



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

Instituto de
Gobierno y de
Gestión Pública

REVISTA DIGITAL

GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

13 PUBLICACIÓN
SEMESTRAL
2026-I

Lima Perú Vol.13
N° 2 - 2026
JULIO - DICIEMBRE
ISSN: 2414-4991

Gobierno y Gestión Pública | Lima, Perú | Vol. XIII. | N° 2 | julio - diciembre 2026
<https://portalrevistas.aulavirtualusmp.pe/index.php/RevistaGobiernoYG/issue/archive>



servir
HERRAMIENTA DEL PERÚ QUE CRECE



GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Volumen XIII, N° 2

Julio - Diciembre 2026

Lima - Perú

GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA
Vol. XIII, N°2, julio - diciembre 2026
Revista del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública
Universidad de San Martín de Porres

RECTOR

Ing. José Antonio Chang Escobedo

VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Raúl Eduardo Bao García

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA

Dr. Luis Carranza Ugarte

JEFA DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN ACADÉMICA

Mg. Laura Calderón Regio

JEFE DE LA OFICINA DE GRADOS Y REGISTROS ACADÉMICOS

Dr. Dante Paiva Goyburu

JEFE DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN, ACREDITACIÓN Y CALIDAD

Mg. Angélica Graciela Matsuda Matayoshi

DIRECTOR DEL FONDO EDITORIAL

Dr. Juan De la Puente Mejía

DIRECTORA DE LA REVISTA

Mg. Angélica Graciela Matsuda Matayoshi

EDICIÓN GENERAL

Universidad de San Martín de Porres - Fondo Editorial - USMP
Jr. Las Calandrias 151 - 291, Santa Anita, Lima 43 - Perú
Correo electrónico: fondoeditorial@usmp.pe
Página web: www.usmp.edu.pe

Editor General: Luis David Suárez Berenguela
Diseño y diagramación: Janeth Kelly Condori Castro
Equipo técnico: Valeria Nicole Flores León
Corrección de estilo y ortografía: los autores

Primera edición digital
Octubre 2026
Pdf - 2 MB

Temática: Revista *Gobierno y Gestión Pública*, es una publicación semestral del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres. Publica los resultados de investigaciones sobre todas las líneas de investigación aprobadas por el Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, con énfasis en la realidad nacional y latinoamericana. Además, son investigaciones elaboradas por docentes, investigadores, y alumnos, y su alcance es el público en general.

El contenido de los artículos publicados por la revista Gobierno y Gestión Pública es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 202401335

TABLA DE CONTENIDO

5	PRESENTACIÓN
7	MIOPÍA DE INCENTIVOS Y ENANISMO EMPRESARIAL: ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY N° 32353, LEY PARA LA FORMALIZACIÓN, DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, BAJO EL PARADIGMA DE LA COMPLEJIDAD ECONÓMICA Y LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL <i>INCENTIVE MYOPIA AND CORPORATE DWARFISM: A CRITICAL ANALYSIS OF LAW NO. 32353, LAW FOR THE FORMALIZATION, DEVELOPMENT, AND COMPETITIVENESS OF MICRO AND SMALL ENTERPRISES, UNDER THE PARADIGM OF ECONOMIC COMPLEXITY AND STRUCTURAL HETEROGENEITY</i> Luis Antonio García Díaz Carlos Eduardo Pasache Cárdenas
19	GLP NO CONVENCIONAL Y POLÍTICA ENERGÉTICA EN EL PERÚ: UNA PROPUESTA PARA LLEGAR A LA ÚLTIMA MILLA <i>NON-CONVENTIONAL LPG AND ENERGY POLICY IN PERU: A PROPOSAL TO REACH THE ENERGY LAST MILE</i> Erick Gidelberth García Portugal Lucerito Marisol Llanos Amao
31	LA COEXISTENCIA DE REGÍMENES LABORALES Y SU IMPACTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL <i>THE COEXISTENCE OF LABOR REGIMES AND THEIR IMPACT ON THE PUBLIC MANAGEMENT OF THE NATIONAL CIVIL SERVICE AUTHORITY</i> Yasmin Teresa Conislla Espinoza Dante Paiva Goyburu
43	DIRECCIÓN ESTRATÉGICA Y GESTIÓN PÚBLICA EN UNA PRISIÓN PERUANA: LÍNEA DE BASE RETROSPECTIVA DE CARQUÍN (2018) <i>STRATEGIC DIRECTION AND PUBLIC MANAGEMENT IN A PERUVIAN PRISON: RETROSPECTIVE BASELINE FOR CARQUÍN (2018)</i> Bernard Pavel Barreto
56	UN ÍNDICE DE EFICACIA MISIONAL PARA EVALUAR LA FISCALIZACIÓN LABORAL: EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL EN LIMA METROPOLITANA (2015-2024) <i>A MISSION EFFECTIVENESS INDEX FOR EVALUATING LABOR INSPECTION: THE CASE OF THE NATIONAL SUPERINTENDENCY OF LABOR INSPECTION IN METROPOLITAN LIMA (2015-2024)</i> Ana Luisa Velarde Araujo
69	METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA ADULTOS MAYORES EN PERÚ: UN MODELO BASADO EN DATOS ABIERTOS Y CADENAS PRESUPUESTALES (2019-2023) <i>METHODOLOGY FOR IDENTIFYING PUBLIC SPENDING FOR OLDER ADULTS IN PERU: A MODEL BASED ON OPEN DATA AND BUDGET CHAINS (2019-2023)</i> Javier Francisco Navarrete Talavera Nelson Eduardo Shack Yalta Ana Bertha Cotrina Machado

PRESENTACIÓN

El Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres tiene el agrado de presentar una nueva edición de la revista *Gobierno y Gestión Pública*, correspondiente al Volumen XIII, Número 2 del año 2026. En esta ocasión, el equipo editorial ha seleccionado seis artículos de investigación elaborados por profesionales académicos en el campo de la gestión pública.

Estos trabajos se alinean con el objetivo general de la revista: divulgar los resultados y avances de investigaciones científicas que contribuyan al conocimiento en torno a las líneas de investigación priorizadas por el Instituto, fortaleciendo así la reflexión crítica y la generación de propuestas orientadas al desarrollo y mejora de la gestión pública en el país.

El estudio de Luis García y Carlos Pasache propone una mirada crítica a la Ley N.º 32353 y a las políticas orientadas al desarrollo de las micro y pequeñas empresas en el Perú. Desde una perspectiva centrada en la productividad y el fortalecimiento de las capacidades empresariales, los autores cuestionan la persistencia de enfoques que priorizan la formalización y simplificación administrativa. La investigación invita a reflexionar sobre la necesidad de impulsar políticas que favorezcan el crecimiento, la innovación y una mayor integración de las MYPE en dinámicas productivas de mayor valor.

La investigación de Erick García y Lucerito Llanos aborda los desafíos del acceso a la energía en las zonas rurales del Perú, centrándose en las limitaciones que aún persisten para el acceso efectivo al gas licuado de petróleo. El estudio analiza el alcance del actual sistema de subsidios y plantea la necesidad de repensar el papel del Estado y del sector privado en la ampliación de la infraestructura energética. De esta manera, presenta una propuesta orientada a construir un modelo de acceso más eficiente y equitativo para las poblaciones rurales.

El trabajo de Yasmin Conislla y Dante Paiva examina cómo la coexistencia de diversos regímenes laborales influye en la gestión pública y en el funcionamiento institucional de SERVIR. La investigación pone en evidencia los desafíos que genera la fragmentación del sistema laboral en aspectos como la equidad, la motivación, la planificación del talento humano y la eficiencia. A partir de ello, el estudio resalta la importancia de avanzar hacia una mayor armonización y modernización del servicio civil.

La investigación de Bernard Barreto analiza la relación entre la dirección estratégica y la gestión pública en el contexto del sistema penitenciario peruano, caracterizado por desafíos que exigen una adecuada capacidad de respuesta y continuidad operativa. A partir del estudio de un establecimiento penitenciario, el artículo pone en relieve la importancia de la planificación y el control estratégico para fortalecer la gestión institucional, especialmente en escenarios complejos y de crisis.

El estudio de Ana Velarde aborda la fiscalización laboral como un instrumento fundamental para garantizar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. A través del análisis del desempeño institucional de la SUNAFIL, la investigación propone una herramienta para evaluar la eficacia de la función inspectiva y reflexiona sobre los desafíos que enfrenta la gestión pública para avanzar hacia una fiscalización más estratégica, preventiva y orientada a resultados.

Finalmente, el artículo de Javier Navarrete, Nelson Shack y Ana Cotrina aborda un desafío poco explorado en la gestión pública: la identificación y cuantificación del gasto destinado a la población adulta mayor. Frente a las limitaciones de los actuales clasificadores presupuestarios, los autores proponen una herramienta que permite mejorar la trazabilidad de los recursos públicos y su vinculación con los derechos de este sector de la población. La propuesta abre, además, nuevas posibilidades para analizar el gasto público orientado a otros grupos prioritarios y fortalecer la toma de decisiones basada en información más precisa.

En conjunto, los artículos que integran este número abordan diversos desafíos vinculados con la gestión pública y el desarrollo de políticas públicas, desde el fortalecimiento de la productividad y el acceso a servicios esenciales

hasta la gestión institucional, la modernización del servicio civil y la evaluación de la eficacia de las entidades públicas. Las investigaciones reunidas ofrecen distintas aproximaciones a problemáticas relevantes y contribuyen a la reflexión sobre alternativas orientadas a fortalecer la acción del Estado.

Con esta edición, la revista *Gobierno y Gestión Pública* reafirma su compromiso con la difusión de investigaciones rigurosas y pertinentes, promoviendo la generación y el intercambio de conocimiento que contribuya al análisis y mejora de la gestión pública en el país.

Mag. Angélica Matsuda Matayoshi
Editora en Jefe de la revista Gobierno y Gestión Pública

MIOPÍA DE INCENTIVOS Y ENANISMO EMPRESARIAL: ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY N° 32353, LEY PARA LA FORMALIZACIÓN, DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, BAJO EL PARADIGMA DE LA COMPLEJIDAD ECONÓMICA Y LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

INCENTIVE MYOPIA AND CORPORATE DWARFISM: A CRITICAL ANALYSIS OF LAW NO. 32353, LAW FOR THE FORMALIZATION, DEVELOPMENT, AND COMPETITIVENESS OF MICRO AND SMALL ENTERPRISES, UNDER THE PARADIGM OF ECONOMIC COMPLEXITY AND STRUCTURAL HETEROGENEITY

Recibido: 4 de marzo de 2026 | Aprobado: 19 de agosto de 2026

LUIS ANTONIO GARCÍA DÍAZ¹
CARLOS EDUARDO PASACHE
CÁRDENAS²

RESUMEN

El presente artículo realiza un análisis crítico a la Ley N.º 32353, usando para ello el paradigma de la Complejidad Económica y la Heterogeneidad Estructural. A través de un enfoque que integra los postulados del Consenso de Londres (2025) y el concepto del Estado emprendedor, se postula que la norma incurre en una «miopía de incentivos».

El estudio revela que la normativa peruana persiste en un paradigma anacrónico, priorizando la formalización administrativa y la simplificación burocrática sobre la acumulación de capacidades productivas (*know-how*). Se identifican tres ejes críticos a nivel institucional:

- Enanismo empresarial: La exclusión deliberada de la mediana empresa y el uso de criterios de clasificación unidimensionales institucionalizan un desincentivo al crecimiento y fragmentan el ecosistema industrial.
- Falla de los incentivos laborales: Se analiza cómo el Régimen Laboral Especial (RLE) resulta insuficiente, pues la baja productividad sistémica genera ingresos marginales que hacen inviable el cumplimiento de obligaciones sociales, incluso bajo esquemas flexibles.

Falsa institucionalidad gremial: se cuestiona la expansión del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa - CODEMYPE como un cambio puramente cuantitativo que no aborda la crisis de representatividad real de los gremios MYPE, derivando en un formalismo de vitrina.

Finalmente, el artículo propone una “Hoja de Ruta para la Productividad Estratégica basada en la Especialización Inteligente”. Esta propuesta sugiere transitar desde un asistencialismo defensivo hacia una productividad sistémica, mediante el financiamiento condicionado al escalamiento, el extensionismo tecnológico de precisión y una gobernanza territorializada que inserte a la MYPE en cadenas globales de valor bajo estándares de la OCDE.

- 1 Master en Dirección Para la Calidad
Asesor de Alta Dirección - Especialista en Políticas de Desarrollo Industrial - Ministerio de la Producción
Correo: luisantoniogd@gmail.com
ORCID: 0000-0002-1489-4741
- 2 Maestro Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. PUCP.
Ministerio de la Producción
Correo: cpasachec@usmp.pe
ORCID: 0009-0003-4453-3394

Palabras clave: ley n° 32353, miopía de incentivos, enanismo empresarial, productividad sistémica, complejidad económica, especialización inteligente, heterogeneidad estructural.

ABSTRACT

This article provides a critical analysis of Law N.º 32353, framed within the paradigms of Economic Complexity and Structural Heterogeneity. By integrating the tenets of the London Consensus (2025) and the concept of the Entrepreneurial State, it is argued that the regulation suffers from “incentive myopia.”

The study reveals that Peruvian regulations persist in an anachronistic paradigm, prioritizing administrative formalization and bureaucratic simplification over the critical accumulation of productive capabilities (know-how). Three critical axes are identified at the institutional level:

- Corporate Dwarfism: By deliberately excluding medium-sized enterprises and relying on one-dimensional classification criteria (sales), the law institutionalizes a disincentive to growth and fragments the industrial ecosystem.*
- Productivity Gap and Labor Compliance: The study demonstrates that the Special Labor Regime (RLE) is insufficient, as the low generation of value translates into marginal incomes that make the fulfillment of social obligations unviable, even under flexible schemes.*
- False Institutional Representation: The expansion of the National Council for the Development of MSMEs (CODEMYPE) is criticized as a quantitative change that fails to address the crisis of real representativity among MSME associations, resulting in a “window-dressing” institutionalism.*

Finally, the article proposes a Roadmap for Strategic Productivity based on Smart Specialization. It advocates for a transition toward systemic productivity through financing conditioned on scaling, precision industrial extensionism, and a territorialized governance model designed to integrate the national production fabric into global value chains under OECD standards.

Keywords: law no. 32353, incentive myopia, corporate dwarfism, systemic productivity, economic complexity, london consensus, industrial extensionism.

INTRODUCCIÓN

El escenario global atraviesa transformaciones estructurales en los ámbitos geopolítico, económico y tecnológico que condicionan el crecimiento de América Latina (BID, 2025). En América Latina, las micro, pequeñas y medianas empresas – MIPYMEs representan el 99% del tejido empresarial y generan el 61% del empleo formal (CEPAL, 2024), consolidándose como el motor indispensable para el desarrollo económico. En el caso peruano, la relevancia de este sector es aún más acentuada: según el Ministerio de la Producción (PRODUCE), las micro y pequeñas empresas (MYPE) representan el 99.1% de las unidades económicas y sostienen el 86.7% del empleo privado (PRODUCE, 2025).

La problemática de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en el Perú no responde a un factor aislado, sino a un entramado estructural que limita de manera sistémica su productividad. La literatura económica especializada coincide en que este sector se concentra en cinco ejes críticos: una gestión empresarial inadecuada, la baja calificación de la mano de obra, una débil articulación con el mercado, los escasos niveles de innovación y digitalización, y un entorno institucional y económico poco favorable. Esta multidimensionalidad del problema ha sido ampliamente documentada por organismos multilaterales como la CEPAL y el Banco Mundial, los cuales señalan que las deficiencias en las competencias gerenciales y el descalce de habilidades laborales (*skills mismatch*) actúan como barreras internas infranqueables para el crecimiento empresarial. Asimismo, diagnósticos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las políticas matrices del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú confirman que la falta de encadenamientos productivos y un ecosistema regulatorio con altos costos de formalización e imperfecciones financieras terminan por confinar a las MIPYME a una situación de estancamiento y subsistencia informal. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020) subraya que la heterogeneidad estructural, los bajos niveles de capital humano y las barreras de financiamiento impiden la aplicación de una “receta común” para un tejido empresarial tan diverso como es la MIPYME. En el Perú, esta complejidad se gestiona bajo un criterio unidimensional basado en ventas brutas (es decir la tipología de las empresas), omitiendo variables como el número de trabajadores o los activos, lo que limita la precisión de las políticas públicas.

La promulgación de la Ley N.º 32353, “Ley para la Formalización, Desarrollo y Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa”, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, el 27 de mayo de 2025, ocurre en un momento

en donde la OCDE (2025) sostiene, que el crecimiento de la producción nacional observado durante el año 2025 resulta insuficiente para garantizar un desarrollo sostenible, dado que la falta de mejoras en la productividad laboral y las brechas tecnológicas en el segmento de las pequeñas empresas. Tras décadas de persistencia de una heterogeneidad estructural que confina a la mayoría de las unidades productivas a la subsistencia, el país se enfrenta a la urgencia de superar la «trampa del ingreso medio»³. Sin embargo, mientras el debate global — sintetizado en el reciente *Consenso de Londres* (Besley et al., 2025) — propone un giro multidimensional en la política pública, la normativa peruana parece atrapada en un enfoque tradicional. Este nuevo consenso internacional plantea la construcción activa de capacidades, entendida como la intervención estratégica para dotar a las empresas de competencias gerenciales, sofisticación tecnológica y digitalización de procesos, superando la vieja visión de los subsidios pasivos. Asimismo, exige el diseño de una resiliencia sistémica que permita al tejido empresarial absorber *shocks* externos y adaptarse a las disrupciones del mercado global sin destruir el empleo. En contraste, la agenda legislativa local permanece anclada en instrumentos que priorizan la formalización administrativa como el fin último del desarrollo de la MYPE, asumiendo erróneamente que el cumplimiento de un trámite burocrático genera de forma automática competitividad y bienestar económico.

En esta línea, el presente artículo somete a un análisis crítico a la Ley N.° 32353, postulando que incurre en lo que denominamos una «miopía de incentivos»⁴. Al igual que su predecesora (Ley N° 28015 y sus modificatorias), esta norma prioriza la simplificación burocrática y el registro sobre los instrumentos de acumulación crítica de *know-how* y complejidad productiva. Esta visión reduccionista promueve el «enanismo empresarial»⁵, al desvincular el acceso a la formalidad de beneficios tangibles de productividad.

Bajo un enfoque multidisciplinario que integra los postulados de la complejidad económica (Hidalgo, 2023) y el Estado emprendedor (Mazzucato, 2021), este estudio analiza cómo la norma omite instrumentos señalados por organismos como la OCDE (2025) y el BID (2024), tales como el extensionismo industrial de precisión⁶ y el financiamiento para la adopción tecnológica. El análisis concluye que el éxito de una política pública de promoción para la MYPE no radica en la celeridad de los registros administrativos ni en la mera reducción de las barreras burocráticas para la formalización — factores que, si bien son necesarios, resultan insuficientes —. Por el contrario, el verdadero impacto depende de la superación de las fallas de coordinación institucional para transitar desde el enfoque tradicional de intervenciones aisladas y atomizadas que ha caracterizado las agendas de fomento en el país (Ministerio de la Producción, 2021), hacia una productividad sistémica. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020), este concepto no se limita al desempeño operativo de una firma.

A la fecha, la Ley N.° 32353 no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico nacional, la Novena Disposición Complementaria Final señala que entrará en vigencia una vez aprobado su reglamento.

MARCO TEÓRICO

El nuevo paradigma global: El *Consenso de Londres* (2025)

El marco conceptual que guía el presente análisis se adscribe a los principios del denominado *Consenso de Londres* (2025), un cuerpo doctrinal de vanguardia que dista de ser un manifiesto teórico abstracto o una mera declaración programática aislada. Este paradigma fue formalmente convocado, estructurado y promovido por la London School of Economics and Political Science (LSE), quedando consolidado en el volumen de investigación *The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century*, bajo la edición académica de Timothy Besley y Andrés Velasco (2025).

El alcance e ideas centrales de este consenso se estructuran en torno a la necesidad de superar la inercia del libre mercado ortodoxo mediante políticas de desarrollo productivo orientadas por la demanda, la intervención estratégica del Estado como catalizador del riesgo tecnológico y la urgencia de romper la heterogeneidad

3 El Banco Mundial clasifica a 108 países como de “ingresos medios”, es decir, aquellos con un ingreso anual per cápita que oscila entre los 1,136 y los 13,845 dólares estadounidenses.

4 Para efectos del presente artículo, se define este fenómeno mediante la siguiente precisión conceptual: «La “miopía de los incentivos” constituye un sesgo estratégico en el que los gestores políticos priorizan la obtención de réditos inmediatos, subestimando las transformaciones estructurales necesarias para la sostenibilidad a largo plazo».

5 El enanismo empresarial se manifiesta en la persistencia de firmas de tamaño reducido que, al operar en márgenes de baja productividad y con incentivos distorsionados, impiden la asignación eficiente de los recursos y obstaculizan el crecimiento del producto agregado (Ruiz-Arranz & Mejía, 2018, p. 143) pequeñas para evitar cargas regulatorias, tributarias o laborales, lo que termina por fragmentar la base productiva y limitar el desarrollo del país

6 El BID (2024) propone transitar hacia un extensionismo industrial de precisión. Este enfoque entiende que la productividad no surge de una formalización burocrática, sino de un acompañamiento técnico personalizado que permite a las MYPE diagnosticar y resolver sus brechas tecnológicas específicas, superando así la miopía de incentivos que limita su escalamiento y competitividad.

estructural en las economías emergentes. Lejos de representar un debate incipiente o carente de validez fáctica, este nuevo paradigma asienta sus bases sobre la sistematización de la evidencia cuantitativa acumulada durante las últimas dos décadas por más de cincuenta de los principales economistas, científicos políticos y especialistas en políticas públicas a nivel global, aplicando contribuciones metodológicas avaladas por el Grupo de los Treinta (G30), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (LSE, 2025).

La robustez y madurez de sus planteamientos han alcanzado un grado de consolidación institucional tal que sus axiomas vienen siendo integrados de forma activa en las agendas estratégicas de organismos multilaterales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2025), erigiéndose como la respuesta técnico-científica para superar las rigideces heredadas del antiguo Consenso de Washington.

Resulta fundamental precisar que esta relación no es unidireccional; el sustento conceptual del *Consenso de Londres* se ha construido de manera simbiótica a partir de una retroalimentación mutua con las corrientes más avanzadas de la economía del desarrollo. Por un lado, se nutre del bagaje analítico *cepalino* respecto a las asimetrías del desarrollo regional. Por el otro, incorpora las metodologías de frontera de la Universidad de Harvard —como los enfoques de complejidad económica y el espacio del producto (*product space*)—, las cuales demuestran empíricamente que la competitividad de una nación está condicionada por las capacidades tecnológicas y el conocimiento colectivo acumulado en su tejido empresarial (Hausmann & Hidalgo, 2011).

El Estado emprendedor y la innovación por misiones

Complementando esta visión, la teoría del Estado emprendedor (Mazzucato, 2021) sostiene que el sector público debe actuar como un co-creador de mercados y no solo como un corrector de fallas de mercado. Bajo este enfoque, instrumentos como los Núcleos Ejecutores Compra (NEC) deberían evolucionar de sistemas de asistencia social hacia «Misiones» de innovación. Esto implica transitar hacia una gobernanza multinivel basada en la territorialización de las políticas públicas de desarrollo productivo, donde el Estado funcione en una doble vía como “facilitador” y como «cliente inteligente» que exige sofisticación tecnológica a sus proveedores.

Complejidad económica y conocimiento colectivo

Desde la perspectiva de la complejidad económica (Hidalgo, 2023; Hausmann et al., 2024), la riqueza nacional no depende del volumen de registros empresariales, sino del conocimiento acumulado (*know-how*) cristalizado en productos sofisticados. El crecimiento ocurre mediante saltos a «capacidades adyacentes»; por ello, el éxito de una política industrial se mide por su capacidad de generar activos intangibles —como la propiedad intelectual (PI)— y de fomentar el extensionismo tecnológico de precisión. Este marco permite identificar que el «enanismo empresarial» limita las economías de escala necesarias para la absorción tecnológica.

