default”, en los cuales las personas tienden a quedarse. Reducir el esfuerzo para llevar a cabo una acción requerida para adoptar un servicio específico, con la finalidad de incrementar la tasa de respuesta.
  - Simplificación de mensajes para una mayor tasa de respuesta en las comunicaciones. Las metas complejas pueden ser escalonadas o divididas en más sencillas o fáciles de realizar.
2. Hazlo atractivo, que implica:
  - La utilización de imágenes, características particulares y personalizadas con la finalidad de atraer la atención.
  - La creación de incentivos positivos, como premios o beneficios.

3 Fundado en el 2010, el equipo de Behavioral Insights ha pasado de ser una unidad de siete personas en el corazón del Gobierno del Reino Unido a una empresa global con fines sociales (The Behavioural Insights Team, s.f.).

4 Nesta es una Agencia de innovación independiente. Es la primera fundación nacional del Reino Unido con apoyo público (2023).

3. Hazlo social, se propone:

Mostrar quiénes ya están comportándose de la manera deseada, lo cual alienta a los demás.

Promover a través de las redes sociales la acción colectiva.

El entorno o las personas con quienes nos relacionamos pueden ejercer algún tipo de influencia.

Generar compromisos de antemano para realizar alguna acción.

4. Hazlo a tiempo, que implica:

Identificar el momento apropiado para realizar la comunicación u oferta, lo que incrementaría la receptividad.

Considerar los costos y beneficios inmediatos antes que los de mayor plazo.

Ayudar a las personas a que concreten sus planes identificando barreras que obstaculizan los objetivos y metas planteadas.

La guía también señala que para aplicar el marco EAST es necesario tener un buen entendimiento de la naturaleza y el contexto del problema. Por lo tanto, además, plantea cuatro etapas para el desarrollo de los proyectos de intervención. Los pasos no necesariamente son lineales.

**Figura 6**  
**Etapas para desarrollar proyectos EAST**



Nota: De *EAST, cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento* (p. 45), por Behavioural Insights Team, 2018, (<https://www.bi.team/publications/east-espanol/>)

Definir el resultado, saber qué se desea lograr. El comportamiento debe ser cuantificable. Para ello, es importante la fuente de datos, el tamaño o alcance de la intervención; la definición de la muestra para las pruebas y su grado o nivel de escalamiento; la posibilidad de extrapolar las intervenciones. Definir una ruta, el tiempo y periodo también es importante.

Entender el contexto. La perspectiva de todos los involucrados es importante para identificar posibles rupturas. Las visitas ayudan a mapear la participación de los servidores y usuarios a lo largo de toda la cadena de valor. La observación que se realice no debe perturbar o modificar los comportamientos de manera involuntaria, ni generar distorsiones.

Diseñar la intervención. Se consolidan las diferentes ideas de intervención. Se crea una estructura básica. Se trata de que sea sencillo y entendible.

Probar, aprender y adaptar. Se debe probar cuantas veces sea necesario. La retroalimentación permite readaptar nuevamente la propuesta hasta lograr su mejor afinación. Es necesario tener un grupo de control. Es importante considerar los costos de la intervención.

## **2.2. Prototipar, testear y pilotear**

Adicionalmente a lo descrito líneas arriba, se debería tener en cuenta diversos factores complementarios para el éxito de la intervención. Es importante evaluar el contexto y la realidad donde se pretende aplicar la ciencia del comportamiento. El Perú es un país heterogéneo y, por ende, sus entidades también lo son. Lo que funcionó en un determinado lugar no necesariamente va hacerlo en otro (Behavioural Insights Team, 2018, p. 8).

En ese sentido, el Behavioural Insights Team (2018, p. 8) señala que existen “trampas comportamentales” por la mala aplicación de las intervenciones. A veces pequeños cambios tienen un gran impacto en la zona de intervención. En razón a ello, es recomendable prototipar y testear.

De igual manera, el Laboratorio de Gobierno (2018) nos señala que el testeo permite probar la intervención, medir sus efectos, mejorarla, complementarla o desecharla. A la vez, permite reducir los riesgos cuando llegue el momento de su implementación y escalamiento. Es recomendable no extrapolar inmediatamente.

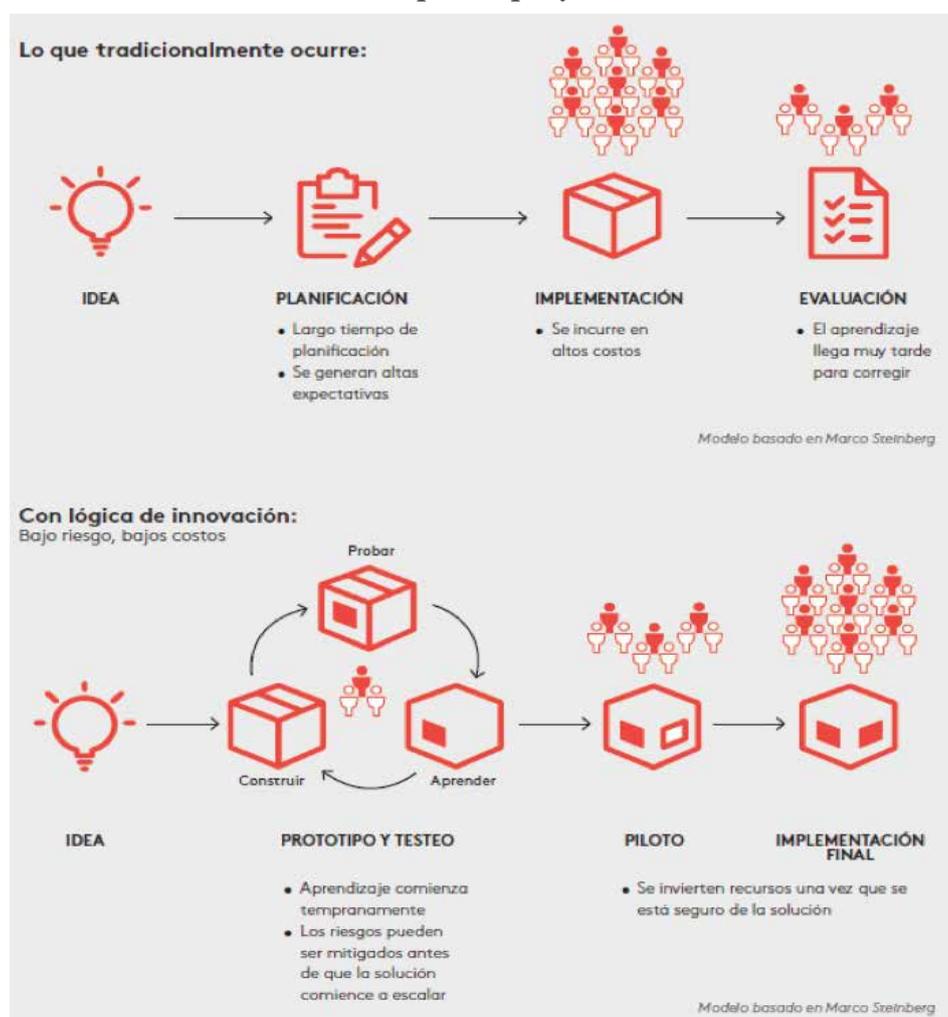
El prototipo es la representación de la intervención, la cual puede ser parcial, completa o en conjunto, si se considera que se complementen los comportamientos. Asimismo, debe ser simple y tener la posibilidad de ser testada. El prototipo no tiene valor si no se prueba o testea con usuarios reales, por lo que la retroalimentación permite obtener un prototipo refinado. Es importante porque permite validar la hipótesis, de la cual surge la propuesta de intervención (Laboratorio de Gobierno, 2018).

Al momento del testeo, se debe considerar una etapa de planificación para luego hacer las pruebas. A continuación, las recomendaciones que realiza el Laboratorio de Gobierno (2018, p. 74) de Chile para dicho proceso:

1. Tener los prototipos listos, comenzando por aquellos que son más simples.
2. Definir las hipótesis de solución y el tipo de logro que se desea alcanzar.
3. Determinar indicadores de medición de los resultados y su grado o niveles de eficiencia y efectividad.
4. Seleccionar la muestra, definir quiénes, dónde, cuándo, periodos y en qué tiempo se realizará el testeo.

Luego de refinada la propuesta de intervención, de acuerdo a los testeos con resultados satisfactorios, empieza la planificación del piloto. El Laboratorio de Gobierno de Chile nuevamente recomienda la identificación de riesgos que podrían alterar o afectar el desarrollo del mismo.

**Figura 7**  
**Valor de prototipar y testear**



Nota: De *Permitido Innovar: Guías para transformar el Estado chileno. ¿Cómo podemos resolver problemas públicos a través de Proyectos de Innovación?* Laboratorio de Gobierno (p. 58), Laboratorio de Gobierno, 2018, (<https://www.lab.gob.cl/guias-permitido-innovar>)

El piloto debe seguir una hoja de ruta donde se definen las actividades, tiempos, actores, línea base, objetivos, presupuesto, entregables, además del seguimiento y la evaluación. Finalmente, el proceso concluye con la fase de implementación y escalamiento.

### **3. Creación de un Laboratorio de Investigación e Innovación Gubernamental**

La economía del comportamiento (*behavioral economics*) nos muestra ser un instrumento interesante para el diseño e implementación de políticas públicas, especialmente las relacionadas a recursos humanos, teniendo en cuenta que son útiles, según cómo toman las decisiones los servidores públicos; ello considerando que las personas actúan muchas veces en base a sesgos o “atajos” cognitivos.

Sin embargo, para un mayor aprovechamiento y de acuerdo a las diferentes realidades en las entidades públicas, se sugiere la creación de un laboratorio o centro de estudios y de innovación para el diseño e implementación de políticas públicas, así como de todo el conjunto de herramientas a desarrollar, como guías, investigaciones, servicios, productos, etc.

La idea es brindar apoyo técnico simple, con planteamientos sencillos, a las diferentes entidades en los tres niveles de gobierno, no mediante una imposición normativa, de directivas o lineamientos, sino de estudios e informes sobre temas específicos que les permita a los gobiernos orientarlos a tomar mejores decisiones respetando su autonomía. Esto se recomienda en razón a la conveniencia y utilidad de realizar investigación cualitativa y cuantitativa sobre los diversos problemas públicos, su causa y soluciones, y teniendo en cuenta la transversalidad y heterogeneidad de las entidades.

Para ello, es importante considerar como eje principal a los que aportan valor agregado a los bienes y servicios que se ofrecen a la ciudadanía, es decir, los servidores públicos, además de tomar de ciencias como la economía, la psicología, la estadística, entre otras, información y estudios para que se fortalezcan las propuestas. Esto ayudaría a los responsables de la formulación de políticas, a entender a qué tipo de obstáculos se enfrentan para el cumplimiento de los objetivos de la política.

Al respecto, en 2002, el Gobierno danés creó MindLab, el primer laboratorio de innovación en el mundo, con el objetivo de “estimular la creatividad y el cambio cultural dentro de los

ministerios y mejorar la prestación de servicios públicos” (BID, 2019). Posteriormente, se creó el Policy Lab de Reino Unido, teniendo a MindLab como referente. Además, de otros similares como el Laboratorio de Innovación OPM en Washington DC y el Laboratorio de Experiencia Humana en Singapur.

Por consiguiente, trasladar el diseño y la formulación de las políticas públicas hacia la investigación para la obtención de evidencia científica, que sirva como sustento para la innovación, implicaría un cambio cultural sin precedentes en la gestión pública peruana. Conllevaría que los servidores públicos piensen como innovadores teniendo como uno de principales aliados a la tecnología digital.<sup>5</sup>

El planteamiento es cambiar un poco el esquema materializado en respuesta a consultas normativas, denuncias, capacitaciones normativas y generación de información del tipo administrativo o legal (Strazza, 2022) para pasar a la obtención de datos relevantes, evidencia científica, investigación y metodologías ágiles. La información debe brindar un soporte técnico e innovador para la creación de estrategias de política de recursos humanos más eficaz y eficiente.

## Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016). *Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/FED03359A13181](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FED03359A13181)
- Banco Interamericano de Desarrollo. (21 de marzo de 2019). *Los desafíos de llevar a escala la economía del comportamiento*. Research Department. <https://www.iadb.org/es/historia/los-desafios-de-llevar-escala-la-economia-del-comportamiento>
- Behavioural Insights Team. (s.f.). *About us: Who we are*. <https://www.bi.team/about-us-2/who-we-are/>
- Behavioural Insights Team. (2018). *EAST, Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento*. The Behavioural Insights Team. <https://www.bi.team/publications/east-espanol/>
- Contraloría General de la república. (25 de septiembre de 2023). *Informe N° 21998-2023-CG/GRLIM-SOP “Verificación de requisitos e impedimentos para el acceso y ejercicio de la función pública”*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5195934/Informe%20>

5 En 2022, según la ONU (United Nations), Dinamarca se mantiene como el mejor gobierno electrónico del mundo

[consolidado%20del%20Operativo%20de%20Control%20Simult%20A1neo%20%22Verificaci%C3%B3n%20de%20requisitos%20e%20impedimentos%20para%20el%20acceso%20y%20ejercicio%20de%20la%20funci%C3%B3n%20p%C3%ABlica%22.PDF?v=1695844086](https://www.gob.pe/gobierno/consolidado-del-operativo-de-control-simultaneo-22-verificaci%C3%B3n-de-requisitos-e-impedimentos-20-para-el-acceso-y-ejercicio-de-la-funci%C3%B3n-p%C3%ABlica-22.PDF?v=1695844086)

Redacción EC. (30 de septiembre de 2023). Accidente en Jorge Chávez: Revelan que controladores aéreos estuvieron cansados. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/accidente-en-jorge-chavez-determinan-que-tripulacion-de-la-aeronave-no-fue-informada-sobre-ejercicios-de-la-unidad-de-rescate-video-latam-airlines-lap-ciaa-ultimas-noticia/?ref=ecr>

Kahneman, D. (2013). *Pensar rápido, pensar despacio* (J. Chamorro, Trad.). Debate. (Trabajo original publicado en 2011).

Laboratorio de Gobierno. (2018). *Permitido Innovar: Guías para transformar el Estado chileno ¿Cómo podemos resolver problemas públicos a través de Proyectos de Innovación?*. Ministerio de Hacienda de Chile. <https://www.lab.gob.cl/permitido-innovar>

Nesta. (2023). We are Nesta. The UK's innovation agency for social good. <https://www.nesta.org.uk/>

OCDE. (2022). *Generar Confianza para Fortalecer la Democracia: Resumen con los principales hallazgos de la Encuesta sobre Confianza de la OCDE*. <https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/oecd-trust-survey-main-findings-es.pdf>

Oltra, G. Y. (2022). *Economía Temas Fundamentales* (Colección CÁTEDRA). Konrad Adenauer Stiftung.

Pinto, D. M., Ibararán, P., Stampini, M., Carman, K. G., Guanais, F. C., Luoto, J., Sánchez, M. & Cali, J. (2014). *Empujoncitos sutiles: el uso de la economía del comportamiento en el diseño de proyectos de salud* (Resumen de políticas del BID; 228). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16864/empujoncitos-sutiles-el-uso-de-la-economia-del-comportamiento-en-el-diseno-de>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Secretaría de Gestión Pública. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/353854/PNMGP.pdf>

Strazza, L. (2022). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*. Penguin.

Thaler, R. H. (2016). *Todo lo que he aprendido con la psicología económica*. Deusto.

United Nations. (2022). *E-Government Survey 2022: the future of digital government*. Department of Economic and Social Affairs. <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>

# Apuntes sobre el periodo de lactancia en la gestión de recursos humanos del sector público

Notes on the breastfeeding period in public sector human resource management

**Fabricio Marvilla Fraga de Mesquita\***

## Resumen

El presente artículo tiene como objetivo revisar las diferencias conceptuales de los derechos conexos al periodo de lactancia que adquieren especial relevancia en un contexto de crisis familiar y alimentaria, a propósito de lo cual organismos nacionales e internacionales hacen un llamado a la reflexión y respeto de dichos derechos. Posteriormente, a partir de estos conceptos, se identificarán algunas situaciones en que el goce de estos derechos de forma plena, tanto en la modalidad de trabajo presencial como en las modalidades a distancia, se estarían poniendo en riesgo por la falta de desarrollo y difusión de derechos fundamentales u otros derechos recogidos en la normativa nacional, aunado al desconocimiento de los límites de la facultad directriz de las entidades públicas en un contexto de nuevas formas de trabajo que aún se están consolidando, mayor protagonismo de los derechos fundamentales y nuevos derechos fundamentales en un mundo globalizado y de constante avance tecnológico. Así, a pesar de que no existe escenario en que se pueda concebir la facultad directriz de las entidades públicas como “ilimitada”, así como de la normativa existente, a nivel constitucional y sectorial, a la que haremos referencia, sin perjuicio de los convenios internacionales, resulta indispensable la emisión de un lineamiento por parte del ente rector del sistema de recursos humanos en sector público, en que se incorpore

---

\* Abogado por la Universidad Estácio de Sá (UNESA) de Brasil con título profesional revalidado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM, máster en Economía y Derecho del Consumo por la Universidad Castilla La Mancha (UCLM) de España. Doctor en Derecho y Ciencia Política por la UNMSM. Autor de diversos artículos científicos y docente universitario en UPC, USIL, UCSUR. ORCID: 0000-0002-0769-7790. Correo electrónico [fabriciomarvilla@gmail.com](mailto:fabriciomarvilla@gmail.com)

un enfoque de género para la gestión de recursos humanos, garantizando el ejercicio efectivo los derechos del personal en periodo de lactancia, sin limitaciones y a plenitud.

**Palabras clave:** Derechos laborales, derechos de las madres trabajadoras, periodo por lactancia materna, uso de lactario, teletrabajo.

### *Abstract*

This article aims to review the conceptual differences of the rights related to the breastfeeding period, which acquire special relevance in a context of family and food crisis. In this regard, national and international organizations call for reflection and respect for these rights. Subsequently, based on these concepts, some situations will be identified in which the full enjoyment of these rights, both in the face-to-face work modality and in the remote work modalities, would be at risk due to the lack of development and dissemination of fundamental rights or other rights enshrined in national regulations, together with the ignorance of the limits of the directive power of public entities in a context of new forms of work that are still being consolidated, the greater prominence of fundamental rights and new fundamental rights in a globalized world and of constant technological advancement. Thus, despite the fact that there is no scenario in which the directive power of public entities can be conceived as “unlimited”, as well as the existing regulations, at a constitutional and sectorial level, to which we will refer, without prejudice to international agreements, it is essential to issue a guideline by the body responsible for the human resources system in the public sector, in which a gender approach is incorporated for human resources management, guaranteeing the effective exercise of the rights of staff in the breastfeeding period, without limitations and to the full.

**Keywords:** Labor rights, rights of working mothers, breastfeeding period, use of lactation room, teleworking.

## **1. Introducción**

A pesar de la existencia de normativa constitucional y sectorial —así como de los convenios internacionales, y con el protagonismo de modalidades de trabajo a distancia en que han dispuesto su aplicación preferente para la población vulnerable de la que el personal en periodo de lactancia es parte—, existe la necesidad de emitir un lineamiento que incorpore un enfoque de género para la gestión de recursos humanos en el sector público. Esta necesidad se explicaría

—entre otras razones— por la falta de desarrollo y difusión permanente de los derechos del personal en periodo de lactancia, principalmente en modalidades de trabajo a distancia en que su aplicación obedece a las necesidades organizativas de la administración pública. En este punto, lamentablemente, no se observan garantías respecto del alcance del periodo de lactancia y el goce a plenitud de los derechos conexos a dicho periodo. La justificación se encontraría en una incorrecta premisa de que a través de la facultad directriz del empleador se puede reducir el alcance de los derechos por necesidad institucional y la interpretación de la normativa en sentido literal, desconociendo su finalidad.