Instituciones inclusivas vs. heterogeneidad estructural

Finalmente, el marco integra la arquitectura de instituciones inclusivas de Acemoglu y Robinson (2024), fundamentales para evitar la «heterogeneidad estructural». En este contexto, la informalidad se analiza como una respuesta racional ante instituciones a los cuales los autores denominan “instituciones extractivas” que imponen altos costos y ofrecen escasos bienes públicos.

Una reforma normativa debe romper la «miopía de incentivos» y construir un «círculo virtuoso normativo» que incluya a la mediana empresa como articuladora de cadenas de valor, permitiendo el tránsito de una formalidad defensiva⁷ hacia una competitividad sostenible bajo estándares OCDE.

METODOLOGÍA

El presente estudio adopta un enfoque de investigación mixto con predominancia cualitativa y de alcance analítico-crítico, estructurado bajo un diseño anidado de triple entrada (normativa, empírica y estratégica). El diseño metodológico se orienta a responder la siguiente pregunta: *¿En qué medida la Ley N° 32353, al priorizar la formalización administrativa como eje de desarrollo, limita el escalamiento productivo y la acumulación de capacidades tecnológicas en las MYPE peruanas?* En consonancia, el objetivo general consiste en evaluar el impacto de la estructura de incentivos de dicha norma sobre el conocimiento colectivo y la sofisticación del tejido empresarial de menor escala.

7 Para efectos del presente artículo, se entiende la expresión «formalidad defensiva» a que los funcionarios y/o servidores públicos priorizan el estricto cumplimiento de la forma (el procedimiento, el expediente, el sello, el trámite) sobre la eficacia o el fondo del resultado.

Para garantizar el rigor y la replicabilidad del análisis, la investigación se instrumentaliza a través de tres componentes operativos:

1. Análisis hermenéutico-normativo y triangulación teórica

El componente cualitativo somete el texto aprobado de la Ley N° 32353 (específicamente sus disposiciones sobre registros simplificados, compras estatales, regímenes laborales e institucionalidad gremial) a una contrastación teórica frente a los marcos del desarrollo económico moderno. El análisis normativo se valida mediante la triangulación de tres enfoques convergentes:

- Macro: los axiomas de resiliencia sistémica y construcción activa de capacidades del *Consenso de Londres* (2025).
- Meso: los modelos de acumulación de *know-how* y espacio del producto de la *complejidad económica*.
- Micro/Institucional: los principios de co-creación de valor del *Estado emprendedor* y el diseño de *instituciones inclusivas* frente a la heterogeneidad estructural.

2. Evidenciación empírica del entorno productivo (métricas de control)

A fin de dotar de sustento fáctico a la crítica doctrinaria, se anida un componente cuantitativo no experimental basado en la explotación de microdatos y agregados estadísticos oficiales de los anuarios “*Las MIPYME en cifras*” del Ministerio de la Producción (PRODUCE, 2024-2025). La contrastación empírica se restringe al análisis de tres métricas de control estructural:

- El ratio de asimetría de la productividad: relación entre la absorción de mano de obra (PEAO) y la contribución al Valor Agregado Bruto (VAB) sectorial.
- La tasa de informalidad laboral cruzada: evaluación de la precariedad contractual según la escala de ventas y el tamaño de la firma.
- La densidad empresarial por tramos impositivos: comportamiento de la masa crítica empresarial frente a los límites de clasificación basados en Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

3. Método de planificación y codiseño estratégico

El estudio trasciende la fase diagnóstica mediante la aplicación del enfoque de especialización Inteligente para la formulación de políticas públicas. Utilizando los cuellos de botella detectados en las fases previas, se utiliza el método de planificación por misiones para codiseñar una *Hoja de Ruta de Productividad Estratégica territorializada*. Esta propuesta operacionaliza los determinantes de la productividad (financiamiento condicionado, extensionismo tecnológico de precisión y compras públicas de innovación) bajo los estándares institucionales exigidos para la adhesión del Perú a la OCDE.

ANÁLISIS DE RESULTADOS Y/O DISCUSIÓN

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) constituyen un pilar determinante en el tejido empresarial peruano, actuando como unidades económicas fundamentales en la generación de empleo y la dinamización de ingresos. No obstante, se caracteriza por una profunda heterogeneidad estructural, manifestada en disparidades significativas respecto al acceso a mercados, mecanismos de financiamiento, el capital humano, capacidades de asociatividad y adopción tecnológica.

En el ámbito de la empleabilidad, el sector privado absorbe el 65.8% de la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO), lo que representa un universo de 11.8 millones de puestos de trabajo. Al desagregar esta participación por escala organizacional, se evidencia una asimetría marcada en la capacidad de absorción de mano de obra. Al desagregar este total, se observa un fuerte predominio de la microempresa (71.1%), seguida por la pequeña empresa (15.3%) y la gran empresa (10.9%); mientras que la mediana empresa registra una participación del 2.6% (PRODUCE: 2025).

A pesar de su relevancia como motor de empleo, el segmento privado enfrenta una prevalencia crítica de informalidad laboral, la cual alcanza al 73.7% de la fuerza de trabajo. Este fenómeno presenta una correlación inversa respecto al tamaño de la unidad económica: la precariedad contractual se agudiza en las microempresas, donde el 89.7% del empleo es informal, contrastando con el 48.1% registrado en las pequeñas empresas. Esta brecha subraya la vulnerabilidad operativa y las limitaciones de protección social intrínsecas a las organizaciones de menor escala. (PRODUCE: 2025)

La recaudación tributaria se erige como el instrumento de financiamiento público por excelencia, resultando imperativo para la provisión de bienes meritorios, la inversión en infraestructura y la ejecución de políticas de redistribución del ingreso (OECD, 2020). En este marco, según PRODUCE la contribución de las MIPYME a las

rentas empresariales ha exhibido una trayectoria ascendente, incrementando su participación del 11.6% en 2017 al 13.6% en 2024. (PRODUCE: 2025).

Un rasgo crítico de la estructura productiva es la asimetría entre la generación de empleo y la contribución al Valor Agregado Bruto (VAB) nacional. Mientras que las MIPYME concentran la vasta mayoría de la fuerza laboral, su participación en el valor agregado presenta un comportamiento marcadamente inferior y disímil.

A un nivel de mayor desagregación, se observa que la microempresa contribuyó con apenas el 5.4% del valor agregado nacional en 2024, cifra que contrasta drásticamente con su hegemonía en la absorción de empleo (71.1%). Esta disparidad es un indicador inequívoco de una reducida productividad, cuya causalidad responde a los siguientes factores determinantes:

- **Limitaciones de escala y financiamiento:** Las MYPE enfrentan una incapacidad intrínseca para capturar economías de escala, lo cual, sumado a las restricciones de acceso al mercado de crédito, inhibe la inversión en capital productivo. Como señala la OCDE (2025), “el limitado acceso al financiamiento está frenando la inversión, la productividad y la transición hacia una economía más resiliente e inclusiva” (p. 13).
- **Capital humano y tecnología:** Se identifica una persistente escasez de mano de obra calificada y una baja tasa de adopción tecnológica. Al respecto, Loayza (2016) sostiene que, La productividad comprende cuatro componentes principales: (1) la innovación, que consiste en la creación de nuevas tecnologías, productos y procesos; (2) la educación que disemina la innovación y desarrolla conocimiento y habilidades; (3) la eficiencia, que procura el uso y distribución eficaz de los recursos productivos; y (4) la infraestructura física e institucional que otorga bienes y servicios públicos en apoyo a la economía (p. 31).
- **Fricciones operativas e informalidad:** La precariedad en las relaciones contractuales eleva los costos de transacción y limita la competitividad. Como señalan Dini y Stumpo (2020): En primer lugar, encontramos microempresas cuya gestación suele responder a necesidades individuales de autoempleo y que a menudo se encuentran en una situación de informalidad, que incluye bajos niveles de capital humano, dificultad para acceder a recursos financieros externos, escasa internacionalización y realización de actividades con bajos requerimientos técnicos (p. 10).

Frente a esta realidad estructural, aquí presentamos una serie de consideraciones críticas a la Ley N° 32353, Ley para la Formalización, Desarrollo y Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa:

a) La brecha entre registro y productividad

La Ley N° 32353, “Ley para la Formalización, Desarrollo y Competitividad de las MYPE”, se promulga en un escenario en donde la región latinoamericana, incluyendo al Perú, atraviesa un periodo de inestabilidad global que limita las perspectivas de crecimiento a corto plazo y condiciona el desarrollo de las políticas económicas nacionales (BID, 2025). Mientras el debate global, sintetizado en el reciente *Consenso de Londres* (2025), ha desplazado el eje de la desregulación hacia la construcción activa de capacidades productivas y resiliencia sistémica, la norma peruana persiste en la falacia de que la formalización administrativa constituye, por sí misma, el motor del desarrollo.

Si bien el Artículo 2° de la Ley declara como finalidad la generación de empleo sostenible, incurre en una omisión técnica al desvincularse del estándar de “empleo decente” de la Organización Internacional del Trabajo -OIT y de la “Política Nacional de Empleo Decente” (aprobada mediante el Decreto Supremo 013-2021-TR)⁸. Por otro lado, resulta alarmante el objetivo declarativo de la Ley que quiere “lograr un país de micro y pequeños empresarios”, visión que ignora el mandato del artículo 59° de la Constitución, donde se dispone que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, no limitándose a los micro y pequeños empresarios. Por su parte, esta visión estaría impulsando lo que la literatura económica tipifica como “enanismo empresarial”: un síntoma de baja productividad donde las unidades económicas permanecen atomizadas e incapaces de generar economías de escala.

Por otra parte, desde la perspectiva de la complejidad económica (Hidalgo, 2023), la prosperidad nacional no reside en el volumen de registros burocráticos, sino en el conocimiento colectivo cristalizado en bienes y servicios sofisticados. Al diseñar una herramienta de control burocrático que omite los pilares del desarrollo moderno —financiamiento tecnológico, extensionismo industrial de precisión y certificaciones internacionales—, la Ley

8 El concepto de trabajo decente, promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), trasciende la mera ocupación laboral para consolidarse como un pilar de justicia social que integra, de manera transversal, el acceso a un empleo productivo, una protección social efectiva, el cumplimiento de los derechos fundamentales y el fortalecimiento del diálogo tripartito. Esta visión ha sido internalizada en el ordenamiento jurídico peruano a través de la Política Nacional de Empleo Decente (aprobada mediante el Decreto Supremo 013-2021-TR), la cual lo define como aquel vínculo laboral que, además de garantizar la no discriminación y el respeto a los derechos humanos, asegura un ingreso justo que refleja el esfuerzo del trabajador en un entorno de dignidad y seguridad.

N.º 32353 fracasa en transitar de una «formalidad por decreto» hacia una «productividad sistémica», confinando estructuralmente a la MYPE a sobrevivir sin fomentar su productividad.

b) La “miopía del legislador” y la asimetría de incentivos

El error central de la norma radica en su concepción reduccionista del ‘incentivo’. El legislador asume que la supresión de trámites burocráticos (Art. 11º de la Ley N.º 32353) — como la formalización en 48 horas — compensa por sí misma la carga de la formalidad. No obstante, la evidencia acumulada tras décadas de vigencia de la Ley N.º 28015 demuestra que la MYPE opera bajo una racionalidad económica estricta: si la formalidad no garantiza beneficios tangibles, como crédito preferencial de largo plazo o tracción real de demanda, los programas de capacitación (Art. 16º de la Ley N.º 32353) son percibidos meramente como costos de oportunidad.

Como sostiene Gago (2024), es imperativo sustituir estos incentivos fallidos por un entorno tecnológico sólido. El legislador ignora que, para el Banco Mundial (2024), la informalidad es una respuesta racional ante instituciones que imponen costos elevados y ofrecen escasos bienes públicos. En un escenario de incentivos asimétricos, el empresario constata que las ventajas inmediatas de la informalidad —flexibilidad de costos y evasión de fiscalización— superan la oferta etérea del Estado. El Consenso de Londres (Besley et al., 2025) sugiere que el Estado debe co-crear valor con el sector privado; sin embargo, esta ley, al agotarse en el registro burocrático, se limita a administrar la precariedad sin transformarla en competitividad real.

c) El “enanismo empresarial” y los criterios de clasificación

Al excluir deliberadamente a la mediana empresa de su ámbito de aplicación (Art. 8º), la Ley N.º 32353 profundiza la ‘heterogeneidad estructural’ que la CEPAL (Dini & Stumpo, 2020) identifica como la coexistencia de estratos productivos con brechas abismales de eficiencia. La norma insiste en el criterio unidimensional de ventas anuales (150 UIT para micro y 1700 UIT para pequeña), desoyendo la exhortación del Tribunal Constitucional (Exp. 00021-2014-PI/TC) de integrar el número de trabajadores como indicador de realidad operativa. Siguiendo a Hausmann et al. (2024), el crecimiento económico requiere un tránsito hacia ‘capacidades adyacentes’; sin embargo, al no proyectar una escalera normativa hacia la mediana empresa, la ley institucionaliza un desincentivo al crecimiento. El empresario, para preservar los beneficios MYPE, opta por la fragmentación artificial de su negocio, truncando el ciclo de acumulación de capital. Esta omisión elimina al actor que el BID (2024) define como el articulador natural de las cadenas de valor: empresas con la escala necesaria para invertir en I+D. Sin este segmento intermedio, las MYPE quedan confinadas bajo un ‘techo de cristal’ productivo, fragmentando el ecosistema industrial y neutralizando la capacidad de absorción tecnológica exigida por los estándares de la OCDE (2025).

d) Crítica a la demanda pública: del porcentajismo a la misión estratégica

La reciente promulgación de la Ley N.º 32353 introduce modificaciones orientadas a la promoción de las micro y pequeñas empresas (Mypes) dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento del Perú. Específicamente, en su artículo 21, la norma establece que las entidades del Estado deberán otorgar preferencia a los bienes, servicios y consultorías ofertados por este estrato empresarial, encomendando al Ministerio de la Producción la facilitación de dicho acceso. Asimismo, introduce un mecanismo de alivio financiero mediante la autorización de retenciones prorrateadas del monto total de la garantía de fiel cumplimiento como alternativa a la presentación de cartas fianza.

Sin embargo, consideramos que en la norma predomina un abordaje conservador de las compras públicas, limitado a mitigar barreras de liquidez y a otorgar ventajas inerciales de «desempate» comercial en licitaciones convencionales. Esta aproximación reduce el poder de compra del Estado a un mero canal de distribución de la oferta ya existente en el mercado. Al no vincular la contratación pública con objetivos nacionales como la diversificación productiva, la legislación nacional del Perú desaprovecha el presupuesto del aparato estatal como una palanca estratégica para dinamizar la estructura económica e incentivar el escalamiento competitivo de las organizaciones de menor escala.

Como señalan Edler y Georghiou (2007), las economías desarrolladas han transformado sus sistemas de contratación gubernamental mediante la Compra Pública de Innovación (CPI), empleándola como una herramienta estratégica de política industrial impulsada por la demanda. Al actuar el Estado como comprador inicial (early adopter), no solo se atienden necesidades públicas complejas que no cuentan con soluciones comerciales en el mercado, sino que también se incentiva a las pequeñas empresas a invertir en Investigación y Desarrollo (I+D), lo cual permite mitigar el riesgo tecnológico propio de la etapa precomercial (Georghiou et al., 2014).

A nivel internacional, el programa “Small Business Innovation Research” (SBIR) de los Estados Unidos destaca como el mecanismo de mayor impacto y longevidad. Este modelo establece un mandato federal que obliga a las agencias gubernamentales con grandes presupuestos a destinar una cuota fija de sus contratos a proyectos de innovación liderados por pequeñas empresas, lo cual ha catalizado eficazmente su comercialización y escalamiento en el mercado global (Link y Scott, 2010).

Por su parte, la Unión Europea ha institucionalizado las asociaciones para la innovación y la compra pública precomercial (CPP) como instrumentos normativos que permiten al Estado financiar de manera consecutiva tanto el codiseño como el prototipado junto a las PyMEs (Lember et al., 2014). Este enfoque garantiza la posterior adquisición a gran escala de la tecnología resultante, lo que evita que los desarrollos disruptivos se vean limitados por criterios tradicionales de adjudicación basados únicamente en el «menor precio», permitiendo que la compra estatal actúe como un anclaje de innovación en el territorio (Uyarra et al., 2020).

Ahora bien, es necesario puntualizar que el Perú, a partir del año 2024, ya ha incorporado las Compras Públicas de Innovación mediante la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas. Sin embargo, la Ley N° 32353, promulgada un año después, desaprovecha la oportunidad estratégica para establecer mecanismos o instrumentos operativos que articulen ambas normas en beneficio directo de las Mypes. En opinión de los autores, se evidencia que el regulador de la Ley N° 32353 no ha advertido el potencial de la contratación pública de innovación, limitándose a un marco declarativo que carece de herramientas de facilitación indispensables.

La evidencia internacional demuestra que para viabilizar el acceso de las empresas de menor escala a la contratación tecnológica, no basta con regular; se requiere implementar instrumentos de soporte específicos, tales como los esquemas de financiamiento precomercial por fases —ampliamente validados por el programa SBIR en Estados Unidos— o la institucionalización de *brokers* o intermediarios de innovación que asesoren a las Mypes durante las consultas preliminares de mercado, como ocurre en la experiencia de la Unión Europea (Edler & Georghiou, 2007; Georghiou et al., 2014). Al omitir estos aceleradores operativos y financieros, la legislación nacional reduce la participación de la Mype a licitaciones convencionales.

e) Identidad vs. activos: el fracaso de la marca institucional

La creación de la marca «Perú Emprendedor» (Art. 29°) revela una confusión fundamental entre la identidad administrativa y el valor real de mercado. Como demuestra la trayectoria de la marca «Hecho en el Perú», un sello paraguas carece de tracción comercial si no está respaldado por una propuesta de valor técnica y estándares de calidad certificados. El legislador ha soslayado el motor real de la diferenciación y la riqueza según los modelos de complejidad económica (Hidalgo, 2023): la propiedad intelectual. Mientras la norma prioriza lo simbólico, ignora los incentivos para el registro de patentes, diseños industriales y secretos comerciales, que son los únicos activos capaces de transformar a una MYPE de subsistencia en un actor competitivo en la economía del conocimiento⁹.

En lugar de fomentar marcas colectivas etéreas bajo control burocrático, la política pública debe priorizar incentivos para el registro de patentes, diseños industriales y marcas propias¹⁰. Esta transición permitiría a la MYPE construir activos intangibles valorizables susceptibles de ser utilizados como garantías financieras, constituyendo así un *know-how* real y auditable. El BID (2024) ha subrayado que la carencia de intangibles constituye una barrera crítica para el acceso al crédito; por ende, fomentar la Propiedad Intelectual (PI) empodera estructuralmente al empresario dentro de la cadena de valor. Mientras la marca estatal se reduce a un ornamento sin impacto en el balance financiero, el *Consenso de Londres* (Besley et al., 2025) propone un crecimiento basado en la innovación radical. Al ignorar la propiedad intelectual, la ley despoja al emprendedor de las herramientas jurídicas necesarias para capturar y monetizar el valor de su inventiva.

9 El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi, 2021) señala que la adopción de herramientas de propiedad intelectual es proporcional al tamaño de la empresa, siendo obstaculizada por la percepción de que los costos de registro son muy altos, el desconocimiento de los beneficios estratégicos de la protección y la errónea convicción de que los desarrollos de alto impacto son exclusivos de las grandes empresas (Indecopi, 2021). Ante este panorama, resulta imperativo que la política pública trascienda el fomento de marcas colectivas de baja intensidad y priorice incentivos claros para que las MYPE protejan sus innovaciones propias, transformando el activo intangible en un verdadero motor de valor agregado.

10 Existe una disparidad significativa en materia de propiedad industrial entre el Perú y Chile; mientras que el sistema peruano apenas alcanzó las 600 patentes registradas, la nación chilena logró superar las 2300, pese a contar con una población considerablemente menor (Consejo Privado de Competitividad [CPC], 2024).

f) El régimen laboral especial (RLE): un incentivo ciego a la productividad

El Régimen Laboral Especial (RLE) y el Sistema de Pensiones Sociales intentan reducir barreras mediante la flexibilización de costos no salariales. Sin embargo, su efectividad se ve neutralizada por la brecha de productividad:

- *Incentivos marginales*: en un escenario de ingresos mínimos, cualquier costo adicional (incluso reducido) se percibe como una amenaza a la subsistencia.
- *Prioridad de flujo*: la baja eficiencia obliga al empresario a priorizar la compra de insumos sobre las obligaciones previsionales, vistas como un “lujo” administrativo.
- *La falacia de la norma*: el incentivo legal no genera formalidad por sí solo; sin mejora tecnológica y gestión, el excedente necesario para la legalidad es inexistente.

Por ello, cualquier reforma laboral o sistema de pensiones será insuficiente si no se aborda primero el fortalecimiento de las capacidades productivas. La formalización no debe ser solo un alivio en los costos, sino la consecuencia natural de una empresa que genera el.

g) La débil representatividad gremial

Si bien la Ley N° 32353 amplía el quórum del CODEMYPE incorporando a entidades como PROMPERÚ y SUNARP, esta expansión es meramente cuantitativa. El diseño institucional ignora la crisis de representatividad real de los gremios de la MYPE, priorizando una acumulación de siglas sobre una gobernanza eficaz.

1. El riesgo del formalismo institucional

El diseño actual prioriza la acumulación de siglas y entidades sobre la eficacia de la gobernanza. Al no existir mecanismos de validación de la base social de los gremios, el espacio corre el riesgo de ser ocupado por una “élite gremial” desconectada de la realidad operativa de la microempresa de a pie.

2. Heterogeneidad y captura de intereses

El sector MYPE es estructuralmente heterogéneo (desde la subsistencia hasta la exportación). Sin una revisión crítica sobre los incentivos de quienes acceden a estos espacios de representación¹¹, la institucionalidad se vuelve una cáscara formalista. Esto puede derivar en:

- *Falta de legitimidad*: las decisiones tomadas en el CODEMYPE no se filtran hacia el grueso del sector.
- *Sesgo de representación*: se defienden intereses particulares bajo el rótulo de “interés colectivo”.

Fortalecer la gobernanza no es solo ampliar el quórum; es garantizar que los canales de comunicación entre el Estado y la MYPE sean genuinos. Mientras el diseño institucional no aborde la fragmentación gremial y la falta de incentivos para una representación auténtica, seguiremos ante una institucionalidad de debilitada que ignora las necesidades de un sector.

h) ¿Registro para todos o control para pocos?: el dilema de la formalización del emolientero

La implementación del “Registro Nacional de Emolienteros del Perú”, bajo el mandato de la Disposición Complementaria Final Tercera de la Ley N° 32353, esta disposición en la práctica, esconde una sobrerregulación. Si PRODUCE no replantea este instrumento, el registro será un obstáculo y no una solución, debido a los siguientes factores críticos:

1. Sobrerregulación sin propósito

La exigencia de un registro nacional sumado a las autorizaciones municipales vigentes crea una doble carga burocrática. Si el registro no simplifica trámites previos, solo está añadiendo un paso más a la ya precaria economía del emolientero. Esta inflación de requisitos, lo convierte a la formalización en un castigo administrativo para quien intenta cumplir la ley.

2. La ausencia de beneficios tangibles: ¿para qué registrarse?

Un registro que solo sirve para «contar» es un registro muerto. La norma no vincula la inscripción con incentivos reales, tales como:

- Acceso preferencial a créditos en el Banco de la Nación.
- Seguro de salud (SIS emprendedor) o sistemas de previsión social efectivos.
- Protección contra el decomiso arbitrario por parte de fiscalizadores municipales.

En consecuencia, si el registro no garantiza beneficios que eleven la calidad de vida del emolientero, este termina siendo percibido como un mero mecanismo burocrático carente de impacto real.