Para estos fines, se somete a consideración una serie de situaciones que atentan o limitan el pleno goce de los derechos del personal en periodo de lactancia que requiere especial protección por parte del Estado, más aún en un contexto de crisis alimentaria y familiar, para lo cual se han previsto políticas públicas en relación al personal en periodo de lactancia, cuya aplicación y respeto de sus derechos deben ser ejemplares en el sector público.

## **2. Material y método**

Para el presente artículo se ha considerado como principal material la normativa constitucional y de los distintos sectores respecto de la madre trabajadora y en periodo de lactancia, así como revistas académicas y pronunciamientos de organismos nacionales e internacionales sobre los derechos de las madres en periodo de lactancia. Esto se justifica por la necesidad de comprender las diferencias de los conceptos y su aplicación en la modalidad de trabajo presencial, así como en las modalidades a distancia, que han adquirido relevancia por la reciente aprobación de la Ley de Teletrabajo y su Reglamento, donde se ha dispuesto la aplicación preferente del teletrabajo para la población vulnerable de la que el personal en periodo de lactancia forma parte.

La recopilación de datos se basará en la búsqueda y revisión de fuentes documentales y normativas. Las fuentes incluirán (i) normas legales, en que se comentarán disposiciones legales a nivel nacional que se vinculen con el periodo de lactancia tanto en la modalidad presencial como en las modalidades a distancia; (ii) textos científicos, donde se revisarán artículos académicos y/o publicaciones científicas relacionadas con el tema de estudio. Del mismo modo, para la elaboración del presente artículo también fue necesaria la revisión de pronunciamientos del Ministerio de Salud (MINSA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Asimismo, se ha tomado en consideración el marco normativo

vigente sobre la lactancia materna y los pronunciamientos técnicos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) sobre el particular. Por tanto, el presente artículo responde a una revisión teórica para comentar situaciones en que se limitan los derechos del personal en periodo de lactancia bajo el método de estudio de caso, con la finalidad de brindar insumos para la emisión de un lineamiento que garantice la protección de estos derechos.

### 3. Contexto

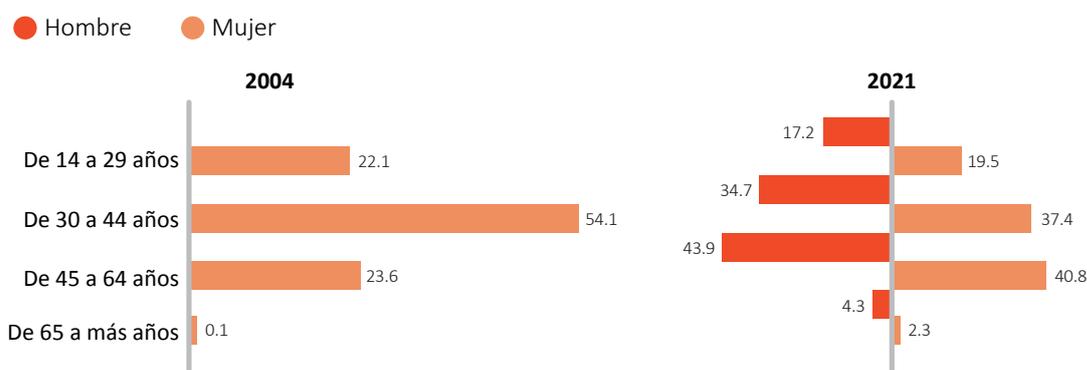
La protección de la maternidad se ha venido desarrollando, a nivel internacional, desde el siglo pasado, principalmente a través de la suscripción de convenios de la OIT. Así, el primer Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto, en la primera Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Washington, tuvo como principal objetivo la protección a las mujeres trabajadoras antes y después del parto, estableciendo garantías para el pleno goce de derechos como el permiso de maternidad, la prestación de asistencia médica y la prohibición de despido, así como la limitación del trabajo nocturno y del trabajo peligroso o insalubre para las mujeres embarazadas o lactantes. Posteriormente, el segundo Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), en la 35ª Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra, a propósito de lo cual se amplió el alcance del convenio anterior de 1919. Entre otros, destaca el derecho a interrumpir el trabajo para la lactancia. Finalmente, el tercer y último Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) con ocasión de la 88ª Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra, menciona que no solo incluye la protección y seguridad de la madre sino también de su menor hijo, a través de derechos y beneficios, que consideran, entre otros varios, las interrupciones o reducción de la jornada laboral para la lactancia.

A pesar de los avances a nivel internacional en temas de protección de la maternidad, según las estadísticas presentadas en la Figura 1, se aprecia que más del 54.1% de servidoras del sector público, considerando el rango de edad de 30 a 44 años, se encuentra en edad fértil. Asimismo, se observa que la mayoría de las servidoras del sector público pertenece a un grupo de nivel educativo mayoritariamente superior, y más de la mitad se encontraría en edad fértil (SERVIR, 2023b).

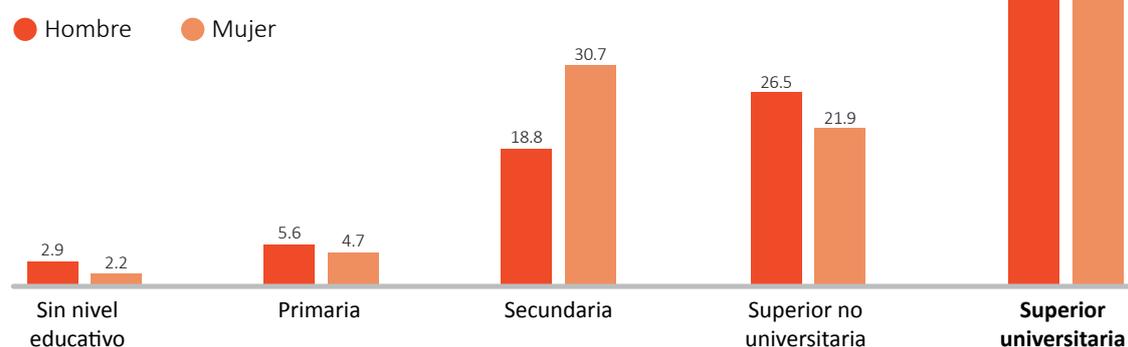
Figura 1

### Rangos de edad de las servidoras públicas 2004-2021 (izquierda) y nivel educativo de los servidores públicos según sexo, 2021 (derecha)

#### Rangos de edad de las servidoras públicas, 2004 y 2021 (porcentaje)



#### Nivel educativo de los servidores públicos según sexo, 2021 (porcentaje)



Nota. De *La mujer en el Servicio Civil peruano - 2023* (pp. 13-14), por SERVIR, 2023b. ([https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4229152/La%20Mujer%20en%20el%20servicio%20civil%20peruano%202023\\_SERVIR.pdf?v=1685724456](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4229152/La%20Mujer%20en%20el%20servicio%20civil%20peruano%202023_SERVIR.pdf?v=1685724456))

Este hecho adquiere especial relevancia dado que, según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES, realizada en el 2021, “las madres que tienen mayor educación son las que menos dan de lactar” (UNICEF, 2022), a pesar de que, en términos de salud, la lactancia materna exclusiva y prolongada, no solo es beneficiosa para el menor,<sup>1</sup> sino también para la madre:

1 Beneficios de la lactancia materna para el menor lactante, según la OPS (s.f.):

- La lactancia materna ayuda a prevenir el sobrepeso y la diabetes tipo 2 en la niñez.
- La lactancia materna protege contra la leucemia en la niñez.
- La lactancia materna protege contra el síndrome de muerte súbita infantil.
- La lactancia materna promueve el apego.
- La lactancia materna aumenta la inteligencia de los bebés.
- Leche materna: más que nutrición.

Amamantar reduce el riesgo en 32% y 26% de padecer diabetes tipo 2 y cáncer de mama respectivamente, así como también se reduce el riesgo en 37% de cáncer de ovario, respecto de las mujeres que han dejado de amamantar o han reducido su tiempo de amamantar (OPS, s.f.)

Partiendo de la premisa de que el sector público procura el mejor talento humano con las mejores calificaciones académicas y que, de los gráficos comentados, se aprecia que son las mujeres quienes poseen un mayor nivel educativo, se infiere que son estas quienes tendrían dificultades para establecer y extender su lactancia, razón por la cual es absolutamente indispensable que las entidades públicas prioricen la adopción de medidas preventivas y correctivas para revertir la situación.

Ante los indiscutibles beneficios de la lactancia materna, tanto para el menor como para la madre, el MINSA promueve, protege y apoya la lactancia materna hasta los dos años o más, reafirmando la importancia de dar de lactar:

Impedir a una madre dar de lactar a su bebé o impedir la alimentación a un bebé lactante va en contra del Reglamento de Alimentación Infantil actualizado mediante Decreto Supremo n.º 009-2006-SA, cuyo objetivo es lograr una eficiente atención y cuidado de la alimentación de las niñas y niños hasta los 24 meses de edad. Asimismo, atenta contra los derechos de la mujer y la salud pública (MINSA, 2022).

No obstante, lamentablemente, según lo indicado por UNICEF (2022), nos encontramos en un contexto de crisis alimentaria global en que resulta indispensable que la lactancia en el Perú sea reforzada no solo mediante la garantía de acceso a una lactancia exclusiva hasta los seis meses, sino también de manera extendida hasta los dos años.

Esta situación de crisis alimentaria se agrava con la crisis familiar. El presidente del Tribunal Constitucional del 2019, Ernesto Blume, reconoce que los cambios en general afectan especialmente a la madre y al niño, que para fines de este artículo son las servidoras del sector público en periodo de lactancia. En tal sentido, la implementación de las políticas públicas sobre el particular debe ser ejemplar por parte de las entidades públicas:

8. La familia en el Perú se encuentra en una grave crisis resultado de cambios culturales, sociales, políticos, científicos y tecnológicos, además de las fuertes migraciones y los cambios culturales que se expresan en aculturación, pérdida de valores, anomia y otros fenómenos sociales que afectan a la familia porque afectan, especialmente, a la mujer, a la mujer madre y al niño (Tribunal Constitucional, 2019).

Recientemente, con ocasión de la Octava reunión del Grupo de trabajo tripartito del MEN (11-16 de septiembre de 2023), en la nota técnica 1.1 de la OIT (2023), se hizo una revisión de la normativa relativa a la protección de la maternidad como derecho humano recogida en diversos convenios de los cuales Perú es parte, así como una serie de recomendaciones, en que expresamente se recoge el “derecho de amamantar en el lugar de trabajo”. Por su parte, ante este escenario de crisis alimentaria y familiar, las Naciones Unidas, con ocasión de la campaña anual de la semana mundial de la lactancia materna para el 2023, ha promovido el siguiente lema: “¡Hagamos que la lactancia materna y el trabajo funcionen!” (Omer-Salim, 2023).

Pero antes de abordar las principales aristas del periodo de lactancia para luego subsumir la amplitud de este concepto en la organización y manejo del potencial humano en la administración pública, es indispensable distinguir plenamente el periodo de lactancia del derecho al permiso de lactancia y del derecho al uso del servicio de lactario y/o al tiempo de uso del mismo en las modalidades de trabajo a distancia. En el numeral 3.2 de las conclusiones del Informe técnico N° 0023-2022-Servir-GPGSC se reconoce que el tiempo para extraer la leche materna también puede ser ejercido en la modalidad a distancia (SERVIR, 2022).

Este ejercicio resulta fundamental, ya que mediante el Informe técnico N° 001187-2023-SERVIR-GPGSC, se atendió a la consulta específica realizada por una ciudadana sobre el periodo de lactancia; no obstante, en las conclusiones de dicho informe más allá de indicar el tiempo de dicho plazo, se ha hecho referencia al permiso de lactancia y al derecho de uso del lactario institucional (SERVIR, 2023f). Asimismo, en el Informe N° 512-2023-MTPE/2/14.1 también se atiende una consulta formulada respecto del periodo de lactancia haciendo referencia al permiso de lactancia y derecho al uso del lactario institucional o tiempo de uso en modalidades de trabajo a distancia (MTPE, 2023).

Estos pronunciamientos sobre el periodo de lactancia solo hacen referencia a los derechos conexos que tienen distintos periodos en términos de tiempo o plazo.

#### **4. Derechos conexos al periodo de lactancia**

Sobre el particular, el Reglamento de la Ley N° 29896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna, aprobado mediante Decreto Supremo N° 023-2021-MIMP, en su artículo 4 señala que el servicio del uso del lactario debe ser puesto a disposición hasta por lo menos los 24 meses de

edad del hijo del trabajador. Y en su artículo 21, especifica que como mínimo debe ser una hora diaria. Así, el derecho al uso del servicio de lactario es como mínimo hasta los 24 meses, por lo que se establece la posibilidad de prorrogar dicho derecho, ya sea por las necesidades del lactante y/o por decisión de la madre, sin que la entidad pueda negar esta posibilidad o subrogarse en esta decisión tan personal bajo el fundamento de su facultad directriz, cuyos límites se tratarán más adelante. En tal sentido, es lógico e incuestionable que el periodo de lactancia, en el que se puede aplicar este derecho de uso del lactario sea como mínimo hasta los 24 meses, prorrogables en función a las consideraciones indicadas.

Por otro lado, el permiso por lactancia —distinto del periodo de lactancia y del derecho de uso de lactario—, contemplado en el artículo 1° de la Ley N° 27240, modificado por la Ley N° 28731, establece el derecho de la madre trabajadora de una hora diaria por lactancia materna, sin que sea materia de descuento. Al respecto, cabe destacar que este derecho puede ser ejercido tanto en la modalidad presencial como en la modalidad teletrabajo, pues la Ley N° 28732, Ley del Teletrabajo, ha dispuesto que el teletrabajador tiene los mismos derechos que los trabajadores bajo la modalidad presencial (art. 6). Además, este permiso por lactancia, según lo dispuesto en el artículo 22° del Reglamento de la Ley N° 29896, aprobado mediante Decreto Supremo N° 023-2021-MIMP<sup>2</sup>, es independiente al tiempo mínimo para el uso del lactario.

Cabe advertir que los conceptos antes mencionados no pueden ni deben, bajo ningún contexto, ser objeto de modificación o reducción de su alcance bajo la justificación de la facultad directriz de las entidades, ya que esta facultad tiene como límite el respeto a los derechos fundamentales, como se desprende del artículo 1° de la Constitución Política del Perú,<sup>3</sup> el Principio de Jerarquía Normativa, previsto en el artículo 51° de la Constitución Política del Perú<sup>4</sup> y el Principio de Legalidad, dispuesto en el artículo IV, inciso 1, literal 1.1 del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Asimismo, además de los límites a la facultad directriz ya mencionados, la madre trabajadora y su menor tienen protección constitucional, tal y como se señala en el primer y tercer párrafo del artículo 23° de la Constitución Política del Perú:

---

2 Se observa que del “artículo 22.- Diferencia entre permiso por lactancia materna y tiempo mínimo para el uso del lactario” del Reglamento de la Ley N° 29896, se puede establecer una diferencia respecto del periodo de lactancia.

3 Mediante el artículo 1 de la Constitución Política del Perú se prioriza la defensa de la persona humana y su dignidad.

4 En el artículo 51° de la Constitución Política del Perú se recoge el principio de jerarquía normativa.

El Estado y el Trabajo

Artículo 23.- El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. [El subrayado es propio].

Por tanto, las entidades públicas no deben desconocer, bajo responsabilidad, a través de sus documentos de gestión interna, el tiempo mínimo del periodo de lactancia, los derechos conexos a dicho periodo, independientemente de la modalidad (presencial, mixta, teletrabajo o remoto). Así, por ejemplo, es incorrecto y cuestionable que una entidad pública justifique, en su facultad directriz mencionada en la Ley del Teletrabajo y/o en su Reglamento para la aprobación de su Plan de Teletrabajo, la reducción del periodo de lactancia de por lo menos 24 meses a 6 meses para la realización del teletrabajo, en el que —de forma expresa— el artículo 16° de la Ley N° 31572, Ley del Teletrabajo ha dispuesto la aplicación preferente del teletrabajo para la población vulnerable de la que el personal en periodo de lactancia forma parte.<sup>5</sup>

En el marco de lo antes descrito, habiendo definido el alcance del periodo de lactancia, los derechos conexos al periodo de lactancia, la protección constitucional de la madre trabajadora y del menor lactante, la importancia de la lactancia materna en términos de salud respecto del menor lactante y de la servidora en su condición de madre de lactante, es importante comentar algunas situaciones que, por falta de un lineamiento que garantice el pleno disfrute de los derechos conexos al periodo de lactancia, requieren atención con la finalidad de que la lactancia materna y el trabajo funcionen.

## **El goce del permiso de lactancia no debe estar condicionado a la presentación de una solicitud**

Al margen de la modalidad de trabajo —presencial, teletrabajo, mixta o remota—, a pesar del pronunciamiento de SERVIR (2023e) mediante Informe técnico N°000955-2023-SERVIR-GPGSC, se concluye que el goce del derecho al permiso de lactancia materna no se encuentra condicionado a la presentación de solicitud alguna por parte de la madre trabajadora, lamentablemente algunas entidades públicas aún contarían con formalidades específicas sujetas a periodos de aprobación del permiso, tiempo en el cual las servidoras no pueden gozar de su derecho. Así, considerando que no se puede hacer uso de las horas no gozadas, la demora

---

<sup>5</sup> Además, en otros artículos de la Ley N° 31572, Ley del Teletrabajo se ha contemplado al personal en periodo de lactancia como parte de la población vulnerable para la realización preferente del teletrabajo.

por parte de las entidades públicas en la aprobación del permiso (que no debería ser sujeto a ninguna solicitud), hace necesario contar con un lineamiento para garantizar el derecho al permiso por lactancia.

### **La oportunidad del uso del permiso de lactancia no debe ser impuesta por el empleador**

El artículo 1° de la Ley N° 27240, Ley que otorga permiso por lactancia materna, regula el permiso de lactancia en que se reconoce, entre otros, el derecho a una hora diaria de permiso por lactancia materna, hasta que su hijo tenga un año de edad. Asimismo, para ejercer dicho derecho se debe coordinar el horario precisando que dicho derecho no puede ser compensado ni sustituido. A mayor abundamiento, el numeral 1.1 de la citada ley señala que la oportunidad del goce de dicho permiso es coordinada con el empleador “dentro de su jornada laboral”. No obstante, debido a las cuestiones operativas en las entidades públicas respecto del mercado de asistencia, solo se estaría admitiendo la posibilidad del uso de dicho permiso al inicio o al fin de la jornada laboral excluyendo la posibilidad de usar el permiso dentro de la jornada en momentos distintos al inicio o al fin de la misma.

Si bien es cierto que el goce de este permiso debe ser coordinado en términos de comunicación al empleador para que este adopte las medidas que resulten necesarias en su organización, de ninguna manera el mercado de asistencia puede ser un limitante, ya que la tecnología debe servir para brindar soporte, mas no para limitar derechos. Así, por ejemplo, si la madre lactante requiere hacer uso de su derecho de permiso de lactancia previo a su horario de refrigerio o después de este, debería ser válido. Dicho lo anterior, también es indispensable que mediante un lineamiento se señalen los términos de la coordinación del permiso de lactancia, aclarando que no se trata de una solicitud sujeta a aprobación por parte del empleador respecto de la oportunidad del goce de este derecho que está orientado conciliar la vida laboral y familiar; de lo contrario, no se estaría alcanzando la finalidad de la norma.

### **El derecho a amamantar en la modalidad presencial**

El artículo 1° del Reglamento de la Ley N° 29896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna, aprobado mediante Decreto Supremo N° 023-2021-MIMP, dispone que el objeto y la finalidad del reglamento es “contribuir a la conciliación entre la vida familiar y el trabajo y la

promoción de la lactancia materna y el fomento de la participación de las mujeres en el ámbito laboral”. No obstante, debido a una interpretación literal de la definición de lactario institucional, se podría prohibir a las servidoras en periodo de lactancia amamantar en el centro laboral, bajo el argumento de que el lactario institucional únicamente es para la extracción y conservación de la leche materna, lo que desconoce la finalidad del reglamento:

**5.6. Lactario institucional:** Es el ambiente especialmente acondicionado y digno en los centros de trabajo públicos y privados que cuenta con las condiciones mínimas señaladas en el presente Reglamento, para que las madres con hijos/as en periodo de lactancia extraigan y conserven adecuadamente la leche materna durante el horario de trabajo, a fin de contribuir a la promoción de la lactancia materna y la participación laboral de las mujeres (art. 5).