11 En el marco de la Ley N° 29051, Ley que regula la participación y la elección de los representantes de las MYPE en las diversas entidades públicas y su reglamento.

Hoja de ruta para la productividad MYPE: hacia una especialización inteligente

La evidencia de las naciones que superaron la «trampa del ingreso medio» demuestra que las políticas horizontales suelen derivar en una dispersión ineficiente de recursos. En el Perú, ante la evidencia de la estructura productiva heterogénea, podríamos decir que las políticas horizontales han sido insuficientes al no generar la masa crítica necesaria para cerrar la brecha de productividad. Se propone, por tanto, una “Hoja de Ruta de Especialización Inteligente”¹² articulada sobre tres premisas:

1. *Escasez de recursos*: el Estado debe focalizar la provisión de bienes públicos sofisticados (I+D, laboratorios, certificaciones) donde el impacto sobre la productividad de las MYPE sea sistémico.
2. *Ventajas comparativas develadas*: apuesta por sectores productivos con una base instalada que permita «saltos de complejidad» (Hausmann & Hidalgo, 2011).
3. *Efecto arrastre*: priorizar sectores con alta capacidad de encadenamiento, donde el escalamiento de medianas empresas traccione a redes de microempresas proveedoras.

Ejes verticales de salto productivo

Se proponen cuatro sectores priorizados donde las MYPE pueden integrarse en cadenas de valor globales con alta o mediana sofisticación:

- *Industria forestal*: transitar de la extracción primaria hacia la manufactura de madera de ingeniería para construcción sostenible y diseño de alta gama, integrando a las MYPE amazónicas en cadenas globales con certificación de origen (FSC).
- *Acuicultura de precisión*: crear redes de MYPE proveedoras de alimento balanceado, logística de frío y monitoreo digital de biomasa para mercados exigentes.
- *Manufactura y servicios para la transición energética* (METS): evolucionar las MYPE metalmecánicas hacia la fabricación de componentes para electromovilidad y energías renovables, aprovechando la posición del Perú en minerales críticos.
- *Biocosmética e ingredientes naturales*: superar la exportación de *superfoods* a granel mediante el fraccionamiento tecnológico y el uso de principios activos bajo estándares de propiedad intelectual.

Si bien, esto resulta una apuesta disruptiva, los autores si consideramos que en otros documentos de investigación resultaría adecuado profundizar en su análisis, con una perspectiva de política pública a mediano plazo.

Determinantes de la productividad (implementación)

- *Financiamiento condicionado al escalamiento*: las tasas preferenciales no deben otorgarse por el simple hecho de ser MYPE, sino estar vinculadas a la adopción de paquetes tecnológicos o certificaciones internacionales.
- *Compra pública de innovación* (CPI): utilizar el poder de compra del Estado para licitar «retos tecnológicos» que obliguen a la MYPE a innovar (ej. mobiliario escolar de alta ingeniería).
- *Extensión tecnológica de próxima generación*: evolucionar los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica - CITEs para que actúen como socios de ingeniería en planta, apoyando directamente en la mejora de procesos y el registro de patentes.
- *Infraestructura de calidad*: desarrollar parques industriales con laboratorios acreditados y plataformas de trazabilidad digital donde la formalidad sea el «boleto de entrada» a un ecosistema rentable.

Gobernanza y territorialización: el enfoque de sistemas productivos locales

La gestión de esta “Hoja de Ruta” debe romper con el centralismo de Lima. Siguiendo las recomendaciones de la CEPAL (2024) sobre la territorialización de las políticas de desarrollo productivo (PDP), se propone un modelo de gobernanza multinivel nacional articulado sobre tres pilares estratégicos:

- *Mesas de ejecución territorial-sectorial*: inspiradas en la metodología de las Mesas Ejecutivas del Ministerio de Economía y Finanzas -MEF, pero ancladas en regiones priorizadas. Estas instancias deben actuar como espacios de articulación entre los Gobiernos Regionales, los CITEs, la academia y los clústeres MYPE, con el mandato de resolver “cuellos de botella” logísticos y regulatorios específicos de cada cuenca productiva.
- *Agencias de desarrollo regional* (ADR) como nodos de interoperabilidad: fortalecer las ADR como brazos técnicos encargados de traducir la política nacional a la realidad subnacional. Su función crítica es corregir las fallas de coordinación horizontal (intersensorial) y vertical (Nivel Nacional-Regional-Local), garantizando que la provisión de bienes públicos —infraestructura, conectividad y laboratorios— responda a la demanda real del tejido productivo local.

¹² La especialización inteligente es una estrategia de investigación e innovación basada en el lugar que combina el apoyo a la inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) con la definición de prioridades estratégicas basadas en las ventajas competitivas propias de cada región (Comisión Europea, 2012, p. 7).

- *Institucionalidad inclusiva y gremial*: la reestructuración del Registro Nacional de Asociaciones MYPE - RENAMYPE debe adoptar un enfoque territorial que incentive la asociatividad por clúster regional. Bajo este esquema, la formalidad se redefine como un contrato social local: el empresario se formaliza no por coerción, sino para participar en la gobernanza de su ecosistema y acceder a las ventajas competitivas de la especialización inteligente de su región.

CONCLUSIONES

El análisis de la Ley N° 32353 evidencia que el legislador ha optado por una “formalización defensiva” centrada en la celeridad del registro burocrático, ignorando que la formalidad es, en última instancia, una consecuencia de la viabilidad económica. Al desvincular el marco normativo de los saltos de complejidad y el fortalecimiento de capacidades, la norma perpetúa un modelo de asistencia social en lugar de uno de innovación estratégica.

Para superar la “miopía de incentivos” y el “enanismo empresarial” identificados, la política pública de promoción de la MYPE consideramos debe transitar hacia un enfoque alineado con el *Consenso de Londres* (2025), donde el Estado actúe como un co-creador de mercados a través de:

- *La superación de la heterogeneidad estructural*: Integrando a la mediana empresa como el motor de tracción que las MYPE necesitan para escalar en la cadena de valor.
- *La migración hacia una productividad sistémica*: Sustituyendo la simplificación de trámites por un acceso real a activos intangibles (Propiedad Intelectual), financiamiento condicionado al escalamiento y extensionismo industrial de precisión.
- *Una gobernanza territorial efectiva*: Donde los espacios de representación no sean meros quórums burocráticos, sino nodos de decisión que resuelvan cuellos de botella específicos en los clústeres regionales.

En consecuencia, mientras el marco legal no sitúe la complejidad productiva en el núcleo central de su diseño, la Ley N° 32353 seguirá siendo una oportunidad perdida para insertar al Perú en una trayectoria de crecimiento sostenible bajo los estándares de la OCDE. La verdadera formalización no se logra con un registro en 48 horas, sino garantizando que la MYPE sea lo suficientemente productiva para que la legalidad deje de ser un costo de supervivencia y se convierta en su mayor activo competitivo.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2024). *Causas de la prosperidad y la pobreza*. (Discurso del Premio Nobel de Economía 2024).
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2023). Análisis de la productividad y adopción tecnológica en el tejido empresarial de la región andina: El caso peruano. División de Competitividad, Tecnología e Innovación. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Políticas públicas para el desarrollo productivo en América Latina*. BID. <https://doi.org/10.18235/0002534>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). *Desarrollo productivo y transformación tecnológica de las MYPE: Hacia un nuevo paradigma de política pública*. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Desarrollo-productivo-y-transformacion-tecnologica-de-las-MYPE.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2025). *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2025: Oportunidades regionales en medio de cambios globales*. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-macroeconomico-de-America-Latina-y-el-Caribe-2025-Oportunidades-regionales-en-medio-de-cambios-globales.pdf>
- Banco Mundial. (2022). *Perú: Diagnóstico sistemático del país - Repensando el crecimiento para asegurar el bienestar general y la formalización*. Grupo Banco Mundial.
- Besley, T., & Velasco, A. (Eds.). (2025). *The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century*. London School of Economics and Political Science (LSE) Press.
- CEPAL. (2009) *Manual de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Una Contribución a los sistemas de Información y el desarrollo de las políticas públicas*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/531fd00f-d53c-4e45-b6b1-45e22e84743e/content>
- CEPAL. (2024). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2025). *América Latina y el Caribe ante los nuevos paradigmas globales: Una lectura desde el Consenso de Londres*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2024). *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Comisión Europea. (2012). *Guía para las estrategias de investigación e innovación para la especialización inteligente (RIS3)*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://doi.org/10.2776/57999>
- Consejo Privado de Competitividad. (2024). *Informe de competitividad 2024: Hacia una agenda de crecimiento sostenible*. <https://competitividad.org.pe/informe-2024/>
- Dini, M., e Stumpo, G. (a cura di). (2020). *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2c7fec3c-c404-496b-a0da-e6a14b1cee48/content>
- Edler, J., & Georghiou, L. (2007). *Public procurement and innovation – Reshaping the options*. Research Policy, 36(7), 949-963.
- Gago, H. (2024). *Derecho y empresa en el Perú contemporáneo*. Editorial Universitaria.
- Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E., & Yeow, J. (2014). *Policy instruments for public procurement of innovation*. Technological Forecasting and Social Change, 86, 1-12.
- Hausmann, R., & Hidalgo, C. A. (2011). *The network structure of economic output*. Journal of Economic Growth, 16(4), 309-342.
- Hausmann, R., et al. (2024). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Harvard Growth Lab / MIT.
- Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jiménez, J., Simoes, A., & Yildirim, M. A. (2014). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to prosperity* (2.ª ed.). MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9647.001.0001>
- Hidalgo, C. (2023). *How Information Shapes the Economy*. Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2021). *Gestión de la propiedad intelectual para MYPEs: Aspectos claves*. Escuela del Indecopi. https://escuela.indecopi.gob.pe/images/publicaciones/pdf/2021/EBOOK_GESTIN_DE_LA_PROPIEDAD_INTELLECTUAL_PARA_MYPES_ASPECTOS_CLAVES.pdf
- Lember, V., Kattel, R., & Kalvet, T. (Eds.). (2014). *Public Procurement, Innovation and Policy: International Perspectives*. Springer Science & Business Media.
- Ley N.º 32353, Ley para la formalización, desarrollo y competitividad de la micro y pequeña empresa - Mype (27 de mayo de 2025)
- Link, A. N., & Scott, J. T. (2010). *Government as entrepreneur: Evaluating the Commercialization Success of SBIR projects*. Research Policy, 39(5), 589-601
- Loayza, N. (2014). Productividad en el Perú: diagnóstico y propuestas. *Revista Estudios Económicos BCR*, (31), 11-30. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/31/ree-31-loayza.pdf>
- Mazzucato, M. (2021). *Misión economía: Una guía para cambiar el capitalismo*. Taurus.
- Ministerio de la Producción (2024). *Las MIPYME en Cifras 2023*. Oficina General de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos. https://www.producempresarial.pe/wp-content/uploads/2024/10/130-Mipyme_2023_UEF.pdf
- Ministerio de la Producción (2025) *Las MIPYMEs en Cifras 2024*. Oficina General de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos. https://www.producempresarial.pe/wp-content/uploads/2025/11/La-Mipyme-en-Cifras-2024_.pdf
- Ministerio de la Producción [PRODUCE]. (2021). *Informe de Evaluación de Impacto y Consolidación de los Servicios de Desarrollo Empresarial para las MIPYME en el Perú*. Oficina de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos. Lima, Perú.
- OCDE. (2025). *SME and Entrepreneurship Outlook 2025*. OECD Publishing.
- Organización Internacional del Trabajo. (2022). *El trabajo decente, base de la justicia social*. <https://www.ilo.org/es/resource/el-trabajo-decente-base-de-la-justicia-social>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025). *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/626594d0-es>
- Rodrik, D. (2024). *The New Industrial Policy and Development*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Ruiz-Arranz, M., & Mejía, L. F. (Eds.). (2018). *Creciendo con productividad: Una agenda para la Región Andina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Creciendo-con-Productividad-Una-agenda-para-la-Region-Andina.pdf>
- Uyarra, E., Flanagan, K., Magro, E., & Wilson, J. R. (2020). *Anchoring innovation policy in territory: The role of public procurement*. Regional Studies, 54(11), 1535-1548.
- World Bank. (2024). *World Development Report 2024: The Middle-Income Trap*. World Bank Group. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2049-7>

GLP NO CONVENCIONAL Y POLÍTICA ENERGÉTICA EN EL PERÚ: UNA PROPUESTA PARA LLEGAR A LA ÚLTIMA MILLA

NON-CONVENTIONAL LPG AND ENERGY POLICY IN PERU: A PROPOSAL TO REACH THE ENERGY LAST MILE

Recibido: 16 de marzo de 2026 | Aceptado: 19 de agosto de 2026

ERICK GIDELBERTH GARCÍA
PORTUGAL¹
LUCERITO MARISOL LLANOS
AMAO²

RESUMEN

El acceso a energía en el Perú continúa siendo una problemática estructural vinculada no solo a la disponibilidad de recursos energéticos, sino también a factores logísticos, geográficos e institucionales. El presente artículo analiza las limitaciones del modelo actual de acceso al gas licuado de petróleo (GLP), particularmente del Programa Vale GLP del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), cuyo enfoque se ha centrado principalmente en subsidiar la compra de balones de GLP para la cocción de alimentos.

El objetivo del estudio es evaluar la efectividad de este esquema y proponer una alternativa de política pública que permita ampliar el acceso energético en zonas rurales. La metodología utilizada es de carácter descriptivo-analítico con enfoque usando estadísticas y revisión documental, basada en el análisis de información estadística del Ministerio de Energía y Minas, Osinergmin y el FISE, así como en la revisión de literatura especializada sobre pobreza energética y políticas de subsidios energéticos.

Los resultados evidencian que, a pesar del incremento del valor del subsidio y del crecimiento sostenido del número de beneficiarios, persisten barreras que limitan el acceso efectivo al GLP en zonas rurales, principalmente debido a los altos costos logísticos y a la falta de infraestructura de distribución. En este contexto, el artículo plantea el concepto de GLP no convencional, entendido como un modelo en el cual el Estado financia infraestructura energética estratégica mientras el sector privado se encarga de la operación y comercialización del servicio. Se concluye que la implementación de este esquema permitiría reducir costos y avanzar hacia una política pública más eficiente y equitativa.

Palabras claves: GLP no convencional; acceso energético; pobreza energética; política energética; inclusión energética.

ABSTRACT

Access to energy in Peru remains a structural challenge linked not only to the availability of energy resources, but also to logistical, geographical, and institutional constraints. This article examines the limitations of the current Liquefied Petroleum Gas (LPG) access model, particularly the LPG Voucher Program implemented under the Energy Social Inclusion Fund (FISE), whose primary focus has been subsidizing the purchase of LPG cylinders for household cooking purposes.

The objective of this study is to assess the effectiveness of this subsidy scheme and to propose an alternative public policy approach aimed at expanding energy access

- 1 Master en Economía, Regulación y Competencia de los Servicios Públicos de la Universidad de Barcelona, Magister en Gestión de la Energía de la Universidad Esan, Ingeniero Mecánico colegiado.
INFOGAS
Correo: 1002492@esan.edu.pe
ORCID: [0009-0000-8671-5856](https://orcid.org/0009-0000-8671-5856)
- 2 Abogada por la Universidad de San Martín de Porres.
OSINERGMIN
Correo: lucrito_llanos@usmp.pe
ORCID: [0009-0009-7806-7081](https://orcid.org/0009-0009-7806-7081)

in rural areas. The research adopts a descriptive and analytical methodology based on statistical analysis and documentary review. The study draws upon statistical information from the Ministry of Energy and Mines, Osinergmin, and FISE, as well as specialized literature on energy poverty and energy subsidy policies.

The findings reveal that, despite increases in the subsidy value and the sustained growth in the number of beneficiaries, significant barriers continue to hinder effective access to LPG in rural areas. These barriers are primarily associated with high logistical costs and insufficient distribution infrastructure. In response, the article introduces the concept of non-conventional LPG, defined as a model in which the State finances strategic energy infrastructure while the private sector is responsible for the operation and commercialization of the service.

The study concludes that the implementation of this scheme could reduce access costs, improve energy distribution in underserved areas, and contribute to a more efficient, sustainable, and equitable public policy for addressing energy poverty in Peru.

Keywords: Non-conventional LPG; energy access; energy poverty; energy policy; energy inclusión.

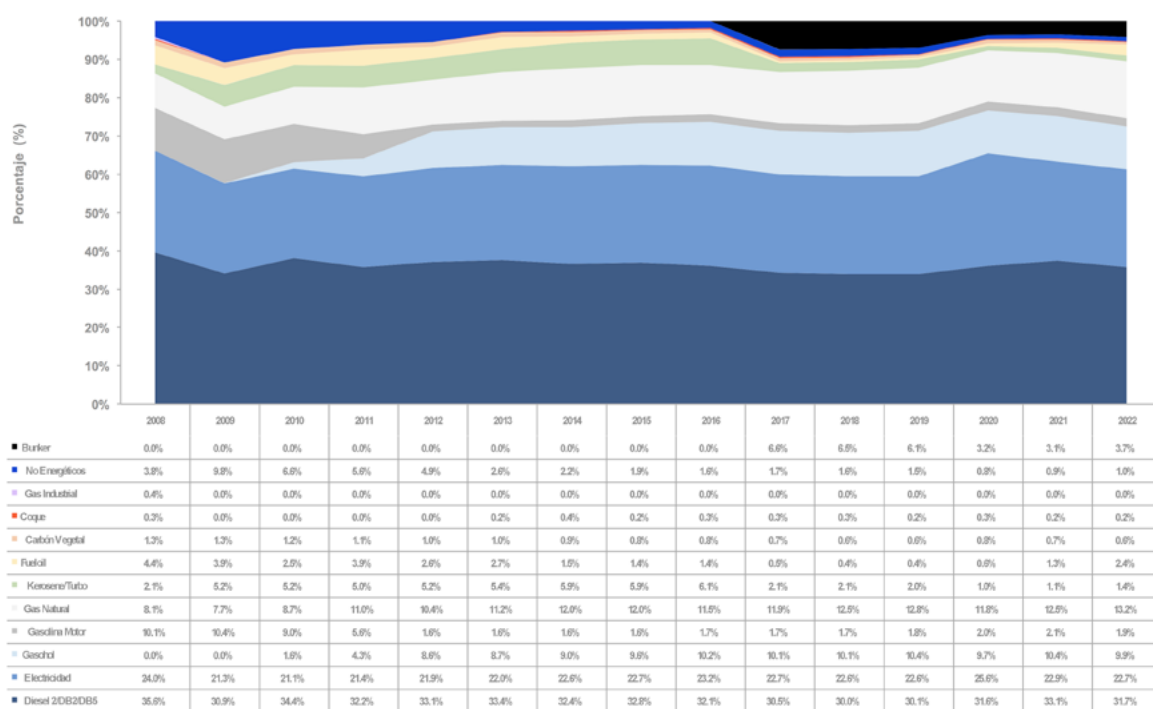
INTRODUCCIÓN

El acceso a energía en el Perú se ha centrado casi exclusivamente en la cocción de alimentos, ignorando otras necesidades energéticas esenciales del hogar. Aunque el GLP ha sido la herramienta más extendida, su modelo actual basado en vales subsidiados muestra limitaciones estructurales en zonas rurales y dispersas. Este artículo plantea una alternativa técnica y urgente: El GLP no convencional, un enfoque que permite superar las barreras logísticas y cerrar la brecha energética en la última milla.

Este análisis cobra aún más relevancia si se considera que el gas licuado de petróleo (GLP) ha incrementado su participación en el consumo final de energía en el Perú, pasando del 9.9 % en 2008 al 11.2 % en 2022, como se observa en la Figura 1, que muestra la evolución de las fuentes secundarias de energía en el país. Este avance posiciona al GLP como una de las fuentes más relevantes en la matriz energética residencial, especialmente en sectores sin acceso a gas natural.

Figura 1

Evolución del consumo final de energía por fuente secundaria, 2008- 2022 (participación %)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas - Balance Nacional de Energía 2022

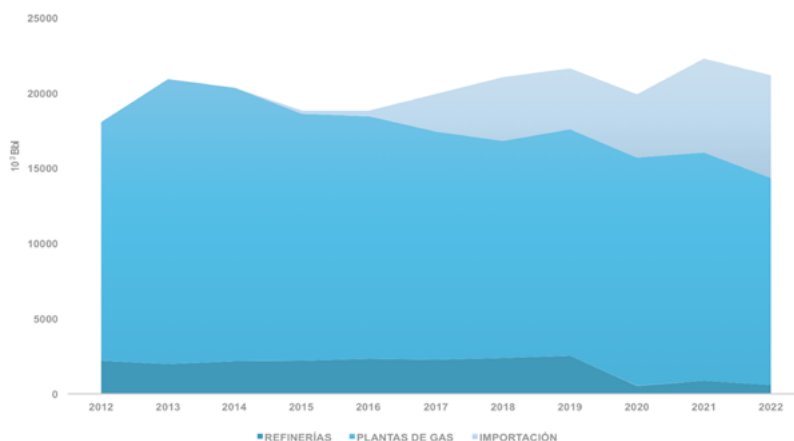
Sin embargo, este crecimiento en consumo contrasta con una preocupante caída en la producción nacional. Entre 2012 y 2022, el procesamiento de GLP en plantas de gas disminuyó de 15,850 a 13,743.1 mil barriles (-13.3 %),

mientras que en refinерías se desplomó de 2,196 a solo 580 mil barriles (-73.6 %). Esta reducción progresiva evidencia una pérdida estructural de autosuficiencia energética.

Frente a esta brecha productiva, las importaciones han tomado un rol central: de solo 10 mil barriles en 2012, en 2022 se alcanzaron 6,815 mil barriles. En términos monetarios, esto significó una valorización de aproximadamente 415 millones de dólares en importaciones de GLP. La Figura 1, al mostrar la estabilidad de participación del GLP en el tiempo, también subraya su creciente dependencia externa: Una fuente cada vez más consumida, pero menos producida localmente.

Figura 2

Oferta de GLP en refinерías y plantas de gas e importaciones abarcado 25 millones de barriles (Bbl). (MBbl) (2012-2022)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas - Balance Nacional de Energía - Anuario de Hidrocarburos 2022. Intea (2025)

Además, entre el 2012 y 2022, el consumo final de GLP en Perú creció de 16,203 a 23,361.3 mil barriles, con un aumento del 44.2 %. Este incremento fue impulsado por el sector residencial (+26.4%), y por el transporte, que casi triplicó su consumo (+176.8%).

Figura 3

Importación y consumo final de GLP (2012-2022) para 25 millones de barriles (Bbl)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas - Balance Nacional de Energía 2022. Elaboración: Intea (2025).

Se registraron aumentos en los sectores minero (+16.4%) y comercial (+25.1%). Este crecimiento fue posible gracias al progresivo aumento de las importaciones, que compensaron la caída de la producción local. Al 2022, la participación de las importaciones de GLP sobre el consumo final representa el 29%.

Finalmente, es relevante destacar que el GLP permaneció durante años en el Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo (FEPC), hasta su exclusión el 27 de junio de 2024. Durante este periodo, si bien generó aportes por S/ 715.09 millones, las compensaciones desembolsadas ascendieron a

S/4,005.20 millones, generando un saldo neto negativo de S/ 3,290.10 millones. Este déficit evidencia el alto costo fiscal del subsidio, sin una recuperación efectiva para el Estado.

MARCO TEÓRICO

GLP residencial: entre la alta demanda y las barreras estructurales

El uso eficiente de los hidrocarburos principalmente gas natural y gas licuado de petróleo (GLP) en los hogares peruanos debería atender tres necesidades clave: cocción de alimentos, calentamiento de agua sanitaria y calefacción, especialmente en regiones donde las temperaturas promedio son inferiores a 14 °C. Sin embargo, en la práctica, la política pública de acceso energético se ha limitado casi exclusivamente a la cocción, ignorando otras dimensiones críticas de la pobreza energética.