Ahora bien, sin perjuicio de lo dispuesto en el reglamento de lactarios, en términos de jerarquía normativa, a nivel constitucional, el artículo 23° de la Constitución Política reviste de especial protección de la madre trabajadora en el ámbito laboral que, además, toma en cuenta al menor, en este caso, el menor lactante.

En tal sentido, dado que amamantar implica una actividad familiar de la madre y su menor, en que los beneficios de la leche materna y de la actividad propia de amamantar son indiscutibles, es importante puntualizar que la salud y el medio familiar también cuentan con protección constitucional, tal y como se señala en el artículo 7° de la Constitución Política del Perú.

Por las consideraciones expuestas y como se mencionó en el contexto impedir que una madre dé de lactar a su bebé atenta contra los derechos de la mujer y la salud pública (MINSA, 2022), lo que hace aún más urgente la necesidad de un lineamiento que garantice el derecho de las servidoras de amamantar en sus centros de labores.

## Periodo de lactancia en el teletrabajo

Si bien es cierto que el teletrabajo no es un derecho sino una modalidad especial de prestación de labores, tal y como lo precisa SERVIR (2023c) en su Informe técnico N° 000223-2023-SERVIR-GPGSC, en el caso del personal en periodo de lactancia que forma parte de la población vulnerable, los informes técnicos de SERVIR (2023d, 2023g), N° 000453-2023-SERVIR-GPGSC y el N° 001271-2023-SERVIR-GPGSC, reafirman lo dispuesto en la Ley N° 31572, Ley de Teletrabajo y su reglamento respecto de la aplicación preferente del teletrabajo para

la población vulnerable como política pública. A propósito, se ha previsto la posibilidad de variar las funciones no compatibles con el teletrabajo para teletrabajables con la finalidad de garantizar la continuidad del servicio. Asimismo, es importante destacar que, según lo dispuesto en el artículo 6° de la mencionada Ley “el teletrabajador tiene los mismos derechos que los (...) servidores civiles que laboran bajo la modalidad presencial”, razón por la cual los derechos de permiso de lactancia y tiempo de uso del lactario también son aplicables para el personal en periodo de lactancia que realiza teletrabajo. Sin embargo, debido a la falta de difusión de estos derechos donde expresamente se señale su aplicación en el teletrabajo, existen entidades públicas que los desconocen cuando la teletrabajadora los solicita por no estar contemplados de forma literal en la normativa de teletrabajo, a pesar de que ni siquiera debería estar sujeto a solicitud, sino que, por el contrario, deberían ser ampliamente difundidos en las entidades públicas.

Como se ha indicado anteriormente es inadmisibles que bajo el argumento de la facultad directriz del empleador se reduzca el alcance del periodo de lactancia respecto del tiempo de dicho periodo (por ejemplo, equiparando el periodo de lactancia al permiso de lactancia o, peor aún, reducción del periodo de lactancia al tiempo de la lactancia exclusiva), esta situación se agrava con el requerimiento de requisitos adicionales para acreditar la condición de madre de lactante como, por ejemplo: “Ser la única capaz de dar de lactar al menor” considerando a cualquier persona declarada como familiar por parte de la trabajadora madre del lactante en la posibilidad de alimentar al menor mediante lactancia diferida, razón por la cual se deniega el teletrabajo al personal en periodo de lactancia. Estos excesos de vulneración de derechos de las madres de lactantes se estarían suscitando debido a una errónea interpretación de lo dispuesto en la Guía orientadora para implementar el teletrabajo en las entidades públicas en relación con la acreditación de la información en que se colocó como ejemplo lo siguiente:

Condición: Es el único responsable del cuidado de su padre/madre (adulto mayor).

La Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces implementará los mecanismos adecuados para corroborar que el/la servidor/a civil posea la referida responsabilidad. (SERVIR, 2023a, p. 10)

SERVIR, en este punto, habría establecido una condición razonable para este caso particular, ya que el adulto mayor puede tener varios hijos responsables de su cuidado; pero, en el caso de la madre de lactante, no debe desconocerse la condición de madre en periodo de lactancia ni atribuir la responsabilidad de la lactancia a cualquier otro familiar, con la finalidad de excluir a la madre de lactante de la población vulnerable para otorgarle el teletrabajo. Entonces, dada

la importancia de la difusión de los derechos conexos al periodo de lactancia en el teletrabajo, es indispensable que dichos derechos conexos sean recogidos en un lineamiento por el que también se podrá evitar interpretaciones erradas que limiten el alcance del personal en periodo de lactancia como parte de la población vulnerable para la realización del teletrabajo.

Finalmente, con relación al lugar donde se desarrolla el teletrabajo por parte del personal en periodo de lactancia, es indispensable asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11° de la Ley N° 31572, Ley de Teletrabajo respecto de la libertad de decidir el lugar o lugares. Se debe tomar en cuenta que el lugar o lugares escogidos por el teletrabajador, además de cumplir con las normas de seguridad respecto del ambiente de teletrabajo, deben prever la posibilidad de que la teletrabajadora tenga la libertad —si así lo decide o está en sus posibilidades— de contar con el soporte necesario respecto del cuidado del menor mientras trabaja. Entonces, si la teletrabajadora, por su dinámica familiar y/o de soporte, algunos días de la semana requiere teletrabajar desde su domicilio y otros días de la semana en el domicilio de algún familiar o espacio en el que se le brinde soporte para el cuidado de su menor, se debe asegurar la garantía de esta libertad de escoger el lugar o lugares donde teletrabajar, y en concordancia con el artículo 3° de la misma Ley, puede ser realizado dentro o fuera del territorio nacional.

En ese sentido, considerando que el teletrabajo puede realizarse en el lugar o lugares escogidos por la teletrabajadora en periodo de lactancia, es importante que esta libertad de escoger el lugar o lugares donde teletrabajar no pueda ser menoscabada por el hecho de requerir la presencia física la teletrabajadora constantemente y de manera injustificada por labores que pueden ser realizadas a distancia, más aún si la normativa de teletrabajo prevé la posibilidad de su realización desde el extranjero. Por esta razón, es imperioso garantizar que el requerimiento de la presencia física sea excepcional y justificada, sin desnaturalizar la modalidad de teletrabajo, pues, de lo contrario, se podría considerar una forma sutil de hostigamiento para el personal en periodo de lactancia que ha optado por esta modalidad.

### **Enfoque de género**

El enfoque de igualdad de género consiste en tener en consideración cómo hechos y situaciones afectan de manera distinta a los hombres y a las mujeres, según sus roles en la sociedad. Respecto del periodo de lactancia, resultan innegables las diferencias biológicas entre hombres y mujeres. Sobre el particular, mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 01479-2018-PA/TC, se ha desarrollado la obligación de las entidades públicas y privadas de aplicar la

“perspectiva de igualdad de género”. Esto no debe ser ajeno a la gestión de los recursos humanos en el sector público, ya que la discriminación estructural o sistémica por cuestiones de género no solo ocurre en situaciones de violencia contra la mujer (Garcés, 2022), sino también por otras situaciones en que inclusive no se estarían considerando los permisos parentales.

Al respecto, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP, 2013) se hace mención al impacto social de la maternidad y la lactancia materna en un contexto de familia que reconoce la lactancia materna como un derecho humano fundamental que debe ser promovido, por ende, respetado por el Estado y la sociedad en general. En tal sentido, las políticas públicas de conciliación entre la vida laboral y familiar deben tener un enfoque de igualdad de género con la finalidad de que se reconozca que tanto hombres como mujeres requieren condiciones para ejercer el cuidado de sus familias, y adquieren especial protagonismo la madre de lactante y su menor lactante.

A mayor abundamiento sobre el permiso por lactancia, se debe partir de la premisa de que su principal objetivo es la conciliación de la vida laboral y familiar, en que el padre del menor también es parte. No obstante, en el Perú solo la madre puede hacer uso del permiso de lactancia porque se asume que solo ella podría garantizar la alimentación de su menor. Esta situación aparentemente pretendería una justificación biológica, por la cual solo la madre puede amamantar, y descarta las demás formas de alimentación a un bebé, como la lactancia diferida y/o artificial en que el padre de familia también podría ejercer su paternidad de forma activa alimentando a su menor.

Esta situación, en la legislación comparada, se ha superado mediante la adopción de un criterio interpretativo más amplio basado en el principio de la igualdad de los trabajadores, en que se reconoce su carácter individual sin que sea limitado por las circunstancias. En España, por ejemplo, el permiso por lactancia está regulado en el artículo 37.4 del Estatuto de los Trabajadores de España, en que se reconoce este permiso a las personas sin distinguir su sexo, ni entre progenitores biológicos y adoptivos o acogedores. En esa línea, en la jurisprudencia más reciente, el Tribunal Supremo de España, en su Sentencia Social N°646/2022, resolvió reconociendo el carácter individual del permiso de lactancia en un caso en que el empleador denegó el permiso de lactancia a un trabajador bajo el argumento de que la madre no trabajaba, razón por la cual esta podía asumir su cuidado. Así, el Tribunal Supremo de España reconoció el derecho de disfrute de permiso de lactancia al trabajador, aunque la madre no trabaje. En sentido similar, Suecia contempla el “permiso parental” (Martínez, 2009).

## Discusión

La discusión se ha centrado en la necesidad de un enfoque más integral para proteger los derechos de las madres trabajadoras durante este periodo crucial, en un contexto de crisis familiar y alimentaria. Sin embargo, surgen desafíos en el goce de estos derechos, especialmente en relación con la percepción del alcance de la facultad directriz de las entidades empleadoras. Por esta razón, tanto en la modalidad de trabajo presencial como a distancia, se plantea la importancia de establecer lineamientos claros que aseguren el pleno cumplimiento del periodo de lactancia y los derechos asociados, en base a las disposiciones constitucionales y legales que no pueden ser subrogadas por la facultad directriz del empleador o limitadas por interpretaciones literales que desconocen la finalidad de la norma que recoge los derechos del personal en periodo de lactancia.