En las zonas donde no llega el gas natural, el GLP se ha convertido en el combustible de mayor demanda. No obstante, las brechas en cobertura, la limitada oferta local y los elevados costos logísticos hacen que, en muchas regiones, su precio final resulte inaccesible. Esto ha obligado a miles de familias a recurrir a la biomasa como principal fuente energética, perpetuando riesgos para la salud y el ambiente. Por lo tanto, se plantea que, a menor nivel socioeconómico, mayor es la dependencia de la leña como combustible para cocina.

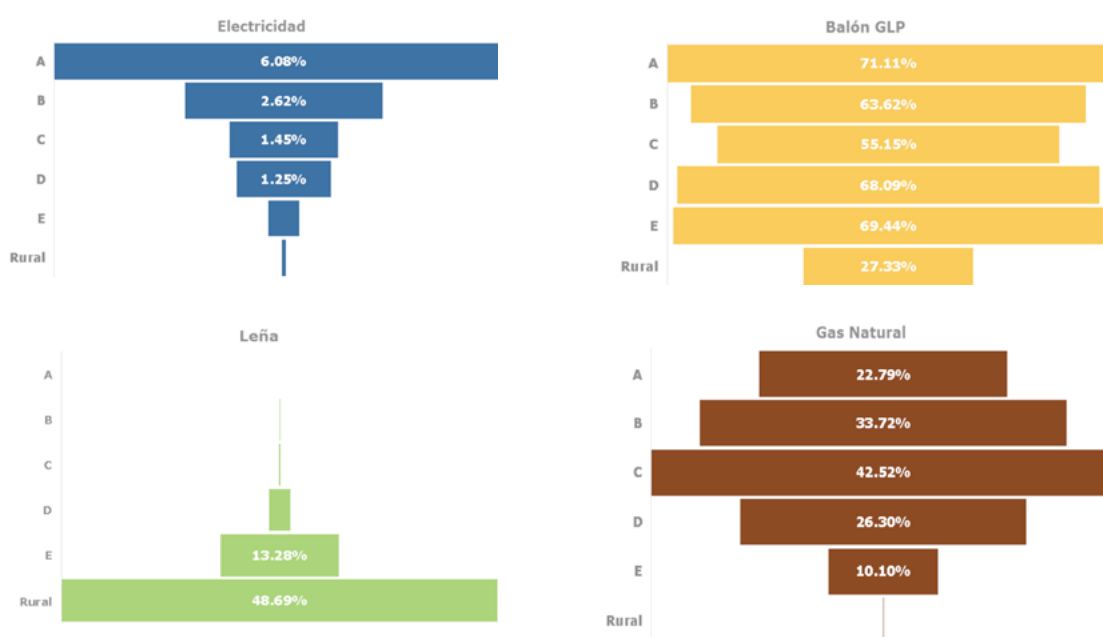
La Figura 4 muestra cómo el uso de energéticos para cocción varía según el estrato socioeconómico y la ubicación rural. Los resultados evidencian una brecha energética estructural:

- Electricidad: su uso disminuye progresivamente en estratos bajos, pasando del 6.08 % en el nivel “A” a solo 1.25 % en zonas rurales.
- Balón de GLP: predomina en los estratos “A” y “B” (71.11 % y 63.62 %, respectivamente), pero cae drásticamente a 27.33 % en áreas rurales, donde el acceso es limitado o los precios resultan prohibitivos.
- Gas natural: presenta alta concentración en el estrato “C” (42.52 %) y baja penetración en el “E” (10.10 %), con presencia casi nula en zonas rurales (0.03 %).
- Leña: su uso se incrementa conforme disminuye el nivel socioeconómico, alcanzando el 13.28 % en el estrato “E” y hasta 48.69 % en zonas rurales.

Estas cifras evidencian que la pobreza energética no solo es una cuestión de ingresos, sino también de infraestructura, geografía y falta de soluciones técnicas diferenciadas. Ignorar esta realidad perpetúa una exclusión que va mucho más allá de la cocina.

Figura 4

Distribución del uso de energéticos para cocción por estrato socioeconómico y zona rural en el periodo 2024



Fuente: INEI, Encuesta Nacional de hogares 2024.

Elaboración: Intea (2025)

Limitaciones del acceso subsidiado: el programa vale GLP del FISE

En 2012, el Estado peruano creó el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) con el objetivo de ampliar el acceso a energía a través del gas natural, energías renovables y, de manera transitoria, mediante un Programa de Compensación para el Acceso al GLP (Vale GLP).

Este vale permite a los hogares en condición de vulnerabilidad adquirir balones de GLP de hasta 10 kg a un precio reducido, orientando su uso exclusivamente a la cocción de alimentos. La finalidad: reemplazar el uso de leña o carbón vegetal y reducir riesgos para la salud y el medio ambiente.

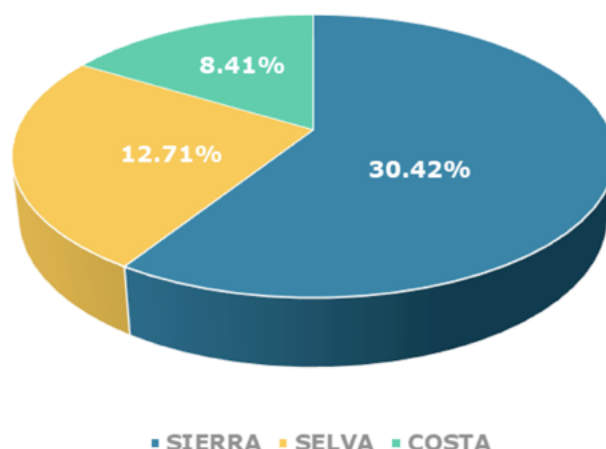
Cabe destacar que el diseño del FISE reconoce el carácter complementario del gas natural y el GLP; mientras el primero es viable en zonas urbanas densas, el GLP a través de esquemas convencionales y no convencionales representa la única opción factible en regiones rurales y dispersas. Sin embargo, la concentración del subsidio en la cocina limita su alcance como política integral de acceso energético.

La focalización de beneficiarios está a cargo del FISE, el cual elabora un padrón específico de usuarios en condición de vulnerabilidad que cumplen con los criterios establecidos. Una vez identificados, los beneficiarios reciben mensualmente un vale, que puede ser utilizado exclusivamente para la compra de un balón de GLP³. El canje del vale debe realizarse a través de agentes de venta autorizados, previa verificación de la identidad del usuario mediante su documento nacional de identidad (DNI) y la vigencia del vale correspondiente.

La emisión del Vale de Descuento GLP está a cargo de las empresas de distribución eléctrica. El beneficio es mensual, no acumulativo ni transferible; si no se utiliza durante dos meses consecutivos o se emplea de forma indebida, se suspende sin opción de reembolso. Aunque este esquema busca facilitar el acceso a energía más limpia en zonas vulnerables, sus restricciones operativas y logísticas limitan su alcance real.

Figura 5

Porcentaje de beneficiarios activos por región natural en el periodo 2025



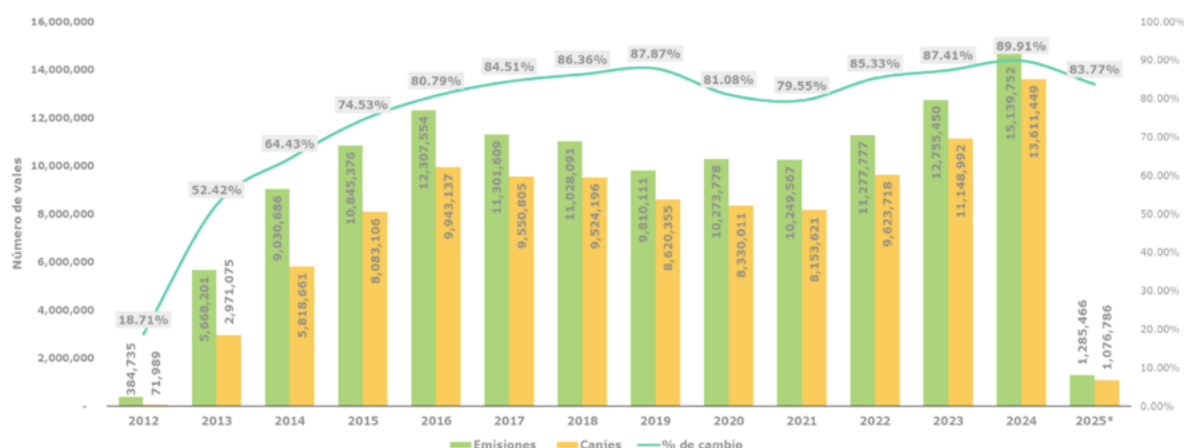
Fuente: FISE, febrero 2025

Elaborado por: Intea (2025)

El programa también busca fortalecer la cadena de distribución en regiones de difícil acceso. La Figura 5 muestra que el 30.42 % de beneficiarios activos se concentra en la Sierra, seguida por la Selva (12.71 %) y la Costa (8.41 %), lo que refleja una mayor penetración en zonas altoandinas donde persiste el uso de leña y el acceso a energías limpias es más complejo.

No obstante, el impacto del programa debe medirse más allá del número de vales emitidos. La Figura 6 evidencia que el porcentaje de vales efectivamente canjeados alcanzó su punto más alto en 2024 (89.91 %), pero aún no logra cobertura plena. Esto refleja los límites del modelo en contextos donde el precio del GLP, impulsado por la logística, sigue siendo una barrera estructural.

3 El beneficio solo se aplicará a los potenciales beneficiarios que tienen facilidades de acceso al consumo de GLP, a excepción de las áreas donde se encuentre instalada la Red de Ductos del servicio de distribución de Gas Natural y que ésta opere comercialmente.

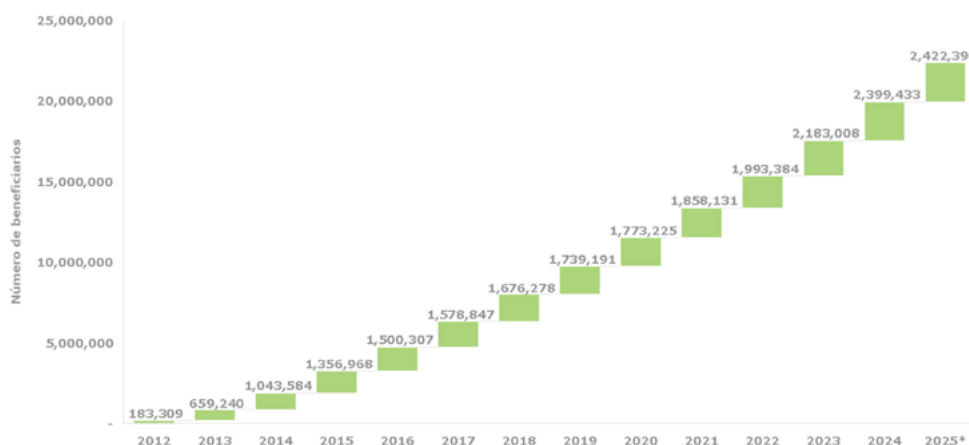
Figura 6*Porcentaje de vales GLP emitidos que fueron canjeados, 2012-2025*

Nota. Información disponible hasta febrero 2025.

Fuente: FISE.

Elaborado por: Intea (2025)

En relación con la incorporación de nuevos beneficiarios al programa Vale GLP, la Figura 7 muestra la evolución acumulada anual desde el año 2012. El crecimiento ha sido sostenido a lo largo del período analizado, pasando de 183,309 beneficiarios en 2012 a 2,422,390 en 2025, lo que representa un incremento acumulado de aproximadamente 1,221%.

Figura 7*Evolución acumulada de nuevos beneficiarios del servicio (2012-2025): más de 25 millones de beneficiarios alcanzados*

Nota. Información disponible hasta febrero 2025.

Fuente: FISE.

Elaboración: Intea (2025)

El aumento de beneficiarios entre 2013 y 2014 responde al despliegue inicial del Programa Vale GLP, que permitió una rápida expansión. Desde 2015, el crecimiento continuó de forma más gradual, hasta acelerarse nuevamente a partir de 2021. Este repunte se vincula con reformas normativas al FISE, entre las que destaca el Decreto Supremo N.º 020-2021-EM⁴, que elevó el valor del vale a S/ 20.00, el Decreto Supremo 005-2023-EM⁵,

4 Decreto Supremo que modifica el artículo 6 del Reglamento de la Ley N.º 29852, que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, aprobado por Decreto Supremo N.º 021-2012-EM y amplía el valor económico del Vale de Descuento FISE, mediante DECRETO SUPREMO N.º 020-2021-EM. Enlace: [https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1288486]

5 Decreto Supremo que amplía el valor económico del Vale de Descuento FISE, establecido en el numeral 15.1 del Artículo 15 del Decreto Supremo N.º 021-2012-EM, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 29852, que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético, mediante Decreto Supremo 005-2023-EM. Enlace: [https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1341925]

y posteriores modificaciones complementarias, que permitió que beneficiarios de localidades con yacimientos de gas natural e hidrocarburos en explotación, así como beneficiarios de los cincuenta (50) distritos más pobres según el INEI reciban un vale de descuento de S/43.00, y que beneficiarios de distritos de la provincia de La Convención en la región Cusco, accedan a un descuento de S/ 63.00, siendo exclusivamente el caso del distrito de Megantoni de dicha provincia, donde se otorga vales de descuento de S/ 80.00.

Ineficiencias estructurales del subsidio energético

Desde 2004, el Estado ha destinado más de S/ 11,000 millones al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)⁶, y desde 2012, más de S/ 2,000 millones a través del FISE⁷. Sin embargo, la falta de mecanismos efectivos de focalización en el FEPC ha generado filtraciones significativas: hogares de altos ingresos, especialmente de los estratos A (71.11%) y B (63.62%), han sido beneficiarios del subsidio sin distinción socioeconómica. Solo en Lima y Callao, se estima que en 2023 estos grupos recibieron entre S/ 859 mil y S/15 millones en compensaciones, según proyecciones basadas en el consumo promedio mensual de GLP (1.2 cilindros por hogar) ha permanecido dentro del FEPC durante casi todo el periodo 2004–2024, resultando en una subvención generalizada sin criterios socioeconómicos diferenciados, lo que afecta la eficiencia del subsidio y compromete la equidad del gasto público energético.

Adicionalmente, en el ámbito residencial coexisten dos esquemas de subsidio: el Programa Vale GLP, que otorga un apoyo recurrente para la compra de balones de GLP dirigido a hogares vulnerables; y el Programa Bonogas, que financia por única vez la instalación interna necesaria para conectar los hogares al servicio de gas natural.

Pese a esto, la prioridad presupuestal ha recaído en el subsidio al GLP. Entre 2021 y 2024, el Vale GLP pasó de representar el 24% al 56% del uso del FISE, mientras que, junto al subsidio eléctrico del MCTR, llegaron a absorber hasta el 81% de sus ingresos, limitando la posibilidad de financiar soluciones sostenibles y de mayor alcance, como infraestructura de distribución o conexiones permanentes.

GLP no convencional: la solución para cerrar la brecha energética rural

El uso de la biomasa con tecnologías eficientes (como cocinas mejoradas) y el GLP no convencional representan alternativas viables para garantizar el acceso a energía en zonas rurales y dispersas. Este enfoque es clave frente a una realidad persistente: “las dificultades logísticas elevan significativamente el precio del GLP en algunas regiones, afectando la equidad en el acceso energético.”

En varias provincias del país, el precio del balón de GLP de 10 kg supera en hasta 19 % el promedio nacional, según lo evidenciado en la Tabla 1. Esta disparidad impone una mayor carga económica a los hogares rurales para satisfacer las mismas necesidades energéticas. Además, limita la efectividad del subsidio del Vale de Descuento FISE, cuyo nivel de canje en estas zonas rara vez supera el 90 %, lo que compromete su impacto real.

Frente a este escenario, el GLP no convencional basado en la participación del Estado en infraestructura y del privado en la operación se presenta como una solución urgente y diferenciadora para llegar a la última milla energética.

Tabla 1
Tasa de canje de Vales de Descuento FISE por departamento

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	PRECIO DE VENTA (SOLES)	TASA DE CANJE DE VALES DE DESCUENTO FISE	VARIACIÓN DE PRECIO PROMEDIO PROVINCIA / VERSUS PROMEDIO NACIONAL
Áncash	Asunción	S/ 65.00	79.2%	19.2%
Áncash	Carlos f. Fitzcarrald	S/ 63.00	83.1%	15.6%
Ayacucho	Paucar del Sara Sara	S/ 62.00	78.8%	13.7%
Cusco	La Convención	S/ 61.58	87.8%	13.0%
Áncash	Carhuaz	S/ 61.25	90.3%	12.4%

6 Corresponde al monto acumulado por transferencias del Tesoro Público al FEPC, desde el 2005 al 2023.

7 Corresponde al importe acumulado por canje - Vale GLP, conforme a lo publicado en el FISE. Disponible en [<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiZGF4ZDg0MzUzZjJhZS00MWI3LWFiMTUtMm12MDNkNTZjNDZlIiwidjOGJhMTdlLTlhOWUtNGFhNy04MjZmLWE0YTJhN2RkM2NkYSIsImM0a0R9>].

Cajamarca	San marcos	S/ 60.47	83.8%	10.9%
Cajamarca	Cajabamba	S/ 60.33	86.9%	10.7%
Cajamarca	Cajamarca	S/ 60.29	86.1%	10.6%
Cusco	Paruro	S/ 60.00	84.4%	10.1%
Cajamarca	Celendin	S/ 59.06	87.9%	8.3%
Cusco	Urubamba	S/ 58.91	83.7%	8.1%
Cusco	Canas	S/ 58.60	84.4%	7.5%
Apurimac	Andahuaylas	S/ 58.56	84.2%	7.4%
Apurimac	Abancay	S/ 58.51	87.1%	7.3%
PRECIO PROMEDIO NACIONAL		S/ 54.52	83.77%	

Fuente: OSINERGMIN, Reporte de precios de GLP, febrero 2025 / FISE, Reporte Vale de Descuento FISE, febrero 2025.
Elaborado por: Intea (2025)

Para reducir la disparidad de precios y su impacto en los hogares más vulnerables, el Estado incrementó en 2023 el valor del Vale de Descuento FISE a S/43, S/63 y S/80 en ciertos distritos priorizados. Esta medida buscaba facilitar el acceso a combustibles limpios en zonas rurales de alta vulnerabilidad. No obstante, como muestra la tabla correspondiente, este aumento no ha sido plenamente efectivo: El nivel de canje sigue siendo bajo, lo que sugiere que persisten barreras que impiden sustituir la leña por GLP de forma sostenida.

Tabla 2

Comparativo del nivel de canje del Vale de Descuento FISE

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO	VALOR DEL VALE DE DESCUENTO FISE EN DISTRITO	ANÁLISIS EN ENERO 2023		ANÁLISIS EN FEBRERO 2025	
				PRECIO PROMEDIO	NIVEL DE CANJE DE VALES DE DESCUENTO	PRECIO PROMEDIO	NIVEL DE CANJE DE VALES DE DESCUENTO
Cusco	La Convención	Santa Ana	S/ 63.00	S/ 58.00	82.0%	S/ 61.96	87.5%
Cajamarca	Cajamarca	Jesus	S/ 43.00	S/ 48.00	85.1%	S/ 61.50	86.4%
Cusco	La Convención	Quellouno	S/ 63.00	S/ 52.50	80.6%	S/ 61.43	83.2%
Cajamarca	Cajamarca	Namora	S/ 43.00	S/ 53.00	90.8%	S/ 61.00	91.2%
Cusco	La Convención	Santa teresa	S/ 63.00	S/ 58.00	90.3%	S/ 61.00	89.6%
Cusco	La Convención	Echarate	S/ 63.00	S/ 62.60	84.7%	S/ 60.56	89.2%

Fuente: OSINERGMIN, Reporte de precios de GLP, febrero 2025 / FISE, Reporte Vale de Descuento FISE, febrero 2025.
Elaborado por: Intea (2025).

A pesar de los aumentos significativos en el valor del Vale de Descuento FISE entre 2023 y 2025 de S/20 a S/43, S/63 y hasta S/80 en distritos priorizados, la mejora en el nivel de canje ha sido marginal, sin superar los 6 puntos porcentuales en la mayoría de los casos. Esto evidencia que, en zonas alejadas, el incremento del subsidio no es suficiente frente a los altos costos logísticos que encarecen el GLP.

Entre 2021 y 2024, el Programa Vale GLP pasó de representar el 24% al 56% del uso de recursos del FISE. Sin embargo, este mayor esfuerzo presupuestal no ha generado un cambio estructural en el acceso energético. Persisten barreras que limitan el uso sostenido del GLP, como la falta de mecanismos logísticos eficientes y precios finales poco accesibles.

En este contexto, es necesario repensar el modelo actual e implementar esquemas alternativos como el GLP no convencional: tanques a granel con surtidor, redes de distribución local, envasado móvil o mini áreas de concesión. Estas soluciones permitirían atender zonas remotas de forma más efectiva. Además, los costos de infraestructura pueden ser asumidos por el FISE, en línea con sus objetivos legales, facilitando una operación más eficiente por parte de plantas envasadoras y agentes comercializadores, y reduciendo así el precio final para el usuario.

Políticas públicas de inclusión energética y experiencias internacionales comparadas

La literatura especializada sobre políticas públicas energéticas, inclusión y economía energéticas sostiene que el acceso a la energía constituye un elemento fundamental para el desarrollo humano, la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida. Autores como Sovacool, Bouzarovski y Pachauri han señalado que la pobreza energética no se limita a la falta de recursos energéticos, sino que comprende la imposibilidad de acceder a servicios energéticos modernos, asequibles y confiables debido a barreras económicas, geográficas e institucionales. Asimismo, la economía energética reconoce que los subsidios focalizados a la demanda pueden resultar insuficientes cuando persisten limitaciones estructurales de infraestructura y distribución. Esta problemática ha sido abordada en diversos países de la región. En Ecuador, la política de subsidios al GLP ha estado acompañada por una amplia red de distribución que garantiza la disponibilidad física del combustible; en Colombia, los programas de acceso energético para zonas rurales han incorporado soluciones logísticas diferenciadas para territorios dispersos; mientras que en México se han implementado mecanismos de intervención estatal orientados a fortalecer la distribución y reducir las barreras de acceso. Estas experiencias evidencian que la inclusión energética requiere una visión integral que combine subsidios, infraestructura y gestión territorial. En este contexto, el concepto de justicia territorial cobra especial relevancia, pues plantea que las políticas públicas deben reconocer las desigualdades existentes entre territorios y diseñar intervenciones diferenciadas para garantizar condiciones equivalentes de acceso a servicios esenciales, lo que respalda la necesidad de explorar modelos alternativos como el GLP no convencional para atender las necesidades energéticas de las zonas rurales del Perú.

GLP no convencional: una solución estructural para la última milla

La verdadera solución para llevar energía limpia y segura a las zonas rurales no está en aumentar el valor de los vales, sino en cambiar la lógica del modelo. Aquí proponemos un nuevo concepto: **el GLP no convencional**.

Este modelo plantea que el Estado, a través del FISE, asuma los costos de infraestructura (tanques a granel, redes locales, surtidores, mini áreas de concesión, plantas móviles), mientras que los operadores privados se encargan de la operación. De esta manera, se reduce el costo logístico y el precio final al consumidor.

No se trata de eliminar el Vale GLP, sino de reconocer que su aplicación tiene un límite geográfico. Donde el modelo tradicional no llega, el GLP no convencional puede cerrar la brecha.

Una apuesta país: hidrocarburos complementarios para la inclusión

El gas natural y el GLP no deben competir, sino complementarse. El primero debe seguir avanzando en las ciudades; el segundo, expandirse con nuevas formas a las zonas rurales. También se debe promover el uso de biomasa con tecnología limpia, como cocinas mejoradas.

Lo que hoy planteamos no es una teoría, sino una ruta concreta. La universalización de la energía requiere creatividad, justicia territorial y un rediseño institucional. El GLP no convencional es una propuesta con nombre propio. No está en los libros ni en los manuales. Es una solución peruana, viable y urgente. Y es hora de implementarla.

La gestión pública en la política de acceso energético

Desde una perspectiva de gestión pública, el desafío del acceso energético en el Perú no solo involucra aspectos técnicos o logísticos, sino también el diseño institucional de las políticas públicas que buscan garantizar este servicio esencial. El marco normativo vigente reconoce que el acceso a la energía forma parte de las condiciones básicas para el desarrollo social y económico, por lo que el Estado tiene la responsabilidad de promover mecanismos que aseguren su disponibilidad, continuidad y asequibilidad.

En ese contexto, instrumentos como el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) fueron creados con el objetivo de reducir brechas en el acceso a fuentes energéticas modernas mediante esquemas de financiamiento y subsidios focalizados. Sin embargo, la evidencia analizada demuestra que los subsidios monetarios por sí solos no siempre logran resolver problemas estructurales vinculados a la geografía, la logística y la infraestructura.

Esto plantea un reto para la gestión pública: pasar de políticas basadas exclusivamente en subsidios a políticas orientadas a soluciones estructurales de infraestructura y organización del mercado energético.

El Estado cuenta con herramientas normativas para implementar este tipo de soluciones. La legislación que regula el FISE permite financiar proyectos de acceso energético, lo que abre la posibilidad de utilizar estos recursos para desarrollar infraestructura que permita implementar modelos alternativos de distribución, como el GLP no convencional. Bajo este enfoque, el rol del Estado se concentraría en habilitar las condiciones para la expansión del servicio mediante inversión pública estratégica mientras que el sector privado asumiría la operación y comercialización.

Este modelo responde a principios fundamentales de la gestión pública moderna: eficiencia en el uso de los recursos públicos, sostenibilidad de las políticas públicas y promoción de la competencia en los mercados regulados. Asimismo, se alinea con la lógica de complementariedad entre políticas sociales y regulación económica, en la medida en que busca reducir brechas de acceso sin distorsionar el funcionamiento del mercado energético.

Adicionalmente, el fortalecimiento institucional de los organismos reguladores, particularmente Osinergmin, resulta clave para garantizar la transparencia del mercado, supervisar la cadena de comercialización de combustibles y evitar prácticas especulativas que puedan afectar a los usuarios finales. La supervisión del regulador contribuye a generar confianza en el sistema energético y a asegurar que las políticas públicas orientadas al acceso energético se implementen de manera efectiva.

En consecuencia, el debate sobre el acceso energético en el Perú no debe limitarse a la discusión sobre subsidios o precios de los combustibles. Debe abordarse desde una perspectiva más amplia de gobernanza energética, donde el diseño normativo, la coordinación institucional y la planificación de infraestructura se conviertan en pilares de una política pública orientada a cerrar las brechas de acceso energético de manera sostenible.

METODOLOGÍA

El presente estudio utiliza una metodología de carácter descriptivo-analítico con enfoque mixto. En primer lugar, se realiza una revisión de información estadística y documental proveniente de fuentes oficiales del sector energético peruano, tales como el Ministerio de Energía y Minas, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el Fondo de Inclusión Social Energético y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. En segundo lugar, se analiza el funcionamiento del esquema actual de subsidio al GLP en el marco del programa Vale FISE y sus limitaciones para garantizar el acceso energético en zonas rurales y dispersas. Finalmente, a partir del análisis de estas fuentes y del marco de política energética, se plantea una propuesta conceptual basada en el desarrollo de esquemas de GLP no convencional complementados con tecnologías eficientes de uso de biomasa, como las cocinas mejoradas, con el objetivo de ampliar el acceso energético en la última milla.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

El análisis de la información estadística y documental evidencia que, a pesar de los esfuerzos del Estado peruano por ampliar el acceso al gas licuado de petróleo (GLP) mediante el programa Vale de Descuento del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), persisten importantes limitaciones para garantizar el acceso energético en las zonas rurales y dispersas del país.

En primer lugar, los datos disponibles muestran que, aunque el número de beneficiarios del programa ha crecido de manera sostenida en los últimos años, este incremento no se ha traducido necesariamente en un acceso efectivo al GLP en los territorios más alejados. Esto se debe principalmente a factores logísticos, tales como la limitada presencia de puntos de venta, los elevados costos de transporte y la dificultad de distribución en zonas de geografía compleja. Como consecuencia, en muchas localidades rurales el subsidio monetario no logra materializarse en un acceso real al combustible.

En segundo lugar, el análisis del consumo energético en los hogares rurales revela que la biomasa, particularmente la leña, continúa siendo una de las principales fuentes de energía para la cocción de alimentos. Esta situación refleja no solo condiciones de pobreza energética, sino también una adaptación histórica de las comunidades a los recursos disponibles en su entorno. En este contexto, la sustitución total de la biomasa por combustibles modernos no siempre resulta viable en el corto plazo.

Asimismo, los resultados sugieren que el enfoque predominante de la política pública —centrado principalmente en el subsidio directo al consumo de GLP— resulta insuficiente para resolver los problemas estructurales de

acceso energético. La evidencia muestra que el principal obstáculo no es únicamente el precio del combustible, sino los costos logísticos asociados a su transporte y distribución hacia la denominada “última milla”.

En este escenario, la propuesta de desarrollar esquemas de GLP no convencional emerge como una alternativa viable para reducir los costos de distribución y ampliar el acceso energético en territorios alejados. Este enfoque plantea que el Estado asuma el desarrollo de infraestructura logística que permita acercar el combustible a las zonas rurales, mientras que el sector privado se encargaría de la operación y comercialización.

Finalmente, los resultados también permiten identificar que una política energética inclusiva no debe basarse exclusivamente en la sustitución de una fuente energética por otra, sino en la complementariedad de soluciones tecnológicas. En muchas zonas rurales, el uso de biomasa continuará siendo parte de la matriz energética doméstica; sin embargo, su utilización puede mejorar significativamente mediante la incorporación de tecnologías eficientes, como las cocinas mejoradas, que reducen los impactos en la salud y el ambiente.

En consecuencia, el análisis evidencia que el desafío del acceso energético en el Perú no radica únicamente en ampliar subsidios, sino en diseñar soluciones adaptadas a la realidad territorial, combinando diferentes tecnologías y esquemas de abastecimiento que permitan llegar efectivamente a la última milla.

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado permite afirmar que el problema del acceso energético en el Perú no es únicamente de cobertura, sino estructural. Si bien el GLP ha incrementado su participación en el consumo final de energía —pasando de 9.9% en 2008 a 11.2% en 2022—, este crecimiento contrasta con una preocupante caída en la producción nacional y una mayor dependencia de importaciones, que al 2022 representaron aproximadamente el 29% del consumo final. Esta situación configura un escenario de vulnerabilidad energética que trasciende lo coyuntural.

En segundo lugar, la política pública de acceso energético ha priorizado la cocción de alimentos, dejando de lado otras dimensiones esenciales como el calentamiento de agua sanitaria y la calefacción en zonas altoandinas. La evidencia muestra que la pobreza energética no responde únicamente al nivel de ingresos, sino a factores de infraestructura, geografía y logística. En áreas rurales, donde el uso de leña alcanza hasta 48.69%, persisten brechas estructurales que el modelo tradicional de subsidios no ha logrado cerrar.

Tercero, el Programa Vale GLP del FISE ha mostrado avances en cobertura —con más de 2.4 millones de beneficiarios acumulados al 2025, pero su efectividad presenta límites evidentes. A pesar del incremento del valor del vale hasta S/43, S/63 y S/80 en distritos priorizados, el nivel de canje no ha superado mejoras marginales. Esto demuestra que el aumento del subsidio monetario no compensa los sobrecostos logísticos en zonas alejadas.

Cuarto, es importante reconocer que la política de acceso energético en el Perú no puede construirse sobre la base de una única solución tecnológica. En muchas zonas rurales y dispersas del país, donde las condiciones geográficas y logísticas dificultan el acceso permanente a combustibles comerciales, la biomasa continuará siendo una fuente energética utilizada por los hogares. En este contexto, el desafío de la política pública no debe ser simplemente erradicar su uso, sino promover su utilización mediante tecnologías eficientes, como las cocinas mejoradas, que permiten reducir significativamente los impactos en la salud y el ambiente. En paralelo, el desarrollo de esquemas de GLP no convencional puede complementar estas soluciones al reducir los costos logísticos y facilitar el acceso al combustible en la última milla. De esta manera, una política energética verdaderamente inclusiva debe reconocer la complementariedad entre diferentes fuentes y tecnologías, evitando enfoques que estigmaticen el uso tradicional de la biomasa y apostando por soluciones técnicas adaptadas a la realidad territorial del país.

Asimismo, la coexistencia de subsidios generalizados como el FEPC, que generó un alto costo fiscal sin focalización efectiva, evidencia la necesidad de reorientar el gasto público hacia soluciones estructurales y sostenibles.

En ese contexto, el GLP no convencional se presenta como una alternativa de política pública innovadora. La propuesta de que el Estado asuma la inversión en infraestructura básica —tanques a granel, mini redes o plantas móviles— mientras el sector privado opera el servicio, permite reducir costos logísticos y cerrar la brecha energética en la “última milla”.

Finalmente, la transición hacia un modelo complementario entre gas natural urbano y GLP no convencional rural no solo responde a criterios de eficiencia económica, sino también a principios de equidad territorial. Universalizar el acceso a energía limpia exige repensar el diseño institucional, mejorar la focalización del gasto y adoptar soluciones diferenciadas según la realidad geográfica del país.

La seguridad energética y la inclusión social no deben tratarse como políticas separadas. Son, en esencia, una misma agenda de desarrollo.

REFERENCIAS

- Bouzarovski, S., & Petrova, S. (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty–fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science*, 10, 31–40. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.06.007>
- Calvo, R., Álamos, N., Billi, M., Urquiza, A. (2021). Desarrollo de indicadores de pobreza energética en América Latina y el Caribe. Serie Recursos Naturales y Desarrollo, N° 207. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Calvo, R., Amigo, C., Billi, M., Cortés, A., Mendoza, P., Tapis, R., Urquieta, M. y Urquiza, A. (2019). Acceso equitativo a energía de calidad en Chile. Hacia un indicador territorializado y tridimensional de pobreza energética. Red de Pobreza Energética. https://pobrezaenergetica.cl/wp-content/uploads/2021/10/ACCESO-EQUITATIVO-A-ENERG_C3_8DA-DE-CALIDAD-EN-CHILE.pdf.
- Camprubí, L., Malmusi, D., Mehdipanah, R., Palència, L., Molnar, A., Muntaner, C., y Borrell, C. (2016). Façade insulation retrofitting policy implementation process and its effects on health equity determinants: A realist review. *Energy Policy*, 91, 304-314. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.01.016>.
- Carvajal, F., López, D., Sanin, M., Mejdalani, A., Ravillard, P., Chueca-Montuenga, J., García-Ochoa, R. y Hallack, M. (2020). Más allá de la electricidad: Cómo la energía provee servicios en el hogar. BID. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Mas-alla-de-la-electricidad-Como-la-energiaproveen-servicios-en-el-hogar.pdf>.
- Fondo de Inclusión Social Energético. (2025). Reporte del programa Vale de Descuento GLP. <https://www.fise.gob.pe>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de vida y pobreza 2024. <https://www.inei.gob.pe>
- Ministerio de Energía y Minas. (2021). Decreto Supremo N.º 020-2021-EM, que modifica el Reglamento de la Ley N.º 29852 que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético. <https://spij.minjus.gob.pe>
- Ministerio de Energía y Minas. (2022). Anuario estadístico de hidrocarburos 2022. <https://www.gob.pe/minem>
- Ministerio de Energía y Minas. (2022). Balance nacional de energía 2022. <https://www.gob.pe/minem>
- Ministerio de Energía y Minas. (2023). Decreto Supremo N.º 005-2023-EM, que amplía el valor económico del Vale de Descuento FISE. <https://spij.minjus.gob.pe>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. (2025). Reporte de precios del GLP en el mercado peruano. <https://www.osinergmin.gob.pe>
- Pachauri, S., & Spreng, D. (2011). Measuring and monitoring energy poverty. *Energy Policy*, 39(12), 7497–7504. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.07.008>
- Simsock, N. (2020). Energy. *International Encyclopedia of Human Geography* (Second Edition), 123-135. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/B9780081022955107838>.
- Sistema Peruano de Información Jurídica. (2021). Decreto Supremo N.º 021-2012-EM: Reglamento de la Ley N.º 29852 que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético. <https://spij.minjus.gob.pe>
- Sovacool, B. K. (2012). The political economy of energy poverty: A review of key challenges. *Energy for Sustainable Development*, 16(3), 272–282. <https://doi.org/10.1016/j.esd.2012.05.006>
- TGP: Perú necesita mayor red de ductos de gas natural para impulsar competitividad. (2024, 17 de julio). Gestión. <https://gestion.pe/peru/tgp-peru-necesita-mayor-red-de-ductos-de-gas-natural-para-impulsarcompetitividad-noticia/>
- United Nations. (2022). The sustainable development goals report 2022.
- Urquiza, A. y Billi, M. (2020). Seguridad hídrica y energética en América Latina y el Caribe: definición y aproximación territorial para el análisis de brechas y riesgos de la población.
- Urquiza, A., Amigo, C., y Calvo, R. (2019). Policy Paper — Serie Pobreza Energética. Pobreza energética: El acceso desigual a energía de calidad como barrera para el desarrollo en Chile (Policy Paper RedPe). <https://www.cr2.cl/pobreza-energetica-el-acceso-desigual-a-energia-de-calidad-como-barrera-para-el-desarrollo-en-chile/>

LA COEXISTENCIA DE REGÍMENES LABORALES Y SU IMPACTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

THE COEXISTENCE OF LABOR REGIMES AND THEIR IMPACT ON THE PUBLIC MANAGEMENT OF THE NATIONAL CIVIL SERVICE AUTHORITY

Recibido: 27 de marzo de 2026 | Aprobado: 19 de agosto de 2026

YASMIN TERESA CONISLLA
ESPINOZA¹
DANTE PAIVA GOYBURU²

RESUMEN

El presente artículo analiza la relación entre la coexistencia de diversos regímenes laborales y la gestión pública en la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR desde el año 2022 al 2024. La investigación tiene un enfoque mixto en lo cualitativo-cuantitativo, descriptivo-correlacional y de investigación no experimental de corte transversal. Se contó con la participación de servidores de diferentes regímenes laborales, incluyendo un muestreo de conveniencia no probabilístico.

Los resultados evidencian que a medida que los regímenes laborales coexisten, las condiciones laborales, la equidad interna, la planificación del talento humano y la eficiencia de la organización pública diferirán significativamente debido a diferentes factores en los procesos de gestión pública y todos los sectores clave de la estructura de gestión pueden verse afectados.

Además, encontramos una asociación consistente entre la fragmentación del sistema laboral (base de empleo) y las percepciones sobre el desempeño de la gestión pública.

Se concluye que la diversidad de regímenes laborales incide de manera directa en la gestión pública, afectando la equidad, la motivación, la planificación y la eficiencia institucional. Así, esperamos que la formulación de políticas para armonizar la regulación y modernizar el servicio civil impulse el establecimiento de un sistema meritocrático.

Palabras clave: regímenes laborales, gestión pública, SERVIR, equidad laboral, modernización del estado.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between the coexistence of diverse employment regimes and public management at the National Civil Service Authority- SERVIR from 2022 to 2024. The research employs a mixed-methods approach, combining qualitative and quantitative methods, and is descriptive-correlational and non-experimental with a cross-sectional design. Participants included public servants from different employment regimes, selected through non-probability convenience sampling.

The results show that as employment regimes coexist, working conditions, internal equity, human talent planning, and the efficiency of the public organization differ significantly due to various factors in public management processes, and all key sectors of the management structure can be affected.

- 1 Maestra en Gestión Pública por la USMP.
Ministerio del Interior.
Correo: yasminte@hotmail.com
ORCID: [0009-0004-4243-7005](https://orcid.org/0009-0004-4243-7005)
- 2 Doctor en Derecho y Ciencia Política por la UNMSM.
Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
Correo: dpaivag@unmsm.edu.pe
ORCID: [0000-0001-9140-6580](https://orcid.org/0000-0001-9140-6580)

Furthermore, a consistent association was found between the fragmentation of the labor system (employment base) and perceptions of public management performance.

It is concluded that the diversity of employment regimes directly impacts public management, affecting equity, motivation, planning, and institutional efficiency. Thus, we hope that policy formulation to harmonize regulation and modernize the civil service will promote the establishment of a meritocratic system.

Keywords: labor regimes, public management, SERVIR, labor equity, state modernization.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la modernización del Estado peruano, la gestión de recursos humanos es una estrategia central para asegurar la eficiencia, equidad y calidad de los servicios públicos prestados. Sin embargo, la coexistencia de diversos regímenes laborales, entre ellos los regulados por los Decretos Legislativos N° 276, N° 728, N° 1057 y la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, han creado una fragmentación tanto en términos de marco normativo como funcional que plantea importantes desafíos para la gestión pública. Esta diversidad genera diferencias en las condiciones laborales, niveles remunerativos, estabilidad en el empleo y oportunidades de desarrollo profesional, afectando la implementación de un sistema basado en la meritocracia.

Al respecto, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, conforme al Decreto Legislativo N° 1023 que la crea como organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto Legislativo N.º 1023, 2008), tiene como rol liderar la reforma del servicio civil a nivel nacional y gestionar internamente una estructura laboral caracterizada por la coexistencia de múltiples regímenes.

Esto crea un conjunto de tensiones organizacionales que pondrían en peligro la eficiencia institucional, la equidad interna y la cohesión organizacional y, por lo tanto, su posición como modelo para implementar la política de recursos humanos en el sector público.

Con base en esto, el presente estudio se centra en comparar y contrastar la coexistencia de regímenes laborales y la gestión pública en SERVIR en el período 2022-2024. En particular, evalúa los regímenes laborales actuales, el impacto de dichos regímenes en la organización y desarrollo del talento humano y cuáles son las acciones para integrar la estructura laboral en el proceso de implementación del régimen con el servicio civil.

La importancia de la investigación radica en que aborda una problemática estructural que incide directamente en la consolidación de un servicio civil meritocrático, eficiente y transparente. El análisis de la situación interna de SERVIR permite evidenciar las limitaciones que enfrenta la propia entidad encargada de liderar la reforma, aportando evidencia empírica para el diseño de políticas públicas orientadas a la homogenización progresiva del sistema laboral en el Estado peruano.

En este sentido, la pregunta de investigación que guía el estudio es: ¿Cuál es la relación entre la coexistencia de los diversos regímenes laborales y la gestión pública en SERVIR durante el periodo 2022-2024? A partir de esta interrogante, se plantea como hipótesis que la fragmentación del sistema laboral incide de manera significativa en la gestión pública, afectando dimensiones clave como la equidad, la motivación, la planificación del talento humano y la eficiencia institucional.

En conjunto, el estudio proporciona una evidencia relevante sobre los efectos de la coexistencia de regímenes laborales en la gestión pública, y contribuye al debate sobre cómo necesitamos avanzar hacia un modelo de servicio civil más integrado, coherente y orientado a resultados para cumplir con la meritocracia y lograr la modernización del estado.

MARCO TEÓRICO

La coexistencia de diversos regímenes laborales en el sector público constituye un tema popular en la literatura académica, ya que está involucrado en los procesos de modernización del Estado. En esa línea, la administración pública en América Latina se caracteriza por la mezcla de sistemas de empleo tradicionales y modernos (flexibles), lo que produce impactos ambivalentes en la eficiencia institucional.

Existen estudios internacionales que sugieren que esta coexistencia responde a la necesidad de una mayor flexibilidad en la administración pública; sin embargo, también fragmenta las regulaciones y genera desigualdades laborales. En Chile, la introducción del derecho laboral privado en el trabajo público ha permitido un enfoque

organizacional flexible y efectivo, pero ha causado ambigüedad legal para el reconocimiento de derechos (Gómez Gonzáles, 2019; Egaña Baraona, 2016).

En el contexto argentino, la evidencia muestra que los cambios en la gestión de recursos humanos resultan de cuestiones políticas y técnicas que influyen en la implementación e incluso en la sostenibilidad de la evolución institucional (Ojeda, 2013). De manera similar, los nuevos marcos regulatorios vigentes hoy no se adaptan a los nuevos movimientos laborales (por ejemplo, flexibilidad y trabajo híbrido) y la necesidad de ajustes regulatorios sigue siendo aguda (Pisoni y Moreno, 2023).

Asimismo, Colombia y México han documentado que la coexistencia de regímenes laborales conduce a desigualdades en derechos, estabilidad laboral y sistemas de justicia en principios importantes, como la equidad y la igualdad, respectivamente (Guachetá Torres y Rojas Toledo, 2021; Morales Ramírez et al., 2023). Por lo tanto, sugieren que la fragmentación normativa sigue frenando el desarrollo de sistemas de servicio civil más estructurados que trabajen con individuos en Colombia y México según los estándares.

En el contexto peruano, el problema se complica más debido a la coexistencia de varios regímenes laborales y la dispersión regulatoria del sistema de empleo público. Además, los datos muestran que esta diversidad conduce a la ineficiencia en la gestión del talento humano y a la dificultad en la implementación de políticas públicas coherentes (Perfecto-Sosa et al., 2024). Además, la coexistencia de diferentes regímenes laborales lleva a disparidades en las condiciones laborales, salarios y beneficios para todas las partes, lo que resulta adverso para su motivación y desempeño, impactando negativamente en la ineficiencia de la cultura organizacional (Travezaño, 2022; Castellanos Custodio, 2019).

Cabe señalar que la gestión del servicio civil en el país registra una marcada intervención política antes que técnica, evidenciada en la reciente producción legislativa del Congreso de la República. La Ley N.º 32563, publicada el 23 de marzo de 2026, modifica los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo N.º 1057, definiendo el Contrato Administrativo de Servicios como una modalidad especial de contratación laboral privativa del Estado, regulada por dicha norma y, supletoriamente, por la Ley N.º 30057 en lo que favorezca al trabajador; admite su celebración a plazo indeterminado, previo concurso público de mérito, para el desarrollo de actividades permanentes; e incorpora beneficios económicos como los aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad y la compensación por tiempo de servicios calculada sobre el íntegro de la remuneración mensual.

Con ello, un régimen concebido originalmente como transitorio —cuya eliminación progresiva había sido prevista por la Ley N.º 29849— se consolida como régimen permanente y paralelo al de la Ley N.º 30057, debilitando el incentivo del tránsito hacia el régimen del servicio civil. Por su parte, la Ley N.º 32568 autoriza el nombramiento de los trabajadores del Seguro Social de Salud – EsSalud beneficiarios de la Ley N.º 31539 en el régimen del Decreto Legislativo N.º 728, y de los beneficiarios de la Ley N.º 31538 en el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057, esto es, una incorporación a plazo indeterminado que no deriva de un concurso público de méritos convocado para tal efecto.

Ambas normas repercuten directamente en los principios recogidos en el artículo III del Título Preliminar de la Ley N.º 30057. En primer término, el principio de meritocracia, conforme al cual el acceso, la permanencia y la progresión en el servicio civil se fundan en la aptitud, actitud, desempeño y capacidad demostrados en procesos de evaluación y concursos, resulta desplazado cuando la incorporación estable al empleo público se produce por mandato legal y no por concurso. En segundo término, se afecta el principio de igualdad de oportunidades, pues se generan vías de acceso diferenciadas a la estabilidad según el colectivo beneficiado por cada ley, en desmedro de quienes concursan bajo las reglas generales. En tercer término, el principio de eficacia y eficiencia se ve comprometido en la medida en que la consolidación de regímenes paralelos perpetúa la fragmentación normativa que la reforma del servicio civil buscaba superar. Finalmente, el principio de provisión presupuestaria queda tensionado, dado que los nuevos beneficios económicos se financian con cargo a modificaciones presupuestarias de las propias entidades, sin una evaluación técnica integral previa de su sostenibilidad fiscal.