En este contexto, la correcta aplicación de la facultad directriz debe hacerse en observancia a los derechos fundamentales no solamente de la madre sino del bebé dependiente de la madre para su alimentación y protección. De esta manera, si bien es cierto la administración pública puede ejercer sus facultades con relación a la madre, ello no puede ir en contra los derechos superiores constitucionales fundamentales que también incluye a su menor hijo. En tal sentido, al tergiversarse el concepto y límites de la facultad directriz, no solo se estaría afectando el derecho de la madre, que es fundamental y superior en términos constitucionales, sino también el de su menor, lo que afecta a la familia que, como núcleo de la sociedad, tiene protección en el artículo 4° de la Constitución Política.

## Contribución

La contribución de este análisis se centra en la necesidad urgente de implementar un enfoque más integral y garantista en la protección de los derechos del personal en periodo de lactancia, tanto en la modalidad presencial como en las modalidades a distancia. En esa línea, se destaca la importancia de garantizar la aplicación efectiva de los derechos conexos al periodo de lactancia, así como la difusión apropiada de estos derechos en todas las instituciones públicas, lo que hace necesario la emisión de un lineamiento que recoja los aspectos antes mencionados en observancia a la normativa que rige la materia con un criterio interpretativo de tipo teleológico. En este contexto, también adquiere especial relevancia abordar la gestión de los recursos humanos con un enfoque de género y considerando las aristas de orden constitucional que protegen a la madre trabajadora, más aún si se encuentra en periodo de lactancia. Se debe priorizar la promoción de

la vida en todos sus aspectos y garantizar a las madres en periodo de lactancia la libertad de elegir el lugar o lugares donde desean realizar su labor, en el caso de la modalidad a distancia.

## Conclusiones

El periodo de lactancia debe ser respetado en su totalidad y los derechos conexos a este periodo deben ser protegidos en todas las modalidades de contratación, tanto presencial como a distancia. Por esta razón, resulta imprescindible la emisión de un lineamiento por parte de SERVIR en que se defina de forma expresa el periodo de lactancia en términos de tiempo y que también se garantice el goce de los derechos relacionados, brindando alcances de su aplicación en las distintas modalidades de trabajo. Para estos fines, se deberá atender la finalidad de las normas que amparan estos derechos superando las limitaciones que supone abordar el tema en un sentido literal en que, por ejemplo, no se brinde facilidades para amamantar en los lactarios institucionales debido a que la normativa sobre lactarios hace mención de su uso para la extracción y conservación de la leche. Finalmente, garantizar la libertad de elección del lugar o lugares de teletrabajo para las madres en periodo de lactancia también se establece como un elemento crucial para facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar, a propósito de lo cual también es necesario que se contemple que los requerimientos de presencialidad por parte del empleador deban ser indispensables y justificados en labores que no puedan ser realizadas a distancia, evitando, de esta manera, situaciones que puedan percibirse como hostilidad contra trabajadoras en periodo de lactancia.

## Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (10 de enero de 2022). *Informe técnico N° 000023-2022-SERVIR-GPGSC*. [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2022/IT\\_0023-2022-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2022/IT_0023-2022-SERVIR-GPGSC.pdf)
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2023a). *Guía orientadora para implementar el teletrabajo en las entidades públicas*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4319710/Gu%C3%ADa%20orientadora%20para%20implementar%20el%20teletrabajo%20en%20las%20entidades%20p%C3%BAblicas.pdf?v=1679667289>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2023b). *La Mujer en el Servicio Civil Peruano - 2023*. <https://www.gob.pe/es/i/3979051>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (1 de febrero de 2023c). *Informe técnico N° 000223-2023-SERVIR-GPGSC*. [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2023/IT\\_0223-2023-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2023/IT_0223-2023-SERVIR-GPGSC.pdf)

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (17 de marzo de 2023d). *Informe técnico 000453-2023-SERVIR-GPGSC*. [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes Legales/2023/IT\\_0453-2023-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes Legales/2023/IT_0453-2023-SERVIR-GPGSC.pdf)
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (25 de julio de 2023e). *Informe técnico N° 000955-2023-SERVIR-GPGSC*. [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes Legales/2023/IT\\_0955-2023-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes Legales/2023/IT_0955-2023-SERVIR-GPGSC.pdf)
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (31 de agosto de 2023f). *Informe técnico N° 001187-2023-SERVIR-GPGSC*. [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes Legales/2023/IT\\_1187-2023-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes Legales/2023/IT_1187-2023-SERVIR-GPGSC.pdf)
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (14 de septiembre de 2023g). *Informe técnico N° 001271-2023-SERVIR-GPGSC*. [https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes Legales/2023/IT\\_1271-2023-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes Legales/2023/IT_1271-2023-SERVIR-GPGSC.pdf)
- Constitución Política del Perú [Const]. (1993). <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (25 de enero de 2019). <https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/Archivos/DS%20004-2019-JUS%20-%20TUO%20LPAG%20actualizado%202019.pdf>
- Decreto Supremo N° 023-2021-MIMP, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29896, Ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna. (26 de julio de 2021). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1976374-4>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (25 de agosto de 2022). *El Perú debe reforzar la lactancia materna frente a la crisis alimentaria global*. <https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/peru-debe-reforzar-lactancia-materna-frente-crisis-alimentaria-global#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20ENDES%202021%2C%208,que%20menos%20dan%20de%20lactar>
- Garcés, C. (2022). *Reflexiones Jurídicas desde el Enfoque de Género* (2a ed.). Poder Judicial del Perú. [https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/8f7cff8049c123cdad1afd9026c349a4/jurisprudencia\\_relevante\\_tribunal\\_constitucional\\_materia\\_de\\_genero.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8f7cff8049c123cdad1afd9026c349a4](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/8f7cff8049c123cdad1afd9026c349a4/jurisprudencia_relevante_tribunal_constitucional_materia_de_genero.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8f7cff8049c123cdad1afd9026c349a4)
- Ley N° 27240. Ley que otorga permiso por lactancia materna. (22 de diciembre de 1999). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/F4B44C4B0060F3C405257E28006ED20A/\\$FILE/3\\_LEY\\_27240\\_23\\_12\\_1999.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F4B44C4B0060F3C405257E28006ED20A/$FILE/3_LEY_27240_23_12_1999.pdf)
- Ley N° 28731. Ley que Amplía la Duración del Permiso por Lactancia Materna. (13 de mayo de 2006). <https://www.proviasdes.gob.pe/normas/Ley%20N%C2%BA%2028731.pdf>

- Ley N° 31572. Ley del Teletrabajo. (11 de septiembre de 2022). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2104305-1>
- Martínez, M. J. (2009). El modelo sueco de cuidados a la infancia y sus consecuencias sobre las mujeres. *Revista de Economía Crítica*, 8, 8-21. <http://hdl.handle.net/10810/9829>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2013). *Lactancia Materna: Un Derecho Universal* [Cuadernos sobre Poblaciones Vulnerables, N° 10] [https://www.mimp.gob.pe/files/mimp/especializados/boletines\\_dvmpv/cuaderno\\_10\\_dvmpv.pdf](https://www.mimp.gob.pe/files/mimp/especializados/boletines_dvmpv/cuaderno_10_dvmpv.pdf)
- Ministerio de Salud. (7 de junio de 2022). *Minsa: lactancia materna es un derecho del bebé y la madre*. <https://www.gob.pe/es/n/618664>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (27 de junio de 2023). *Informe N° 512-2023-MTPE/2/14.1*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5053181/INFORME%20512-2023.pdf?v=1693238887>
- Omer-Salim, A. (3 de agosto de 2023). *Lactancia materna y trabajo: un equilibrio complicado*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/cr%C3%B3nica-onu/lactancia-materna-y-trabajo-un-equilibrio-complicado>
- Organización Internacional del Trabajo. (2023). *Nota técnica 1.1: Instrumentos sobre protección de la maternidad. Octava reunión del Grupo de trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (11-16 de septiembre de 2023)*. [https://www.ilo.org/global/standards/international-labour-standards-policy/WCMS\\_889907/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/international-labour-standards-policy/WCMS_889907/lang--es/index.htm)
- Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), 29 de octubre de 1919, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:312148](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312148)
- Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1952 (núm. 103), 4 de junio de 1952, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312248](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312248)
- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (No. 183), 15 de junio de 2000, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C183](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C183)
- Organización Panamericana de la Salud. (s.f.). *Lactancia materna y alimentación complementaria*. <https://www.paho.org/es/temas/lactancia-materna-alimentacion-complementaria>
- Tribunal Constitucional. (7 de marzo de 2019). *Palabras del presidente del Tribunal Constitucional en la presentación de sentencias que amparan los derechos de las mujeres*. <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/palabras-del-presidente-del-tribunal-constitucional-presentacion-de-sentencias-que-amparan-los-derechos-de-las-mujeres-al-libre-desarrollo-de-la-personalidad-a-la-proteccion-de-la-familia-a-la-prote/>

Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú) [STC]. Exp. N° 01479-2018-PA/TC. (5 de marzo de 2019). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/01479-2018-AA.pdf>

Sentencia Social N° 646/2022. (12 de julio de 2022). Tribunal Supremo [España], Sala de lo Social, Sección 1, Rec 1367/2019. <https://vlex.es/vid/908135391>

# Factores facilitadores y limitantes de un servicio de salud itinerante en una zona rural del Perú\*

Factors that are facilitators and limits of an itinerant health service in a rural area of Peru

Pedro Josué Ypanaque-Luyo\*\*

## Resumen

La presente investigación se ha desarrollado en base a un estudio de caso presentado en una tesis de maestría de gerencia social. El estudio exploró los factores facilitadores y limitantes del funcionamiento del servicio de salud itinerante prestado por la Unidad Móvil de Salud de la Red Cusco Norte, durante el periodo 2014-2018. Se analizaron los factores relacionados con los mecanismos de articulación, la participación de los actores sociales, las creencias del personal de salud y la percepción de los usuarios. El estudio identificó diferentes factores facilitadores, tales como la estrategia de presupuesto por resultados, la coordinación basada en la adaptación mutua, el apoyo de los agentes de salud comunitarios y la adecuación cultural de la atención. Asimismo, entre los factores limitantes destacaron las barreras administrativas de acceso y continuidad en la atención, una débil estrategia de participación social y una inadecuada planificación de los recursos humanos. Finalmente, el estudio propone algunas recomendaciones para mejorar la gestión de este servicio a los ciudadanos.