Consideramos que situaciones como la antes descrita constituyen un paradójico proceder por parte del legislativo, toda vez que las leyes aprobadas el presente 2026 repercuten en los principios previstos en la Ley N.º 30057, la cual fue aprobada en el año 2013 y su total implementación aún sigue en desarrollo.

Desde una perspectiva histórico-normativa, se aprecia que la evolución de las tendencias de empleo público en el Perú ha sido fragmentada y sin una visión coherente, y el sistema de servicio civil no tiene que ser unificado o entendido (Zevallos Acosta y Zevallos López, 2023). En ese contexto, se argumentó que la unificación de los regímenes laborales en un país libre sería necesaria para garantizar la igualdad y la meritocracia, ya que son parte de una buena sociedad para promover el servicio público (Montalvo Uvidia, 2018).

En términos conceptuales, los regímenes laborales en el sector público se entienden como el conjunto de normas que regulan la relación entre el Estado y sus servidores, estableciendo derechos, obligaciones y condiciones de trabajo diferenciadas. En el caso peruano, existen más de un régimen y hay diversidad en el marco, lo que puede causar una falta de equidad y eficiencia en el sistema, por así decirlo (Ackerman, 2014).

Este fenómeno puede observarse desde la teoría de la dualidad del mercado laboral, que predice que diferentes segmentos en la empresa están bajo diferentes condiciones en términos de estabilidad, salario y acceso a beneficios (Doeringer y Piore, 1971). En el sector público, esta situación genera empleados en una sociedad integrada que podrían asumir diferentes niveles y en un mayor desarrollo que podría destruir la cohesión organizacional o disminuir el rendimiento.

Por esta razón, el Estado peruano ha impulsado procesos de reforma orientados a la modernización del servicio civil, siendo la Ley N° 30057 uno de los principales instrumentos normativos. Esta norma busca establecer un régimen unificado basado en la meritocracia, la eficiencia y la transparencia; no obstante, su implementación enfrenta desafíos asociados a la coexistencia de regímenes preexistentes y a la complejidad del proceso de transición.

En contraste, la gestión pública es el método de gestión en el que los organismos estatales trabajan con los recursos humanos, materiales y financieros para asegurar la prestación del servicio y la eficiencia de la entidad, equidad y calidad de la prestación del servicio (Osborne y Gaebler, 1992). Es decir, la gestión de recursos humanos es un eje estratégico en estos países, ya que el desempeño de la organización está muy influenciado por las prácticas laborales y la motivación de los empleados en esta institución.

Para que la “Nueva Gestión Pública” obtenga mejores indicadores de desempeño, la medición del desempeño de las actividades, así como la eficiencia en la aplicación de recursos (Hood, 1991), se debe adoptar un modelo organizacional coherente y sistemas laborales integrados. Y en ese sentido, la heterogeneidad de los sistemas laborales dificulta la implementación del sistema, la estandarización de procesos y la planificación del talento humano y el establecimiento de una dirección institucional no es posible.

Y en el caso de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, como ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, esta problemática adquiere especial relevancia. La entidad no solo lidera la reforma del servicio civil, así como también encara las arremetidas políticas que en más de una ocasión han propuesto su eliminación, e incluso la derogatoria de la Ley del Servicio Civil; sino que también enfrenta internamente la coexistencia de diversos regímenes laborales, lo que genera tensiones que afectan la equidad interna, la eficiencia institucional y la cohesión organizacional.

En consecuencia, la coexistencia de regímenes laborales y la gestión pública es fundamental para entender las limitaciones estructurales del servicio civil peruano y, por lo tanto, promover políticas para asegurar que se adopte un enfoque más efectivo, coherente y orientado a resultados en la toma de decisiones de este servicio público.

METODOLOGÍA

La investigación es de tipo aplicada, orientada a generar evidencia útil para la mejora de la gestión pública en la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Se adopta un enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo), que permite integrar el análisis normativo y documental de los regímenes laborales con la medición de variables asociadas a la gestión pública.

El diseño es no experimental y de corte transversal, observando las variables en su entorno real en un solo momento sin manipularlas. Asimismo, el estudio presenta un enfoque descriptivo-correlacional, orientado a caracterizar los regímenes laborales y determinar la vinculación con la gestión pública.

La población estuvo conformada por servidores civiles de SERVIR bajo distintos regímenes laborales durante el periodo 2022–2024. Para el análisis, se consideró como población de referencia el total de servidores correspondiente al año 2024 ($N = 454$). La muestra se determinó mediante la fórmula de Cochran para poblaciones finitas, con un nivel de confianza del 90 %, un margen de error del 10 % y una proporción esperada de 0,5, obteniéndose un tamaño mínimo de 59 participantes. El muestreo fue no probabilístico por conveniencia, seleccionando participantes voluntarios y pertenecientes a la institución.

La recolección de datos se realizó a través de dos técnicas principales, el análisis documental de fuentes normativas, institucionales y bibliográficas relacionadas con los regímenes laborales en el sector público; y, se aplicó una encuesta estructurada a servidores civiles de la entidad, con preguntas cerradas y escala tipo Likert, orientada a medir percepciones sobre equidad, eficiencia, planificación del talento humano y desempeño institucional.

El trabajo de campo se desarrolló mediante un cuestionario estructurado y anónimo de veinticinco preguntas, organizado en cinco secciones: i) datos generales, ii) diversidad de regímenes laborales, iii) impacto en la gestión del talento humano, iv) acciones institucionales y, v) gestión pública, con preguntas cerradas dicotómicas, de opción múltiple y de escala tipo Likert de cinco puntos. Se obtuvieron 59 respuestas, cifra equivalente al tamaño mínimo muestral calculado.

La composición de la muestra, de acuerdo al régimen laboral declarado por los participantes, fue la siguiente (ver Tabla 1): 45,8 % del régimen del D.L. N.º 1057 – CAS (27), 20,3 % de la Ley N.º 30057 (12), 3,4 % del D.L. N.º 276 (2), 1,7 % del D.L. N.º 728 (1) y 28,8 % que declaró otra modalidad de vínculo (17). En lo que respecta a sus características demográficas, el 50,8 % tiene entre 31 y 40 años y el 30,5 % entre 41 y 50 años; el 50,8 % es de sexo masculino y el 49,2 % femenino; el 84,7 % cuenta con formación profesional; y el 35,6 % registra más de seis años de servicio en la entidad.

Tabla 1

Composición de la Muestra Encuestada (n = 59)

VARIABLE	CATEGORÍA	N	%
Régimen laboral autodeclaradoa	D.L. N.º 1057 – CAS	27	45,8 %
	Ley N.º 30057	12	20,3 %
	D.L. N.º 276	2	3,4 %
	D.L. N.º 728	1	1,7 %
	Otra modalidad de vínculo	17	28,8 %
Edad	De 20 a 30 años	9	15,3 %
	De 31 a 40 años	30	50,8 %
	De 41 a 50 años	18	30,5 %
	Más de 51 años	2	3,4 %
Sexo	Masculino	30	50,8 %
	Femenino	29	49,2 %
Formación académicab	Profesional	50	84,7 %
	Técnico	8	13,6 %
	Auxiliar u otros	1	1,7 %
Tiempo de servicio en la entidad	Menos de 1 año	9	15,3 %
	De 1 a 3 años	18	30,5 %
	De 4 a 6 años	11	18,6 %
	Más de 6 años	21	35,6 %
Total		59	100,0 %

Nota. Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada. El régimen laboral corresponde al declarado por los participantes. Las categorías de sexo, formación y edad sin frecuencia registrada (p. ej., “no binario”) se omiten por presentar valor cero.

^a Categoría sin frecuencia registrada.

^b Valor porcentual calculado sobre el total (n = 59).

Es de mencionar que, dado el carácter no probabilístico del muestreo por conveniencia y la elaboración propia del cuestionario, los resultados no son estadísticamente generalizables al conjunto del empleo público y su valor es descriptivo y exploratorio respecto de las percepciones del personal participante. Para mitigar el riesgo de sesgo de autoselección, la encuesta fue anónima y voluntaria, se dirigió a servidores de los distintos regímenes y unidades orgánicas de la entidad, y sus resultados fueron triangulados con el análisis documental de la información oficial de la Oficina de Recursos Humanos (Memorando N.º 002640-2025-SERVIR-GG-ORH), que registra la composición de la planilla del periodo 2022–2024.

Para el procesamiento de la información, los datos cualitativos fueron analizados mediante técnicas de análisis de contenido, identificando categorías temáticas relevantes. Por otro lado, los datos cuantitativos fueron procesados mediante estadística descriptiva (frecuencias, porcentajes y medidas de tendencia central) y análisis correlacional, utilizando herramientas como SPSS y Microsoft Excel. En cuanto a los aspectos éticos, la investigación se desarrolló respetando los principios de confidencialidad, anonimato y consentimiento informado de los participantes.

ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Conforme al diseño descriptivo–correlacional y al enfoque mixto declarados en la metodología, los resultados se organizan en cinco ejes que derivan directamente de las técnicas de recolección empleadas. El primer eje

referido a la caracterización de los regímenes laborales, proviene del análisis documental de la información oficial de la entidad: durante el periodo 2022-2024, SERVIR administró personal exclusivamente bajo los regímenes del D.L. N° 1057, del D.L. N° 728 y de la Ley N° 30057, con una reducción sostenida del CAS (de 236 a 179 servidores), una dotación estable del régimen 728 (de 15 a 13) y un crecimiento del régimen del servicio civil (de 179 a 262), sobre un total que pasó de 430 a 454 servidores (ver Tabla 2). Los ejes segundo, tercero y cuarto corresponden a las secciones del cuestionario orientadas a medir las percepciones sobre equidad laboral, planificación del talento humano y eficiencia institucional, respectivamente. El quinto eje integra ambas fuentes y examina la asociación entre las variables del estudio.

a. Caracterización de los regímenes laborales

Tabla 2

Servidores civiles de SERVIR según régimen laboral, Periodo 2022-2024

Régimen laboral	2022	2023	2024
D.L. N.° 1057 (CAS)	236	208	179
D.L. N.° 728	15	14	13
Ley N.° 30057	179	218	262
Total	430	440	454

Nota. Oficina de Recursos Humanos de SERVIR (Memorando N.° 002640-2025-SERVIR-GG-ORH, del 22 de septiembre de 2025). Cifras con fecha de corte al 31 de diciembre de cada año. Durante el periodo, la entidad no administró personal bajo el régimen del D.L. N.° 276.

Los resultados muestran la coexistencia de múltiples regímenes laborales dentro de la entidad, principalmente aquellos correspondientes al régimen del servicio civil, contratación administrativa de servicios (CAS) y régimen privado. Esto permite una estructura organizativa heterogénea, en la que los servidores se encuentran sujetos a distintas condiciones contractuales, niveles de estabilidad y esquemas remunerativos.

Desde una perspectiva descriptiva, se observa que dicha coexistencia no responde a un diseño organizacional planificado, sino a procesos progresivos de incorporación normativa, lo que ha generado una superposición de regímenes dentro de la institución.

b. Percepción de equidad laboral

En el eje de percepción de equidad laboral se reportan los siguientes resultados de la encuesta (ver Tabla 3): el 93,2 % de los participantes considera que la coexistencia de regímenes genera diferencias en las condiciones de trabajo; el 84,8 % califica la afectación a la equidad interna como alta o muy alta (49,2 % en el nivel 4 y 35,6 % en el nivel 5 de la escala); y el 72,9 % percibe diferencias significativas en trato, beneficios o estabilidad entre servidores de distintos regímenes.

Tabla 3

Síntesis de resultados descriptivos de la encuesta, según dimensión de análisis (n = 59)

Dimensión	Indicador (ítem del cuestionario)	Resultado
Diversidad de regímenes laborales	Percibe que la coexistencia genera diferencias en las condiciones de trabajo (Si)	93,2 % (55)
	Régimen laboral preferido: D.L. N.° 728	55,9 % (33)
	Régimen laboral preferido: Ley N.° 30057	40,7 % (24)
Equidad laboral	Afectación a la equidad interna alta o muy alta (niveles 4 y 5 de la escala)	84,8 % (50)
	Percibe diferencias significativas en trato, beneficios o estabilidad (Si)	72,9 % (43)
	El régimen influye en el reconocimiento o valoración del personal (Si)	50,8 % (30)
Planificación del talento humano	La coexistencia dificulta la planificación del talento humano (Si)	71,2 % (42)
	Impacto alto o muy alto en la organización del trabajo (niveles 4 y 5)	71,1 % (42)
	Impacto alto o muy alto en el desarrollo y la capacitación (niveles 4 y 5)	61,0 % (36)

Eficiencia institucional	Afecta el cumplimiento de metas institucionales (Sí / Parcialmente)	57,6 % / 33,9 %
	Impacta la calidad del servicio a la ciudadanía (Sí / Parcialmente)	49,2 % / 27,1 %

Nota. Los resultados se expresan en porcentaje (%). El número entre paréntesis corresponde a la cantidad de respuestas afirmativas (n = 59).

En esa línea, encontramos que la mayoría de los encuestados perciben las desigualdades entre empleados que realizan la misma tarea pero se encuentran en diferentes circunstancias laborales. Estas diferencias se manifiestan principalmente en:

- Niveles remunerativos.
- Acceso a beneficios laborales.
- Estabilidad en el empleo.

Este hallazgo evidencia que la fragmentación laboral impacta directamente en la percepción de justicia organizacional, lo cual constituye un factor crítico en la gestión de recursos humanos.

c. Impacto en la planificación del talento humano

En el eje de planificación del talento humano: el 71,2 % considera que la coexistencia dificulta la planificación del personal; el 71,1 % le atribuye un impacto alto en la organización del trabajo; y el 61 % percibe impacto alto en las oportunidades de desarrollo y capacitación.

Así, los resultados indican que la coexistencia de regímenes laborales dificulta la implementación de políticas integrales de gestión de personal. En particular, se identifican limitaciones en:

- La estandarización de perfiles y funciones.
- La movilidad interna del personal.
- La proyección de líneas de carrera.

La heterogeneidad contractual también crea limitaciones normativas en las entidades que pueden hacer una planificación estratégica coherente y cómo la organización las utiliza eficientemente para el uso de recursos humanos.

d. Efectos en la eficiencia institucional

En el eje de eficiencia institucional: el 57,6 % afirma que la coexistencia afecta el cumplimiento de metas institucionales y un 33,9 % adicional que lo afecta parcialmente; el 49,2 % percibe impacto en la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía (más un 27,1 % que lo percibe parcial), siendo los aspectos más afectados la calidad técnica de las respuestas (52,6 %), el acceso equitativo a los servicios (39,5 %) y la rapidez en la atención (26,3 %).

En consecuencia, los resultados evidencian que la coexistencia de regímenes laborales incide en el desempeño organizacional. Los encuestados identifican que las diferencias en condiciones laborales pueden generar:

- Desmotivación en el personal.
- Menor compromiso institucional.
- Dificultades en el trabajo colaborativo.

Esto impacta la productividad y, por lo tanto, la capacidad de la entidad para lograr los objetivos estratégicos.

e. Análisis correlacional

El análisis correlacional se abordó en el nivel descriptivo, examinando la convergencia entre la variable coexistencia de regímenes laborales y las dimensiones de la gestión pública medidas en la encuesta. La consistencia de los patrones hallados —la fragmentación contractual aparece asociada a valoraciones negativas en equidad (84,8 %), planificación (71,2 %) y eficiencia (57,6 %)— permite afirmar una relación directa entre ambas variables en la entidad estudiada, sin que ello implique inferencia de causalidad ni estimación paramétrica, dada la naturaleza no probabilística del muestreo y el carácter transversal del diseño.

Ello evidencia la existencia de una relación significativa entre la coexistencia de regímenes laborales y la gestión pública. En particular, se observa que a mayor fragmentación laboral, se incrementan las percepciones negativas en dimensiones clave como equidad, planificación y eficiencia. Este resultado confirma que la diversidad de regímenes no es un fenómeno neutral, sino que tiene implicancias directas en el funcionamiento institucional.

De manera integral, los hallazgos nos llevan a afirmar que la coexistencia de regímenes laborales en la entidad genera efectos estructurales en la gestión pública, manifestándose en desigualdades internas, limitaciones en la gestión del talento humano y afectación del desempeño institucional.

En consecuencia, los resultados evidencian que la coexistencia de diversos regímenes laborales constituye un factor determinante en la gestión pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, confirmando una relación directa y significativa entre la fragmentación contractual y dimensiones clave como la equidad interna, la planificación del talento humano y la eficiencia institucional. Este hallazgo es consistente con la literatura que señala que la diversidad normativa en el empleo público genera desigualdades estructurales y limita la cohesión organizacional (Egaña Baraona, 2016; Gómez González, 2019).

Si bien se observa un crecimiento del régimen del servicio civil, lo que evidencia avances hacia un modelo meritocrático, su implementación parcial mantiene un escenario de fragmentación que afecta la eficiencia y equidad institucional. En esta línea, los resultados muestran que las acciones de armonización han sido percibidas como moderadamente efectivas, lo que sugiere limitaciones en su implementación y articulación, tal como lo advierte la literatura sobre reformas del empleo público (Pisoni y Moreno, 2023).

Los resultados también arrojaron hallazgos no previstos que matizan la premisa inicial. Primero, el 28,8 % de los encuestados declaró pertenecer a 'otra' modalidad de vínculo y un 3,4 % al régimen del D.L. N° 276, pese a que la información oficial de la entidad solo registra personal bajo los regímenes 1057, 728 y 30057 en el periodo analizado, este desajuste entre el régimen declarado y la composición real de la planilla sugiere un grado relevante de desconocimiento del propio marco contractual, hallazgo consistente con lo reportado por Díaz Zea (2024) sobre el bajo nivel de comprensión de los regímenes laborales entre los servidores públicos.

Segundo, contrariamente a lo esperable en la entidad rectora de la reforma, la preferencia mayoritaria del personal no se orienta al régimen de la Ley N° 30057 (40,7 %) sino al del D.L. N° 728 (55,9 %), lo que indica que la estabilidad y los beneficios consolidados pesan más en la valoración de los servidores que el modelo meritocrático que la propia entidad promueve.

Tercero, las acciones de armonización no fueron calificadas como inexistentes sino como moderadamente efectivas (37,3 % en el nivel intermedio; solo 27,1 % las considera efectivas o muy efectivas y 35,6 % poco o nada efectivas), lo que desplaza el problema desde el diseño normativo hacia la implementación, articulación y comunicación interna de las medidas. Cuarto, un 8,5 % del personal no percibe afectación en el cumplimiento de metas, lo que sugiere que en áreas con procesos más estandarizados la incidencia del régimen laboral es menor. Estos matices impiden reducir la discusión a una confirmación del marco teórico y delimitan con mayor precisión el alcance de los hallazgos.

A un nivel más amplio, estos hallazgos indican que la fragmentación laboral condiciona el desempeño institucional y la justicia organizacional. Por lo tanto, resulta necesario avanzar hacia un modelo de servicio civil más cohesivo y meritocrático, en consonancia con la modernización del Estado.

CONCLUSIONES

El estudio confirma que la coexistencia de diversos regímenes laborales constituye un factor determinante en la gestión pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Se demuestra una relación directa y significativa entre la fragmentación laboral y dimensiones clave como la equidad interna, la motivación del personal, la planificación del talento humano y la eficiencia institucional. Por ende, la diversidad contractual no solo genera diferencias en condiciones laborales, sino que también impacta en la organización del trabajo y en la calidad del servicio público, configurándose como una limitante para la consolidación de un servicio civil meritocrático.

Asimismo, se identificó que la entidad mantiene una estructura laboral heterogénea compuesta por los regímenes del D.L. N° 1057 (CAS), del D.L. N° 728 y de la Ley N° 30057, conforme a la información oficial del periodo 2022-2024. Estos regímenes presentan diferencias significativas en estabilidad, beneficios y oportunidades de desarrollo profesional, las cuales determinan la percepción de equidad y justicia organizacional: el 93,2 % del personal encuestado reconoce que la coexistencia genera diferencias en las condiciones de trabajo y el 84,8 % califica su efecto sobre la equidad interna como alto o muy alto. No obstante, la composición de la planilla evidencia un avance sostenido del régimen del servicio civil, que pasó de 179 servidores en 2022 a 262 en 2024, en paralelo a la reducción del CAS de 236 a 179, lo que da cuenta de una transición institucional gradual hacia el modelo meritocrático.

Cabe precisar que, si bien el Decreto Legislativo N° 276 integra el marco general de regímenes laborales del empleo público peruano y por ello se aborda en la introducción y en el marco teórico, la entidad estudiada no administró personal bajo dicho régimen durante el periodo 2022-2024, conforme a la información oficial de su Oficina de Recursos Humanos. Por tal razón, el análisis empírico y las conclusiones se circunscriben a los regímenes del D.L. N° 1057, del D.L. N° 728 y de la Ley N° 30057. Las dos respuestas de la encuesta declaradas

bajo el D.L. N° 276 (3,4 %) se explican por la autoclasificación de los participantes y se analizan como parte del hallazgo relativo al desconocimiento del propio régimen laboral.

En la gestión del talento humano, el estudio evidenció que la coexistencia de regímenes laborales limita la planificación, organización y desarrollo del personal: el 71,2% de los encuestados señala dificultades de planificación y el 71,1% un impacto alto en la organización del trabajo, lo que se traduce en obstáculos para estandarizar procesos, conformar equipos y garantizar condiciones de trabajo equitativas, con la consecuente afectación de la motivación y del rendimiento general.

Asimismo, aunque el avance del régimen de la Ley N° 30057 refleja la orientación institucional hacia un sistema meritocrático, su implementación parcial no ha cerrado las brechas del sistema: la persistencia de regímenes paralelos continúa repercutiendo en la coherencia institucional, la equidad interna y la gestión eficaz de los recursos humanos.

En cuanto a las acciones orientadas a la armonización laboral, se concluye que estas han sido percibidas como parcialmente efectivas, evidenciando limitaciones en su implementación, articulación y comunicación interna. Ello pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de transición y garantizar una aplicación más uniforme y consistente de las políticas institucionales.

Parte de la situación que describimos puede derivarse del hecho de la incertidumbre que genera que, en más de una década desde su vigencia, la Ley del Servicio Civil no ha contado con el respaldo suficiente en el seno del Poder Ejecutivo para asegurar su plena implementación. Hay que considerar que el empleo público siempre será un aspecto sensible en cualquier gobierno, y las reformas que se produzcan en dicho nivel requieren de una solidez a priori para que puedan garantizarse resultados positivos.

Finalmente, conviene precisar el aporte específico de este estudio frente a la literatura existente. Que la multiplicidad de regímenes laborales genera inequidades y limita la gestión del talento humano era una premisa ya documentada en el ámbito nacional y comparado (Egaña Baraona, 2016; Guachetá Torres y Rojas Toledo, 2021; Perfecto-Sosa et al., 2024).

Lo que esta investigación añade al debate es, primero, evidencia empírica de que dichos efectos se verifican al interior de la propia entidad rectora del sistema, lo que configura una paradoja institucional relevante para la política pública; segundo, la cuantificación descriptiva de esos efectos en una entidad concreta (93,2 % percibe diferencias en condiciones de trabajo; 84,8 % afectación alta de la equidad interna; 71,2 % dificultades de planificación; 57,6 % afectación del cumplimiento de metas); tercero, el hallazgo de que las medidas internas de armonización son percibidas como solo moderadamente efectivas (27,1 % las considera efectivas), lo que desplaza el problema desde el diseño normativo hacia la implementación y comunicación de las medidas; y cuarto, la identificación de un consenso del personal en torno a la unificación de regímenes como acción prioritaria (71,2%) y a la obligatoriedad del tránsito hacia la Ley N° 30057 (72,9 %), insumo directo para el diseño de políticas de homogenización progresiva del sistema laboral del Estado peruano.