---

\* Este artículo se basa en la tesis para optar el grado académico de magíster en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú: "Aspectos facilitadores o limitantes del funcionamiento de la Unidad Móvil de Salud implementada por la Red de Salud Cusco Norte como estrategia para mejorar el acceso a servicios de salud integrales de las poblaciones rurales de su jurisdicción, en el periodo 2014-2018", sustentada por el autor en 2020 y publicada en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19699>

\*\* Médico especialista en Medicina Integral por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, magíster en Salud Pública por la Fundación Oswaldo Cruz del Brasil y magíster en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido director ejecutivo de Medicina Tradicional en el Centro Nacional de Salud Intercultural del Instituto Nacional de Salud. Correo electrónico [pedro.ypanaque@pucp.pe](mailto:pedro.ypanaque@pucp.pe)

**Palabras clave:** Salud pública, servicios de salud, población rural, acceso a la salud, participación social.

### *Abstract*

This research has been developed based on a case study presented in a master's thesis in social management. The study explored the facilitating and limiting factors of the functioning of the itinerant service provided by the Mobile Health Unit of the Cusco North Network, during the period 2014-2018. The study analyzed the factors related to articulation mechanisms, the participation of social actors, the beliefs of health personnel and the perception of users. Several facilitating factors were identified, such as the Results-Based Budgeting strategy, coordination based on mutual adaptation, support from community health agents, and cultural adaptation of care. Among the limiting factors were administrative barriers to access and continuity of care, a weak social participation strategy and inadequate human resource planning. Finally, the study proposes some recommendations to improve the management of this service to citizens.

**Keywords:** Public health, health services, rural population, access to health, social participation.

## 1. Introducción

Según Andersen y Newman (2005, p. 8), el concepto de acceso a los servicios de salud se refiere a los medios que facilitan el ingreso y la continuidad de las personas en el sistema de atención. No obstante, con el desarrollo de las sociedades se han ido incorporando nuevas dimensiones, como la disponibilidad, la aceptabilidad, la información y la asequibilidad (Sanchez & Ciconelli, 2012, p. 266). El modelo explicativo de Andersen (1995, p. 2) señala tres elementos para el uso efectivo de los servicios de salud: los factores predisponentes (demográficos, estructura social y creencias en salud), los factores que capacitan o impiden el uso del servicio (soporte familiar y comunitario) y las necesidades de salud de las personas.

Los servicios de atención de salud itinerante ofrecen atenciones de forma intermitente, muy útiles en intervenciones de emergencia o de corta duración, que se adaptan con mucha facilidad a programas verticales (tamizajes, cirugía ocular, atención dental, entre otros). Sin embargo, tienen un alto costo logístico, presentan dificultades para referir pacientes y requieren de personal calificado que se adapte a las difíciles condiciones laborales; por ello, deben ser usados

en situaciones excepcionales y de forma temporal, mientras se asegura la oferta fija de servicios de salud (International Committee of the Red Cross, 2006, p. 6).

Yu et al. (2017) realizó una revisión sistemática de 51 artículos sobre clínicas de salud móviles en los Estados Unidos, y encontró que estos servicios tuvieron éxito en alcanzar a las poblaciones marginales; no obstante, mostraban limitaciones como los costos de mantenimiento y operación, la inseguridad de las locaciones, las dificultades logísticas, la falta de recursos humanos, además de los ambientes pequeños que afectan la privacidad de la atención. Phillips et al. (2017), al evaluar la calidad del control prenatal en Haití comparando 31 clínicas móviles frente a 14 establecimientos de salud, reportó que las mujeres tuvieron una percepción de buena calidad de atención en ambos servicios. Asimismo, encontró que las usuarias de las clínicas móviles tuvieron una mayor probabilidad de acceder a micronutrientes, la vacuna contra el toxoide tetánico, kits de parto y otros suplementos, en comparación a las usuarias de los establecimientos de salud.

En el Perú, la falta de acceso a salud de las poblaciones rurales es un problema crítico del sector salud, que se relaciona con la carencia de vías de comunicación, las condiciones climáticas extremas, la difícil topografía, la insuficiente oferta de establecimientos, entre otras razones. Sin embargo, con la finalidad de cumplir con el mandato de llevar atención a toda la población, el Estado ha venido implementando brigadas médicas, hospitales de campaña, equipos AISPED (atención integral de salud a poblaciones excluidas y dispersas), clínicas móviles, entre otras intervenciones itinerantes (Barzola-Cordero et al., 2011, p. 353).

Las provincias de Urubamba, Calca y Anta forman parte de un territorio sanitario ubicado en el departamento de Cusco, en la parte suroriental del Perú, las cuales tienen a la agricultura como principal actividad, con altos niveles de ruralidad de 48.4%, 55.2% y 69.9%, respectivamente. Los servicios de salud públicos de esta jurisdicción son administrados por la Red de Salud Cusco Norte, un órgano técnico-administrativo que depende de la Dirección Regional de Salud Cusco (DIRESA). En el 2014, en este territorio, la tasa de mortalidad materna alcanzó las 98.9 muertes maternas por 100,000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad infantil fue de 51 niños menores de 1 año fallecidos por 1,000 nacidos vivos (Red Cusco Norte, 2018). En el 2014, la DIRESA Cusco con apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea del Sur (KOICA) ejecutó un proyecto de Unidades Móviles de Salud que derivó en la transferencia de un vehículo con equipamiento médico a la Red Cusco Norte para atender a las poblaciones rurales de su jurisdicción.

El objetivo de la investigación fue identificar los aspectos facilitadores o limitantes del funcionamiento del servicio prestado por la Unidad Móvil de Salud de la Red Cusco Norte, un servicio público que tiene por misión la atención itinerante para mejorar el acceso a la salud de las poblaciones vulnerables de las áreas rurales de su jurisdicción. Su horizonte de estudio abarca el periodo 2014-2018. La relevancia del estudio radica en que aporta información para mejorar el diseño y la ejecución de intervenciones de salud dirigidas a poblaciones rurales teniendo en cuenta la participación comunitaria y la coordinación interinstitucional. De otro lado, el estudio visibiliza la importancia de la participación de los actores sociales en la gestión de los servicios que se ofrecen dentro de su territorio, lo cual llevará a brindar mejores servicios a la población. El presente estudio se enmarca en la línea de investigación del servicio al ciudadano.

## **2. Metodología**

El diseño de la investigación fue exploratorio y cualitativo, de tipo estudio de caso, y tuvo como unidad de análisis el servicio a los ciudadanos brindado por la Unidad Móvil de Salud (UMS) de la Red Cusco Norte. Se entrevistó a diez informantes claves (dos funcionarios, dos profesionales de la unidad móvil, dos profesionales de los establecimientos salud y cuatro pobladores de las zonas intervenidas) y se revisó documentación técnica y administrativa relacionada con la UMS. Se analizaron los mecanismos de articulación intrainstitucionales, la participación de los actores sociales, las creencias y actitudes del personal de los establecimientos de salud y del servicio itinerante, la percepción de los usuarios de la comunidad y los patrones culturales de la población. Luego se identificaron factores facilitadores y limitantes, y se elaboraron recomendaciones para mejorar la gestión de este servicio a los ciudadanos.

## **3. Resultados**

La Unidad Móvil de Salud es un servicio itinerante que dispone de un vehículo motorizado, tipo bus, adaptado con equipamiento médico para brindar ecografías, atención odontológica y exámenes de laboratorio (Figura 1), y que cuenta con tres profesionales de la salud (médico, odontólogo y biólogo). La administración de este servicio está a cargo de la Red de Salud Cusco Norte, entidad responsable de la contratación del personal, la programación de actividades y el soporte logístico. En cada salida a la comunidad, la unidad visitaba de tres a siete establecimientos, durante 10 a 20 días, cubriendo en su ruta una población estimada de 1,000 habitantes por cada salida.

**Figura 1**  
**Unidad Móvil de Salud de la Red Cusco Norte**



Fuente: Tomada por el investigador. Cusco, 2018.

Las atenciones que realizó la UMS se presentan en la Tabla 1. El estudio encontró una importante producción de atenciones de ecografía, odontología y laboratorio, incluyendo consultas ambulatorias, controles prenatales, tamizajes de salud mental y otras atenciones preventivas.

**Tabla 1**  
**Atenciones en la UMS Red Cusco Norte**

ATENCIONES	2014	2015	2016	2017 <sup>1</sup>	TOTAL
Ecografía	1,123	284	211	632	2,250
Odontología <sup>2</sup>	2,512	1,339	1,296	1,011	6,158
Laboratorio <sup>3</sup>	1,082	1,396	1,337	902	4,717
Otras prestaciones <sup>4</sup>	1,532	1,745	1,426	3,755	8,458
<b>TOTAL</b>	<b>6,249</b>	<b>4,764</b>	<b>4,270</b>	<b>6,300</b>	<b>21,583</b>

---

**Notas:**

1. Información parcial de enero–octubre 2017.
2. Odontología: salud bucal, prevención de caries, restauración dental simple y compuesta, exodoncia.
3. Laboratorio: diagnóstico del embarazo, exámenes de laboratorio completo de la gestante y apoyo al diagnóstico.
4. Otras prestaciones: atención prenatal, detección de problemas de salud mental, consulta externa, atención integral de salud del adulto mayor, atención integral del joven y adulto.

---

Fuente: Adaptado de Sistematización del proyecto “Promoción y atención de salud a favor de las poblaciones más vulnerables de la Región Cusco, 2014–2016, Unidades Móviles de Salud Koika”. Informe de consultoría para la representación de OPS/OMS en Perú (p. 84). Organización Panamericana de la Salud, 2018.

En relación a los mecanismos de articulación entre los actores de salud vinculados con gestión de la UMS, se evidenció un alto grado de articulación entre los equipos de la Red Cusco Norte, la UMS y del establecimiento de salud, bajo una lógica de gestión vertical<sup>1</sup> (Ypanaqué-Luyo, 2021, p. 156). Los mecanismos de articulación más usados fueron la adaptación mutua y la estandarización de los procesos de trabajo y de los resultados.<sup>2</sup> Esta estandarización se basó en el modelo de Presupuesto por Resultados (PpR),<sup>3</sup> por medio del cual se asignaba a los establecimientos de salud un conjunto de metas sanitarias a lograr en la población de gestantes, niños menores de 3 años y otros grupos priorizados, los cuales debían ser alcanzados con el apoyo de la UMS. En los siguientes testimonios se muestran opiniones sobre este modelo de trabajo:

El mejor formato es planificar salidas con metas. Todos ganan... Allí ha funcionado bien. (E4, profesional de Unidad Móvil)

La planificación de la Unidad Móvil está netamente enfocada en las necesidades del establecimiento. ¿A qué me refiero con esto?: a coberturar sus metas (E2, profesional de Unidad Móvil). (Ypanaqué-Luyo, 2021, p.102)

En relación a los actores sociales<sup>4</sup> de los territorios intervenidos y su nivel de participación en el funcionamiento de la UMS, se evidenció un bajo nivel de participación de las municipalidades

---

1 La gestión vertical se refiere a una estructura organizativa jerárquica y de autoridad centralizada.

2 La adaptación mutua es un mecanismo de coordinación basado en la comunicación informal entre los individuos. Los procesos de trabajo y de los resultados son mecanismos de coordinación basados en la estandarización de las rutinas de trabajo y la asignación metas de desempeño, respectivamente.

3 El Presupuesto por Resultados (PpR) es una forma de elaborar el presupuesto público vinculando la asignación del presupuesto con el logro de metas en la población objetivo.

4 Los actores sociales son individuos u organizaciones que participan en los procesos de gestión para implementar una política o en la ejecución de una intervención a fin de conseguir un beneficio común.

distritales y de la comunidad (Ypanaque-Luyo, 2021, p. 157). Las opciones de participación se limitaron a la entrega de información básica para los usuarios sobre la UMS (fechas y actividades), la colaboración de voluntarios de la comunidad (promotores de salud y líderes locales) durante la atención de la UMS y el apoyo logístico de algunas municipalidades distritales. No se evidenció espacios de coordinación con los actores sociales, ni una estrategia integral que fomentará la participación social que buscará la sostenibilidad de esta intervención. No obstante, se encontró que existía un marco normativo que favorecía la participación de los ciudadanos y los actores sociales en la gestión de los servicios de salud.

Los profesionales de la Red y los establecimientos de salud tuvieron una percepción positiva de la UMS, opinaron que este servicio fortaleció la atención y contribuyó a lograr las metas sanitarias en la población, como se muestra en los siguientes testimonios:

La fortaleza es que [la unidad móvil] nos ayuda mucho para levantar nuestras metas y principalmente la satisfacción de nuestra población. (E5, profesional del Puesto de Salud Cuyo Chico)

Nos ha favorecido en algunas cosas a llegar a las coberturas; por ejemplo, la atención de odontología, para llegar a gestantes reenfocadas, con todos los paquetes. (E9, profesional del Puesto de Salud Zurite) (Ypanaque-Luyo, 2021, p. 126)

Los trabajadores de la UMS desarrollaron estrategias innovadoras para adaptarse al trabajo rural (pausas activas, tiempos libres, escucha empática). De otro lado, se evidenció estrés mental y físico relacionado con la sobredemanda de pacientes, la recarga administrativa, los contratos temporales y los bajos salarios. El personal de la UMS manifestó una percepción positiva sobre su trabajo y un fuerte compromiso con su rol sanitario, tal como se muestra en el siguiente testimonio:

La fortaleza de nosotros ha sido el personal, el compromiso que tenía el personal. El querer cumplir las metas. Ha sido amor propio [más] que otra cosa. Porque otro habría tirado la toalla, porque la Red exige mucho, pero da poco. (E4, profesional de la Unidad Móvil) (Ypanaque-Luyo, 2021, p.135)

El uso del quechua por parte del personal de salud, el conocimiento y respeto a las creencias locales y el apoyo de los promotores de salud como traductores locales facilitó la atención de los pacientes. Los usuarios de la comunidad tuvieron una percepción positiva de la UMS y una buena aceptación al vehículo usado por la UMS; tal como se muestra en el siguiente testimonio:

Difícilmente van a hacerse sacar ecografía a Pisac o Cusco. Entonces, aprovechan en allí no más para la ecografía [en la UMS] [...]. Preferible atenderse en ese carro. En ese carro nos atienden con cariño. (E6, usuario de comunidad Cuyo Chico) (Ypanaque-Luyo, 2021, p. 142)

Se evidenció que la UMS era considerada como parte del sistema local de salud. Sin embargo, se observaron algunas limitaciones, como la falta de continuidad en la atención de los usuarios una vez que la unidad móvil se retiraba de la zona. Asimismo, no se contaba con un protocolo para el seguimiento de casos, la entrega de resultados y la derivación de los pacientes dentro del propio sistema local de salud. También se observó la existencia de barreras administrativas para el acceso de usuarios que no pertenecían a la población objetivo o de aquellos que no estaban afiliados al Seguro Integral de Salud (SIS).

#### **4. Conclusiones y recomendaciones**

La presente investigación se ha realizado desde la perspectiva de la gerencia social, una disciplina interdisciplinaria cuya especificidad se centra en integrar a los actores sociales de un territorio específico en la gestión de un proyecto, servicio o programa.

El estudio identificó algunos factores facilitadores del funcionamiento de la UMS, tales como el uso del modelo de Presupuesto por Resultados en la planificación de actividades, la experiencia de los establecimientos con agentes comunitarios de salud y los gobiernos locales, el compromiso del personal de salud para lograr metas sanitarias, la percepción de buen trato y calidez en la atención por parte de los usuarios, y el conocimiento y respeto de las creencias locales del personal.

Entre los factores limitantes se identificó la carencia de una estrategia de participación comunitaria en la gestión de la UMS, el estrés mental y físico del personal de la UMS, la carencia de una estrategia para captar y retener al personal que requiere la UMS, la falta de continuidad en la atención de los pacientes y los espacios reducidos del vehículo de la UMS.

Finalmente, el estudio sugiere la elaboración de una estrategia integral de participación de los ciudadanos y los diferentes actores sociales, con la finalidad de asegurar la sostenibilidad del servicio que brinda la UMS en el largo plazo. Esta estrategia deberá estar a cargo de una unidad de coordinación en la Red de Salud que tenga la responsabilidad de la planificación y la gestión

de la UMS, y que también cumpla una función de enlace con los diferentes actores sociales del territorio donde interviene la UMS.

El personal de la Red de Salud y de la UMS son servidores públicos que brindan un servicio a la ciudadanía. Por ello, es necesario que aprenda nuevos conocimientos y habilidades que contribuyan a mejorar este servicio en términos de calidad, eficiencia y respeto a los ciudadanos. Al respecto, se sugiere el desarrollo de perfiles de competencias de los recursos humanos vinculados con la intervención de la UMS, incluyendo el desarrollo de planes de captación, inducción y capacitación continua del personal de salud, que además incorpore la pertinencia cultural en la atención de salud.

## Referencias bibliográficas

- Andersen, R. M. (1995). Revisiting the behavioral model and access to medical care: does it matter? *Journal of Health and Social Behavior*, 36(1), 1–10.
- Andersen, R., & Newman, J. F. (2005). Societal and individual determinants of medical care utilization in the United States. *The Milbank Quarterly*, 83(4), <https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2005.00428.x>
- Barzola-Cordero, V., Llamosas, E., Echeagaray, C., Cuzco, M., & Peralta, F. (2011). Experiencia del Ministerio de Salud en la implementación de las brigadas de médicos especialistas en las zonas de Aseguramiento Universal en Perú, 2009-2010. *Revista Peruana de Medicina Experimental Y Salud Publica*, 28(2), 352–361. <https://doi.org/10.1590/s1726-46342011000200025>
- International Committee of the Red Cross. (2006). *Mobile Health Units- Methodological Approach*. International Committee of the Red Cross. <https://reliefweb.int/report/world/mobile-health-units-methodological-approach>
- Organización Panamericana de la Salud. (2018). *Sistematización del proyecto “Promoción y atención de salud a favor de las poblaciones más vulnerables de la Región Cusco, 2014-2016, Unidades Móviles de Salud Koika”*. Informe de consultoría para la representación de OPS/OMS en Perú.
- Phillips, E., Stoltzfus, R. J., Michaud, L., Pierre, G. L. F., Vermeulen, F., & Pelletier, D. (2017). Do mobile clinics provide high-quality antenatal care? A comparison of care delivery, knowledge outcomes and perception of quality of care between fixed and mobile clinics in central Haiti. *BMC Pregnancy and Childbirth*, 17(1), 361. <https://doi.org/10.1186/s12884-017-1546-7>

- Red de Servicios de Salud Cusco Norte. (2018). *Unidad de Epidemiología: Sala Situacional Virtual. Semana Epidemiológica No 40-2018*.
- Sanchez, R. M., & Ciconelli, R. M. (2012). Conceitos de acesso à saúde = The concepts of health access. *Revista panamericana de salud publica*, 31(3), 260–268. <https://doi.org/10.1590/s1020-49892012000300012>
- Ypanaque, P.J. (2021). Aspectos facilitadores o limitantes del funcionamiento de la Unidad Móvil de Salud implementada por la Red de Salud Cusco Norte como estrategia para mejorar el acceso a servicios de salud integrales de las poblaciones rurales de su jurisdicción, en el periodo 2014-2018 [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19699>
- Yu, S. W. Y., Hill, C., Ricks, M. L., Bennet, J., & Oriol, N. E. (2017). The scope and impact of mobile health clinics in the United States: a literature review. *International Journal for Equity in Health*, 16(1), 178. <https://doi.org/10.1186/s12939-017-0671-2>

# SABER SERVIR

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

Nº 10 · Diciembre 2023

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



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024