RECOMENDACIONES

Basado en los hallazgos del estudio, se recomiendan mejoras en la gestión del talento humano y la gestión pública en la Autoridad Nacional del Servicio Civil, con el enfoque en descomponer la fragmentación laboral y armonizar y desarrollar un modelo meritocrático.

Primero debemos avanzar hacia un proceso de unificación progresiva de los regímenes laborales, ya que su coexistencia es la principal fuente de inequidades y limitaciones en la gestión institucional. Necesitamos construir un plan integrado con un diagnóstico actualizado de la situación contractual, una transición gradual al régimen del servicio civil, cronogramas firmes y reglas que permitan un trato justo.

En segundo lugar, es fundamental fortalecer la implementación efectiva del régimen establecido por la Ley N° 30057, mediante la consolidación de mecanismos institucionales que aseguren un tránsito ordenado y articulado. Esto implica establecer directrices claras, definir responsabilidades en las distintas unidades orgánicas, fortalecer la coordinación interna y realizar un seguimiento continuo de los avances, de modo que la reforma sea percibida como un proceso integral y no como acciones aisladas.

Asimismo, se recomienda desarrollar políticas internas orientadas a garantizar la equidad laboral, reduciendo las brechas existentes entre regímenes en términos de beneficios, condiciones de trabajo y reconocimiento. La

adopción de criterios uniformes contribuirá a mejorar la percepción de justicia organizacional, fortalecer el clima laboral y elevar el compromiso del personal.

En relación con la gestión operativa, se sugiere estandarizar los procesos de planificación y organización del trabajo, mediante el diseño de herramientas que permitan uniformizar funciones, perfiles y cargas laborales, así como establecer mecanismos de continuidad operativa que no dependan del régimen contractual. Esto favorecerá una mayor cohesión institucional y eficiencia en la gestión.

Del mismo modo, resulta necesario fortalecer las oportunidades de capacitación y desarrollo profesional, garantizando el acceso equitativo a programas formativos para todos los servidores. La implementación de un plan institucional inclusivo permitirá reducir brechas, mejorar las competencias del personal y contribuir a la profesionalización del servicio civil.

Por otro lado, se recomienda fortalecer los mecanismos de comunicación interna, de modo que las políticas laborales, los avances de tránsito al régimen del servicio civil y los criterios de gestión del personal se difundan de manera oportuna y transparente. La habilitación de canales de retroalimentación para los servidores contribuirá a construir confianza institucional.

También se propone el establecimiento de un sistema de reconocimiento basado en el mérito y el desempeño, con criterios objetivos y uniformes, de modo que los servidores sean valorados con independencia de su régimen laboral y la meritocracia se consolide como motor de la motivación institucional.

Por último, la Autoridad Nacional del Servicio Civil debería continuar impulsando, a nivel sectorial, la alineación normativa del empleo público y las políticas de reforma, de manera que se supere la fragmentación del empleo bajo una dirección común, con énfasis en la igualdad, la eficiencia y la profesionalización. Estas intervenciones contribuirán a consolidar un servicio civil más efectivo a nivel estatal.

REFERENCIAS

- Ackerman, M. (2014). El derecho del trabajo en América Latina: desafíos y perspectivas. *Revista Derecho Laboral*, 57(257), 45-72.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (2020). Resolución de Gerencia General N° 052-2020-SERVIR-GG. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/1092760-052-2020-servir-gg>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (2023). La reforma del servicio civil en el Perú. SERVIR. <https://www.servir.gob.pe/reforma-del-servicio-civil/>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (2025). [Memorando N° 002640-2025-SERVIR-GG-ORH]. Gerencia General – Oficina de Recursos Humanos.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (s. f.). Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos – SAGRHH. <https://www.gob.pe/24032-autoridad-nacional-del-servicio-civil-sistema-administrativo-de-gestion-de-recursos-humanos-sagrh>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2012). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. SERVIR. <https://guias.enap.edu.pe/subjects/reforma-antecedentes>
- Banco Interamericano de Desarrollo, y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D.C.: BID-CLAD. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Modelo-abierto-de-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-sector-p%C3%ABlico.pdf>
- Castellanos Custodio, R. E. (2019). *La coexistencia de regímenes laborales en las entidades públicas como causa de las diferencias y trato discriminatorio de los servidores públicos analizados en la Red Asistencial de Lambayeque ESSALUD* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo]. Repositorio Institucional UNPRG. <https://repositorio.unprg.edu.pe/handle/20.500.12893/3373>
- Congreso de la República del Perú. (1984). Código Civil (Decreto Legislativo N.º 295, publicado el 25 de julio de 1984). Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682684>
- Congreso de la República del Perú. (2002). Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Artículo 4). Diario Oficial El Peruano. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27658.pdf>
- Congreso de la República del Perú. (2008). Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Diario Oficial El Peruano.

- Congreso de la República del Perú. (2013). *Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil* (Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 4 de julio de 2013). <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=78>
- Congreso de la República del Perú. (2026). Ley N° 32563, Ley que regula los derechos y obligaciones de los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 1057. Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República del Perú. (2026). Ley N° 32568, Ley que autoriza el nombramiento al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores del Seguro Social de Salud – EsSalud beneficiarios de la Ley 31539 y al régimen laboral bajo el Decreto Legislativo 1057 beneficiarios de la Ley 31538. Diario Oficial El Peruano.
- Díaz Zea, K. A. (2024). *La Autoridad Nacional del Servicio Civil y los regímenes laborales en el Perú* (Tesis doctoral). Universidad Nacional Federico Villarreal. <https://hdl.handle.net/20.500.13084/9712SGSG>
- Doeringer, P. B., y Piore, M. J. (1971). *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. D.C. Heath.
- Egaña Baraona, R. (2016, 8-11 de noviembre). *El empleo público en Chile: caracterización, evolución reciente y el rol que cumple el Servicio Civil* [Ponencia]. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Escuela Nacional de Políticas Públicas. (2025, abril 29). Gestión pública: ¿Qué es y cuál es su función? ENPP Educativa. <https://www.enppeduca.com/gestion-publica-que-es-y-cual-es-su-funcion-2/>
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, (47), 37-64. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47_GarciaSanchez.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)
- Gómez González, R. F. (2019). Desafíos de la función pública en Chile y medidas para la modernización y buena gestión de las relaciones laborales dentro de la Administración del Estado. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (21), 195-218. <https://revistas.uxternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6281>
- Guachetá Torres, J. D., & Rojas Toledo, J. (2021). Empleados públicos y trabajadores oficiales en Colombia: ¿Desigualdad en el acceso a la administración de justicia en materia laboral? *Revista de Derecho (Barranquilla)*, (56), 94-116. <https://dx.doi.org/10.14482/dere.56.345.73>
- Herrera Daza, R. (2008). La eficiencia y la equidad en los sectores público y privado. *Revista de Economía Institucional*, 10(19), 307-327. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6403482>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0243B65C197B28CE052580E3005F623D/%24F1LE/eganabar.pdf
- La nueva gestión pública en el estado peruano. (s. f.). *LP Derecho*. <https://lpderecho.pe/nueva-gestion-publica-estado-peruano>
- Mattos Carhuapoma, S. V. (2023). *Afectación al principio de igualdad laboral con la coexistencia de distintos regímenes laborales en la administración pública* [Tesis profesional, Universidad Continental]. Repositorio RENATI. <https://hdl.handle.net/20.500.12394/12936>
- Montalvo Uvidia, B. R. (2018, 20 de junio). *Reforma unificadora de los regímenes laborales del sector público con el objeto de satisfacer los principios de mérito y de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, bajo la luz de la Ley del Servicio Civil* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/12188>
- Morales Ramírez, M. A., García Hinojos, S., y Apáez Pineda, Ó. J. (2023). *Régimen laboral de los servidores públicos* (2.ª ed.). Tirant Lo Blanch.
- Ojeda, V. P. (2013). Condicionantes políticos y necesidades técnicas ante un proceso de reforma en el sistema de Gestión de Recursos Humanos en un organismo público. DAAPGE. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (20), 111-147. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/1355>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2015/07/government-at-a-glance-2015_g1g52fa7/9789264262072-es.pdf
- Osborne, D. E., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley. https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/num_anteriores/Vol.II_No.I_1ersem/HMA_Vol.II_No.I_1ersem.pdf
- Perfecto-Sosa, A. D., Mautino-García, N., Gavelán-Polo, R. L., y Medina-Sotelo, C. G. (2024). Análisis del servicio civil en el Perú y otros países del mundo: una revisión sistemática. *Revista de Ciencias Humanísticas y Sociales (ReHuSo)*, 9(1), 58-71. <https://doi.org/10.33936/rehuso.v9i1.6021>

- Pisoni Enrique, A., y Moreno, M. E. (2023). *Tendencias del empleo 4.0: actualización del régimen de licencias de la APN* [Ponencia]. 3.er Congreso Federal de la Función Pública, Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/jefatura/2023/08/Ponencias-completas/PISONI_MORENO_Tendencias%20para%20la%20actualizaci%C3%B3n%20del%20r%C3%A9gimen%20de%20licencias%20de%20la%20APN.pdf
- Ramírez Chipa, C., Cardenas Serna, H., y Godeau Rojas, J. J. (2024). Implementación de la ley del servicio civil en Perú en servidores públicos. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(5). https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3292
- Rodríguez-Barboza, J. R., Vásquez-Pajuelo, L., Andrade-Díaz, E. M., Bartra-Rivero, K. R., Sánchez-Aguirre, F. M., y Ruiz-Villavicencio, R.-E. (2024). Evaluación de la eficiencia de la gestión pública en la productividad laboral. *Revista InveCom*, 4(2), e040225. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10574091>
- Travezaño Maximiliano, M. (2022). *Coexistencia de regímenes laborales en entidades públicas, como trato discriminatorio de los servidores públicos* [Tesis de licenciatura, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/88938>
- Zevallos Acosta, U., y Zevallos López, W. V. (2023). Políticas en materia laboral pública de los gobiernos de los últimos 50 años. *Desafíos*, 14(1), 24-31. <https://doi.org/10.37711/desafios.2023.14.1.391>

DIRECCIÓN ESTRATÉGICA Y GESTIÓN PÚBLICA EN UNA PRISIÓN PERUANA: LÍNEA DE BASE RETROSPECTIVA DE CARQUÍN (2018)

STRATEGIC DIRECTION AND PUBLIC MANAGEMENT IN A PERUVIAN PRISON: RETROSPECTIVE BASELINE FOR CARQUÍN (2018)

Recibido: 9 de febrero de-2026 | Aprobado: 7 de setiembre de 2026

BERNARD PAVEL BARRETO¹

RESUMEN

El sistema penitenciario peruano opera bajo presiones crónicas que exigen continuidad operativa, por lo que este artículo estima la asociación entre dirección estratégica y gestión pública en un establecimiento penitenciario. Se analiza el Establecimiento Penitenciario de Carquín (2018) como línea de base retrospectiva para interpretar cómo la planificación y el control estratégico se relacionan con la capacidad de respuesta en contextos de crisis. Se aplicó un diseño no experimental, transversal y correlacional, con un cuestionario Likert de 20 ítems a 85 funcionarios. La consistencia interna, calculada en la muestra completa, fue alta para Dirección Estratégica ($\alpha = 0.920$), Gestión Pública ($\alpha = 0.884$) y el Instrumento Global ($\alpha = 0.947$). Los puntajes sumatorios mostraron una asociación positiva alta (Spearman $\rho = 0.807$; IC 95 % *bootstrap* [0.697, 0.883]; $p < 0.001$), lo que indica que una dirección estratégica más favorable se asocia con mejores percepciones de gestión pública, sujeta a restricciones de gobernanza, integridad y recursos.

Palabras clave: capacidad de respuesta; dirección estratégica; gobernanza penitenciaria; Perú; gestión pública; sistema penitenciario.

ABSTRACT

Peru's prison system operates under chronic pressures that demand operational continuity; therefore, this article estimates the association between strategic management and public management practices in a prison facility. It examines Carquín prison facility (2018) as a retrospective baseline to interpret how planning and strategic control relate to response capacity under crisis conditions. A non-experimental, cross-sectional correlational design was implemented, using a 20-item Likert questionnaire administered to 85 staff members. Internal consistency, calculated on the full sample, was high for strategic management ($\alpha = 0.920$), public management ($\alpha = 0.884$), and the overall instrument ($\alpha = 0.947$). The sum scores showed a strong positive association (Spearman's $\rho = 0.807$; bootstrap 95 % CI [0.697, 0.883]; $p < 0.001$), indicating that more favorable strategic management is associated with better perceptions of public management, subject to governance, integrity, and resource constraints.

Keywords: governance; Public management; Peru; prison system; response capacity; strategic management.

INTRODUCCIÓN

La crisis del sistema penitenciario en el Perú exige respuestas rápidas ante eventos críticos (violencia intramuros, emergencias sanitarias, deterioro de

¹ Magister en Gestión Pública - Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión
Escuela de Posgrado de la Universidad Señor de Sipán, Chiclayo - Perú
Correo: bernardpavel@hotmail.com
ORCID: 0000-0003-1021-2210

infraestructura, sobrecarga operativa y conflictos de gobernanza) y, simultáneamente, capacidades sostenidas para adaptarse, aprender y mantener funciones esenciales. En este marco, la capacidad de respuesta y la resiliencia institucional se vuelven dimensiones clave para evaluar el desempeño de la administración penitenciaria.

La magnitud de la problemática se evidencia en los indicadores oficiales del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). En su *Informe Estadístico de marzo de 2025*, el INPE reporta una población penal total de 199,886 personas y, específicamente, una población penitenciaria intramuros de 101,302 personas en 69 establecimientos penitenciarios. En el mismo reporte se consigna una capacidad de albergue de 41,764 plazas, por lo que la sobrepoblación alcanza 59,538 personas, con un indicador de hacinamiento reportado de 143 (INPE, 2025). Estas cifras describen un entorno de alta presión operativa que incrementa riesgos de seguridad, deteriora condiciones de habitabilidad y tensiona la provisión de servicios esenciales (Chaiña, R., 2024; Justo, J., 2023; Zampa, F., 1991).

Más allá de su impacto humanitario y sanitario, el hacinamiento crónico erosiona la capacidad de dirección estratégica en los establecimientos penitenciarios, al imponer lógicas de gestión de crisis permanente: reasignaciones reactivas de personal, restricciones físicas para la implementación de programas de tratamiento, y un mayor consumo de recursos en control interno y contención operativa. En términos comparados, la sobreocupación reduce las posibilidades de rehabilitación y dificulta la provisión de servicios mínimos, afectando directamente el desempeño institucional (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC, 2014). En el caso peruano, diagnósticos recientes de la Defensoría del Pueblo sobre derechos humanos de las personas privadas de libertad y estadísticas comparadas reportan niveles de ocupación superiores a la capacidad oficial, lo que configura una restricción estructural para el despliegue y control de estrategias en el sistema penitenciario (Defensoría Del Pueblo Perú, 2024; World Prison Brief, 2025).

Además, en contextos de sobrepoblación, la evidencia empírica en el Perú ha mostrado cargas relevantes de enfermedad y riesgos epidemiológicos (por ejemplo, tuberculosis y comorbilidades), lo que refuerza la necesidad de fortalecer capacidades sanitarias y de continuidad operativa en los establecimientos penitenciarios (Hernández-Vásquez & Rojas-Roque, 2020; Liu et al., 2024; Salazar-De La Cuba et al., 2019).

Desde una perspectiva de gestión, el hacinamiento y la sobrecarga de recursos no solo constituyen un problema de infraestructura, sino también un factor que afecta la gobernanza interna, la coordinación interinstitucional y la capacidad de ejecutar intervenciones sostenidas (Irigoín, 2022). En escenarios de crisis, las instituciones enfrentan el reto de responder a eventos agudos (contención inmediata) y, a la vez, construir resiliencia para mantener continuidad operativa, recuperar niveles de servicio y aprender de los *shocks*.

Este artículo aborda el problema desde la dirección estratégica (modelo de Fred R. David) entendida como un ciclo de diagnóstico, formulación, implementación y control que permite alinear objetivos, recursos y procesos con escenarios de crisis. Se integra evidencia empírica previa (2018) del Establecimiento Penitenciario de Carquín con una actualización conceptual 2019–2025 sobre planeamiento, gobernanza, integridad y gestión por resultados (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2024; OECD, 2025).

Los datos primarios proceden de la tesis de maestría de Barreto (2019). En el presente artículo, la medición de 2018 se utiliza como una línea de base retrospectiva: un punto de referencia anterior a la pandemia de COVID-19 que permite interpretar cómo las vulnerabilidades organizacionales preexistentes condicionaron la capacidad de respuesta y adquirieron mayor relevancia ante la intensificación posterior de la crisis penitenciaria. Este encuadre comparativo no convierte el diseño transversal original en un estudio longitudinal ni permite atribuir causalmente un colapso posterior a las condiciones observadas en Carquín; su aporte consiste en contrastar aquella fotografía institucional con un sistema que en marzo de 2025 registraba 143 % de sobrepoblación (INPE, 2025).

La resiliencia institucional y la norma ISO 22301 se incorporan como marcos teóricos interpretativos *ex post* para discutir las implicaciones de política pública de la asociación observada. Ninguno de estos conceptos fue medido directamente por el cuestionario de 2018, cuyas variables empíricas se circunscriben a Dirección Estratégica y Gestión Pública.

SOPORTE TEÓRICO

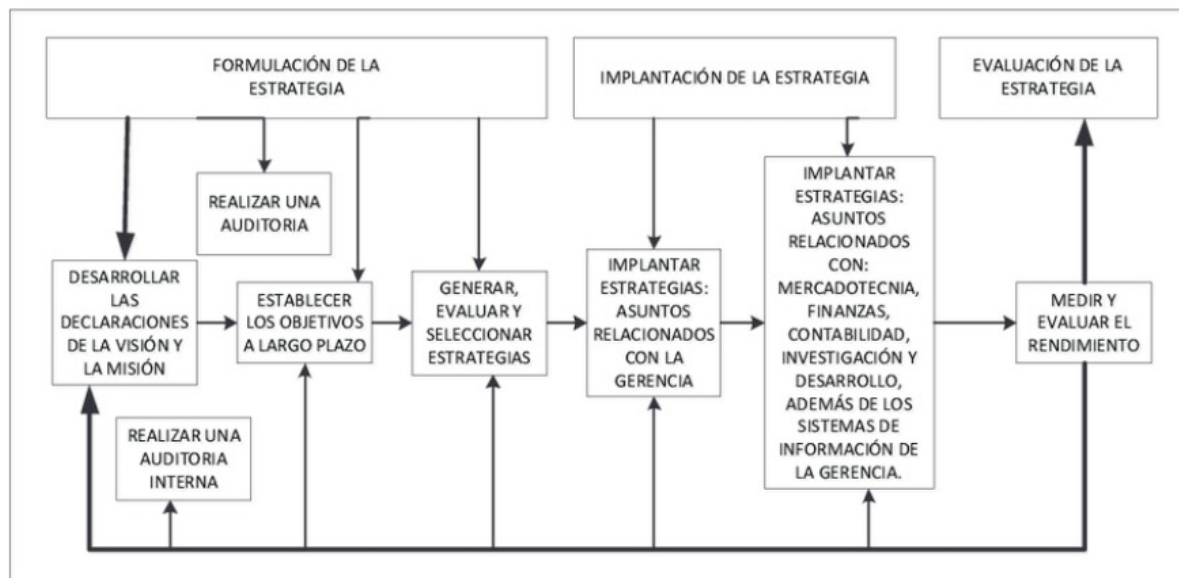
Dirección estratégica en el sector público y administración penitenciaria

La dirección estratégica (o gestión estratégica) puede entenderse como un proceso integral para definir el rumbo institucional y asegurar su ejecución mediante decisiones coordinadas sobre diagnóstico, formulación, implementación y evaluación/control. En la tradición de David y David (2017), la gestión estratégica se organiza en tres grandes etapas: (i) formulación (definición de visión/misión, auditoría externa e interna, generación y selección de estrategias); (ii) implementación (objetivos, políticas, asignación de recursos y alineamiento estructural); y (iii) evaluación (medición de resultados, retroalimentación y

acciones correctivas). Esta lógica resulta pertinente para el sector público porque permite vincular fines (valor público y mandato) con medios (capacidades, procesos y recursos) y, sobre todo, sostener el aprendizaje organizacional bajo restricciones institucionales.

Figura 1

Modelo de dirección estratégica



Fuente: adaptado de (David & David, 2017)

En organizaciones públicas, la dirección estratégica requiere adaptaciones por su orientación a múltiples grupos de interés, la presencia de autoridad política, y la necesidad de legitimidad y rendición de cuentas. En este sentido, la literatura clásica y contemporánea de planificación estratégica pública enfatiza la construcción de coaliciones de apoyo, la clarificación de problemas públicos, la gestión de *stakeholders* y la articulación entre estrategia e instrumentos de gestión (metas, indicadores y seguimiento) (Bryson et al., 2018; Poister & Streib, 2005). En el caso peruano, la adopción de instrumentos de planeamiento (p. ej., PEI/POI e indicadores) busca precisamente mejorar la coherencia de la acción estatal y la trazabilidad entre prioridades, metas y asignación de recursos (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2024).

La evidencia empírica sobre la relación entre planificación/gestión estratégica y desempeño en el sector público sugiere asociaciones positivas, aunque con variabilidad según contexto, calidad de la implementación y calidad de la medición. En una revisión influyente, Boyne y Walker (2010) destacan que la estrategia en agencias públicas debe analizarse considerando la “publicness” (restricciones y presiones externas), y que se requiere enriquecer teoría y evidencia para explicar complejidades causales. Complementariamente, una meta-análisis de George et. al. (2019) reporta un efecto positivo moderado y significativo de la planificación estratégica sobre el desempeño organizacional, con mayor impacto cuando la planificación es formal y el desempeño se mide como efectividad.

Para organizaciones penitenciarias, este marco es especialmente relevante por el carácter de servicio esencial (custodia, seguridad y tratamiento) y por operar bajo presiones estructurales (hacinamiento, tensiones de seguridad, deterioro de infraestructura, litigiosidad y demandas de derechos humanos). En estos entornos, un riesgo recurrente es la brecha entre el plan y su ejecución (*strategy implementation gap*); por ello, la dirección estratégica debe traducirse en mecanismos operativos (asignación realista de recursos, liderazgo, gobernanza interna, seguimiento y corrección) que aseguren que la estrategia se convierta en resultados y continuidad operativa (Al-Dhaafri & Alosani, 2020; OECD, 2025).

Gestión de crisis: anticipación, decisión y control bajo incertidumbre

La gestión de crisis implica enfrentar eventos de alta severidad y baja previsibilidad, donde las rutinas ordinarias se vuelven insuficientes. Desde la dirección estratégica, la calidad del diagnóstico situacional (riesgos, actores, capacidades y restricciones), la definición de objetivos priorizados y la disciplina de seguimiento (indicadores, responsables, retroalimentación) son condiciones para sostener la acción institucional en escenarios volátiles.

En el contexto penitenciario, “crisis” no se restringe a episodios agudos (motines, incendios, brotes epidémicos), sino también a presiones crónicas (sobrepoblación, brechas de personal, deterioro de infraestructura) que amplifican vulnerabilidades y reducen margen de maniobra. La experiencia comparada durante la pandemia de COVID-19 muestra cómo las operaciones penitenciarias pueden verse tensionadas simultáneamente en dotación de personal, implementación de medidas sanitarias y sostenimiento de programas, subrayando la necesidad de capacidades de gestión para operar bajo incertidumbre (Novisky et al., 2023).

Por ello, la gestión estratégica debe integrar enfoques de gestión de riesgos y continuidad operativa, explicitando umbrales, protocolos y capacidades mínimas para sostener funciones esenciales.

Capacidad de respuesta: coordinación, despliegue de recursos y activación de protocolos

La capacidad de respuesta se refiere a la aptitud institucional para actuar de manera oportuna y coordinada ante *shocks*, lo que supone (i) mecanismos de comando y control; (ii) disponibilidad y reasignación de recursos; (iii) comunicación interna/externa; y (iv) protocolos claros para escenarios recurrentes. En términos de gestión, esta capacidad se fortalece cuando existe planeamiento previo, definición de roles y responsabilidades, y monitoreo de indicadores que permitan detectar deterioros tempranos.

Resiliencia institucional: continuidad, adaptación y aprendizaje

La resiliencia institucional excede la respuesta inmediata e incorpora la capacidad para (i) absorber el impacto y mantener funciones esenciales; (ii) recuperarse; y (iii) adaptarse mediante aprendizaje organizacional y rediseño de procesos. En la gestión pública contemporánea, la resiliencia se vincula con gobernanza efectiva, integridad, capacidades analíticas (datos) y gestión del talento, así como con diseños que incorporen redundancias críticas y mecanismos de mejora continua (OECD, 2025). Un enfoque operativo para traducir resiliencia a gestión es la continuidad del negocio/servicios (*business continuity*), que propone identificar procesos críticos, definir niveles mínimos de servicio, establecer planes de continuidad y realizar ejercicios de prueba. Estándares internacionales como ISO 22301 sistematizan estos componentes y facilitan auditoría y mejora continua (Organización Internacional de Normalización - ISO, 2019). Asimismo, revisiones sistemáticas recientes sobre intervenciones basadas en resiliencia en el *workplace* del sector público discuten definiciones y formas de medición heterogéneas, lo que es relevante para operacionalizar constructos en estudios aplicados (Hollaar et al., 2025).

Implicancias para la gestión penitenciaria en Perú

En administración penitenciaria, la resiliencia institucional demanda (i) gestión profesional del personal; (ii) clasificación y asignación basadas en riesgo/necesidad; (iii) gobernanza interna para prevenir violencia y asegurar disciplina; y (iv) coordinación interinstitucional para garantizar servicios esenciales (salud, alimentación, visitas, traslados y programas de tratamiento) (UNODC, 2014). En un plano más general, revisiones bibliométricas muestran el crecimiento de la literatura sobre resiliencia organizacional y su diversificación temática, lo que refuerza la necesidad de explicitar dimensiones antes de operacionalizar constructos en estudios aplicados (Zhang et al., 2022).

En el caso peruano (y, en general, en América del Sur), la evidencia académica reciente subraya que la sobreocupación penitenciaria es un determinante estructural que degrada condiciones de salud, habitabilidad y seguridad, y eleva la presión operativa sobre el personal. Por ejemplo, análisis regionales de salud en personas privadas de libertad reportan altos niveles de hacinamiento y brechas de acceso a servicios básicos, situando al Perú entre los países con mayor sobreocupación en Sudamérica (León-Jiménez, 2024). A nivel nacional, el problema del hacinamiento y sus alternativas de política (reducción de ingresos, liberaciones y expansión de capacidad, entre otras) han sido discutidas en literatura especializada sobre el sistema penitenciario peruano (Magán, 2016).

Desde la gestión penitenciaria, esto tiene implicancias directas para la dirección estratégica: el hacinamiento tiende a desplazar recursos y atención hacia tareas de contención (seguridad, control interno, atención de incidentes) en detrimento de programas de tratamiento, reinserción y mejora continua. En términos de salud pública y gobernanza, se ha argumentado que la sobreocupación incrementa riesgos para personas privadas de libertad y para la comunidad (p. ej., por enfermedades transmisibles), lo que refuerza la necesidad de respuestas intersectoriales y mecanismos de coordinación y transparencia (McLeod et al., 2020).

En paralelo, la literatura indexada en Scopus sobre mejora de servicios en contextos penitenciarios enfatiza que, incluso con restricciones severas, es posible fortalecer resultados mediante intervenciones basadas en evidencia y estrategias de implementación; sin embargo, la calidad de la evidencia disponible en prisiones sigue siendo limitada y demanda evaluaciones más rigurosas (Blackaby et al., 2023).

Adicionalmente, la evidencia internacional reconoce el hacinamiento como factor estructural que agrava riesgos de seguridad y salud y dificulta intervenciones de rehabilitación, por lo que su mitigación constituye una línea estratégica transversal (UNODC, 2014).

Desde el enfoque de dirección estratégica, estas exigencias deben traducirse en teorías de cambio e instrumentos verificables: objetivos (p. ej., reducción de incidentes críticos; continuidad de atención sanitaria; cobertura de clasificación), indicadores, responsables, recursos, y rutinas de seguimiento. Asimismo, marcos globales de reducción de riesgo de desastres enfatizan gobernanza del riesgo, preparación y “reconstruir mejor” (build back better) como principios aplicables a instituciones que operan con amenazas recurrentes (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres - UNDRR, 2015).

METODOLOGÍA

Enfoque, diseño y alcance

La investigación adoptó un enfoque cuantitativo, de tipo aplicada y de alcance correlacional, orientada a estimar el grado de asociación entre dirección estratégica y gestión pública en un contexto organizacional específico. Se empleó un diseño no experimental (observacional), ya que no se manipuló intencionalmente ninguna variable y las mediciones se realizaron sobre los fenómenos tal como ocurren en su ambiente natural. La recolección de los datos primarios y el cuestionario corresponden a la tesis de maestría de Barreto (2019), este manuscrito efectúa un nuevo procesamiento reproducible de esa evidencia y la sitúa en un marco analítico actualizado. La resiliencia institucional y la continuidad conforme a ISO 22301 operan exclusivamente como marcos interpretativos teóricos *ex post*; no constituyen variables empíricas del cuestionario. El estudio fue de corte transversal (un solo momento de medición, año 2018), lo cual es pertinente cuando se requiere describir distribuciones y explorar asociaciones entre variables en poblaciones definidas, con restricciones logísticas y operativas propias de escenarios institucionales complejos. En particular, los diseños transversales permiten caracterizar patrones en una población y, aunque no establecen causalidad, aportan evidencia para orientar decisiones de gestión y priorización de intervenciones (Sedgwick, 2014). Los resultados de 2018 se interpretan como una línea de base retrospectiva para comprender condiciones de gestión preexistentes antes de la pandemia de COVID-19 y de la intensificación de presiones operativas posteriores. La expresión línea de base designa aquí un referente histórico para la comparación documental, no una segunda medición de los mismos participantes. Para fortalecer la transparencia del reporte metodológico, el estudio se alinea con los criterios generales de la guía STROBE para estudios observacionales (Von Elm et al., 2007).

Dado que el instrumento utiliza escala Likert de cinco puntos y, por tanto, produce datos ordinales, el análisis inferencial priorizó estadísticos no paramétricos para asociación (Spearman), consistentes con recomendaciones metodológicas para correlaciones en datos no normales y/o de nivel ordinal (Akoglu, 2018).

Contexto, población y muestra

El estudio se realizó en el Establecimiento Penitenciario de Carquín (provincia de Huaura, región Lima). La población ($N = 192$) estuvo conformada por el total de funcionarios con vínculo laboral vigente en 2018, distribuidos en tres estratos claramente identificables: personal administrativo ($N_1 = 11$), personal de tratamiento ($N_2 = 23$) y personal de seguridad interna/externa ($N_3 = 158$).

Tabla 1

Población del estudio por estratos

ESTRATO	POBLACIÓN
Personal administrativo	11
Personal de tratamiento	23
Personal de seguridad interna/externa	158
Total	192

Nota. Fuente: relación de servidores del Establecimiento Penitenciario de Huacho-Carquín, 2018.

Para determinar el tamaño muestral se empleó el cálculo de tamaño de muestra para proporciones con corrección por población finita (Dean et. al., 2013) considerando: población $N = 192$, nivel de confianza del 95%,

margen de error del 8 %, proporción esperada conservadora $p = 0.50$ y efecto de diseño 1.0. El tamaño obtenido fue de $n = 85$ funcionarios (Dean et. al., 2013).

La estrategia de selección fue el muestreo aleatorio estratificado con asignación proporcional, a fin de asegurar representatividad por grupo ocupacional. En consecuencia, la muestra quedó distribuida en: (i) administrativo $n_1 = 5$ (5.9 %), (ii) tratamiento $n_2 = 10$ (11.8 %) y (iii) seguridad $n_3 = 70$ (82.4 %).

Tabla 2

Estratos de la muestra

ESTRATO	POBLACIÓN	MUESTRA	PORCENTAJE MUESTRAL
Personal administrativo	11	5	5.9 %
Personal de tratamiento	23	10	11.8 %
Personal de seguridad interna/externa	158	70	82.4 %
Total	192	85	100.0 %

Nota. Fuente: elaboración propia con datos del estudio, 2018.

Instrumento, operacionalización y calidad de la medición

Se aplicó un cuestionario de 20 ítems con formato tipo Likert, construido a partir del ciclo de dirección estratégica (formulación, implementación y evaluación) y de dimensiones asociadas a la gestión pública. La versión final documentada en la tesis asignó 13 reactivos a Dirección Estratégica y 7 a Gestión Pública; por ello, no se adopta una partición 10/10 que no corresponde al instrumento aplicado (Barreto, 2019). Las respuestas se codificaron de 1 (muy en desacuerdo) a 5 (muy de acuerdo). Dado que la literatura reciente subraya la importancia de explicitar definiciones operativas y dimensiones antes de medir constructos organizacionales complejos, se mantuvo coherencia entre definiciones conceptuales, dimensiones y reactivos observables (Zhang et al., 2022).

La consistencia interna se recalculó sobre la muestra analítica completa ($n = 85$), aplicando a las respuestas faltantes la misma sustitución por la media individual dentro de cada escala que se detalla en la sección de análisis. Los coeficientes fueron altos para Dirección Estratégica, integrada por 13 reactivos ($\alpha = 0.920$), Gestión Pública, integrada por 7 reactivos ($\alpha = 0.884$), y el Instrumento Global de 20 reactivos ($\alpha = 0.947$). Estos valores describen la homogeneidad de los reactivos en esta muestra, pero no sustituyen el examen de la estructura dimensional.

La tesis documenta validez de contenido mediante el juicio de tres expertos: dos vinculados con administración y dirección estratégica y uno con gestión pública (Barreto, 2019). No se conserva evidencia de un análisis factorial exploratorio o confirmatorio para la muestra analizada; por tanto, no se atribuyen valores KMO, pruebas de Bartlett ni cargas factoriales que no figuran en la fuente original.

La Tabla 3 reproduce literalmente los 20 reactivos del cuestionario. Se conservan la redacción, las mayúsculas y las concordancias de la versión aplicada para asegurar la trazabilidad del instrumento. En todos los casos se utilizó la misma escala: 1 = muy en desacuerdo; 2 = algo en desacuerdo; 3 = ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4 = algo de acuerdo; y 5 = muy de acuerdo.

Tabla 3

Reactivos del cuestionario y agrupación documentada por variable

N°	VARIABLE / DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN
1	Dirección estratégica: formulación	¿La Misión del Establecimiento Penitenciario de Carquín, se ven claramente reflejadas en la política, en los planes, programas, proyectos, metas y en la asignación de recursos?
2	Dirección estratégica: formulación	¿La Visión del Establecimiento Penitenciario de Carquín, se ven claramente reflejadas en la política, en los planes, programas, proyectos, metas y en la asignación de recursos?

DIRECCIÓN ESTRATÉGICA Y GESTIÓN PÚBLICA EN UNA PRISIÓN PERUANA: LÍNEA DE BASE RETROSPECTIVA DE CARQUÍN
(2018)

3	Dirección estratégica: formulación	¿Los Objetivos estratégicos del Establecimiento Penitenciario de Carquín, se ven claramente reflejados en la política, en los planes, programas, proyectos, metas y en la asignación de recursos?
4	Dirección estratégica: formulación	¿Cumple la misión con el conjunto de valores que ha determinado el Establecimiento Penitenciario de Carquín?
5	Dirección estratégica: formulación	¿El Establecimiento Penitenciario de Carquín formula su plan operativo de acuerdo a lo desarrollado en su plan estratégico?
6	Dirección estratégica: formulación	¿El Establecimiento Penitenciario de Carquín hace participar a su personal responsable en la elaboración, evaluación y selección de estrategias?
7	Dirección estratégica: implementación	¿La implementación de las estrategias se encuentra relacionadas con la publicidad que desarrolla el área de imagen institucional del Establecimiento Penitenciario de Carquín?
8	Dirección estratégica: implementación	¿La implementación de las estrategias se encuentra relacionadas con el presupuesto del Establecimiento Penitenciario de Carquín?
9	Dirección estratégica: implementación	¿La implementación de las estrategias se encuentra relacionadas con el desarrollo de nuevos productos y servicios públicos que promueve el Establecimiento Penitenciario de Carquín?
10	Dirección estratégica: evaluación	¿Comparte usted la Visión de futuro del Establecimiento Penitenciario de Carquín?
11	Dirección estratégica: evaluación	¿Asume usted los compromisos de la Visión del Establecimiento Penitenciario de Carquín?
12	Dirección estratégica: evaluación	¿El Establecimiento Penitenciario de Carquín realiza el seguimiento y control a sus estrategias institucionales?
13	Dirección estratégica: evaluación	¿El Establecimiento Penitenciario de Carquín cuenta con un sistema de planificación (balanced score card) para la evaluación del rendimiento en la evaluación de estrategias?
14	Gestión pública: relaciones institucionales	¿El Establecimiento Penitenciario de Carquín convoca a reuniones de trabajo a la sociedad civil organizada?
15	Gestión pública: relaciones institucionales	¿El Establecimiento Penitenciario de Carquín desarrolla emprendimientos dirigidos a contribuir con mejorar las condiciones de la sociedad?
16	Gestión pública: marco jurídico	¿Usted cree que las Normas promulgadas por el Establecimiento Penitenciario de Carquín ayudan a tener una mejor Gestión pública?
17	Gestión pública: administración institucional	¿El Establecimiento Penitenciario de Carquín cuenta con sus instrumentos de gestión institucional actualizados?
18	Gestión pública: administración institucional	¿El Establecimiento Penitenciario de Carquín cuenta con profesionales idóneos en sus puestos de trabajo?
19	Gestión pública: administración institucional	¿El Establecimiento Penitenciario de Carquín cuenta con un plan operativo institucional?
20	Gestión pública: administración institucional	¿El Establecimiento Penitenciario de Carquín cuenta con el presupuesto público necesario para poder trabajar adecuadamente?

Fuente: Cuestionario de Barreto (2019)

Procedimiento de recolección y consideraciones éticas

La recolección de datos se desarrolló dentro del Establecimiento Penitenciario de Carquín durante el año 2018, en coordinación con las instancias administrativas responsables, a fin de asegurar condiciones logísticas adecuadas (espacios, horarios y tiempos) y minimizar la interrupción de las actividades regulares del servicio. Previamente, se explicó a los participantes el objetivo del estudio, el uso estrictamente académico de la información y el carácter no punitivo de su participación.

El cuestionario se aplicó de manera presencial a funcionarios de los tres estratos definidos (administrativo, tratamiento y seguridad), procurando condiciones de privacidad durante el llenado. Se enfatizó que no existían respuestas correctas o incorrectas y que se buscaba recoger percepciones sobre prácticas de dirección estratégica y gestión pública. Para reducir la deseabilidad social y el sesgo de autoridad, la aplicación evitó la presencia de jefaturas directas en el momento de respuesta y se resolvieron dudas solo sobre instrucciones del instrumento, sin inducir respuestas.

En el plano ético, la participación fue voluntaria y se solicitó consentimiento informado (verbal y/o escrito según las condiciones institucionales). Se garantizó el anonimato mediante el uso de cuestionarios sin identificadores personales y el resguardo de la información en una base de datos con acceso restringido. Asimismo, se comunicó el derecho a no responder alguna pregunta y a retirarse en cualquier momento sin consecuencias.

Considerando la naturaleza del entorno penitenciario, se adoptaron medidas adicionales de protección: (i) aplicación en horarios que no comprometieran tareas de seguridad; (ii) resguardo de la confidencialidad frente a terceros dentro de la institución; y (iii) presentación de resultados de forma agregada, evitando cualquier posibilidad de reidentificación por cargo o área específica. Estas salvaguardas son relevantes para favorecer respuestas más honestas, reducir sesgos y proteger a los participantes.

El presente trabajo constituye un análisis secundario de una línea de base retrospectiva, realizado sobre una base anonimizada de 2018 y sin nuevo contacto con los participantes. El reprocesamiento mantuvo resultados agregados, excluyó cualquier intento de re identificación y preservó la confidencialidad de los registros. Los archivos conservados no contienen un dictamen formal de comité de ética que permita atribuir una aprobación o exención específica; por transparencia, el manuscrito no declara una autorización no documentada y se limita a consignar las salvaguardas verificables del análisis secundario.

Análisis estadístico

El análisis estadístico se organizó en tres momentos. Primero, se realizó estadística descriptiva para caracterizar la muestra y resumir el comportamiento de los ítems: frecuencias y porcentajes por categoría de respuesta, así como medidas de tendencia central y dispersión (media y desviación estándar) para facilitar la comparación entre reactivos.

Para construir las variables se respetó la agrupación documentada en el cuestionario: los reactivos 1-13 integraron Dirección Estratégica y los reactivos 14-20, Gestión Pública. Si $x_{ij} \in \{1, 2, 3, 4, 5\}$ representa la respuesta de la persona i al reactivo j , los puntajes brutos teóricos pueden expresarse como:

$$Di = \sum_{j=1}^{13} x_{ij}, \quad 13 \leq Di \leq 65,$$

y

$$Gi = \sum_{j=14}^{20} x_{ij}, \quad 7 \leq Gi \leq 35.$$

El análisis definitivo prescindió de los índices categóricos recodificados del procesamiento original y utilizó directamente estos puntajes compuestos. La base contenía 18 respuestas faltantes distribuidas en 12 participantes; ningún participante carecía de todos los reactivos de una escala y el máximo fue de tres omisiones por escala. Para conservar la muestra completa sin asignar puntos de corte, cada respuesta faltante se sustituyó por la media individual de los reactivos respondidos dentro de la misma escala. En consecuencia, para los casos completos el puntaje corresponde exactamente a la sumatoria bruta y, para los casos incompletos, equivale a la suma prorrateada dentro del rango teórico. La sensibilidad con los 73 casos sin datos faltantes produjo una estimación semejante ($\rho = 0.802$; $\rho < 0.001$).

Segundo, se evaluó la forma de distribución de los puntajes compuestos. La prueba de Kolmogorov-Smirnov no rechazó la normalidad para Dirección Estratégica ($D = 0.099$; $\rho = 0.350$) ni para Gestión Pública ($D = 0.114$; $\rho = 0.207$). No obstante, se mantuvo el coeficiente no paramétrico de Spearman por el origen ordinal de los reactivos, la presencia de empates y el interés en estimar una asociación monotónica sin imponer linealidad.

Tercero, para estimar la asociación entre los puntajes se empleó el coeficiente de rangos de Spearman (ρ_s), con significancia bilateral y $\alpha = 0.05$. El intervalo de confianza al 95 % se obtuvo mediante bootstrap no paramétrico por pares, con 10,000 remuestras de tamaño 85, intervalo percentil y semilla reproducible 20260722. La

reestimación sobre los puntajes compuestos produjo $\rho_s = 0.807$ (IC 95 % [0.697, 0.883]; $\rho < 0.001$; $n = 85$). Como antecedente de trazabilidad, la salida SPSS archivada sobre índices categóricos registraba $\rho_s = 0.505$, mientras que la tesis de Barreto (2019) publicada consignaba $\rho_s = 0.848$ la estimación definitiva del artículo es la obtenida mediante el procedimiento directo y reproducible aquí descrito.

RESULTADOS

Estadística descriptiva y supuestos

A partir de las respuestas del cuestionario (escala Likert de 5 puntos), se estimaron medidas descriptivas por ítem. Asimismo, la prueba de Kolmogorov-Smirnov para una muestra indicó desviaciones de la normalidad en los ítems analizados ($p < 0.05$), lo que refuerza el uso de estadísticos no paramétricos en los contrastes de asociación.

Adicionalmente, el análisis de frecuencias muestra una concentración de respuestas en las categorías intermedias y favorables (“ni de acuerdo ni en desacuerdo” / “algo de acuerdo” / “muy de acuerdo”) en varios ítems. Por ejemplo, en el ítem sobre participación del personal en la elaboración, evaluación y selección de estrategias, el 23.8 % se ubicó en la categoría neutral, 28.6 % en “algo de acuerdo” y 16.7 % en “muy de acuerdo” (respuestas válidas $n = 84$), mientras que 11.9 % estuvo “muy en desacuerdo” y 19.0 % “algo en desacuerdo”, con 1.2 % de datos perdidos (sistema).

Tabla 4

Media, desviación típica y normalidad (Kolmogorov-Smirnov) por ítem

ÍTEM (RESUMEN)	MEDIA	DE	P (K-S)
Misión reflejada en planes/recursos	3.32	1.256	< 0.001
Visión reflejada en planes/recursos	3.24	1.192	0.011
Objetivos estratégicos reflejados en planes/recursos	3.17	1.149	0.004
Misión coherente con valores institucionales	3.31	1.225	< 0.001
POI formulado según plan estratégico	3.29	1.136	< 0.001
Participación del personal en estrategias	3.19	1.266	0.004
Estrategias vinculadas a imagen institucional	3.33	0.938	< 0.001
Estrategias vinculadas al presupuesto	3.00	0.975	0.001
Estrategias y nuevos servicios públicos	3.21	1.120	0.001
Comparte la visión de futuro institucional	3.66	1.075	< 0.001
Asume compromisos de la visión	3.87	1.110	< 0.001
Seguimiento y control de estrategias	3.52	1.130	0.002
Sistema de planificación para evaluar rendimiento	3.10	1.073	< 0.001
Reuniones de trabajo con sociedad civil	3.17	1.269	< 0.001
Emprendimientos para mejorar condiciones sociales	3.44	1.226	< 0.001
Normas institucionales ayudan a la gestión pública	3.41	1.247	< 0.001
Instrumentos de gestión institucional actualizados	3.27	1.010	< 0.001
Personal calificado en sus puestos	3.60	1.125	< 0.001
Cuenta con plan operativo institucional	3.60	1.071	< 0.001
Presupuesto público suficiente	3.01	1.256	0.005

Fuente: Cuestionario de Barreto (2019)

Asociación entre variables

El puntaje de Dirección Estratégica presentó una media de 42.095 (DE = 10.470; rango observado 17-62) y el de Gestión Pública, una media de 23.608 (DE = 6.163; rango observado 7-35). Ambos se mantuvieron dentro de sus rangos teóricos respectivos. Los puntajes compuestos presentaron una asociación positiva alta: Spearman $\rho = 0.807$, con IC 95 % bootstrap [0.697, 0.883] y significancia estadística ($\rho < 0.001$; $n = 85$).

DISCUSIÓN

Los resultados muestran una asociación positiva alta entre Dirección Estratégica y Gestión Pública ($\rho = 0.807$; IC 95 % [0.697, 0.883]; $p < 0.001$). En términos sustantivos, los rangos más favorables de Dirección Estratégica tienden a coexistir con rangos más favorables de gestión pública. El resultado sustenta una relación monotónica robusta, no causalidad ni un porcentaje de efecto explicado.

Tabla 5

Correlación de Spearman entre Dirección Estratégica y Gestión Pública

DIRECCIÓN ESTRATÉGICA		GESTIÓN PÚBLICA
Dirección Estratégica	1.000	0.807**
Gestión Pública	0.807**	1.000

Nota. n = 85; IC 95 % bootstrap para la correlación: [0.697, 0.883]; 10,000 remuestras, intervalo percentil y semilla 20260722; significancia bilateral. ** $p < 0.001$. Fuente: reanálisis reproducible de los datos del estudio, 2018.

La resiliencia institucional, la continuidad operativa y la gestión de crisis no se derivan de una medición directa y se emplean solo para interpretar ex post las posibles implicaciones del hallazgo. Su magnitud debe leerse a la luz de cuellos de botella entre el plan y su ejecución: la discrecionalidad operativa cotidiana obliga a priorizar incidentes y contingencias; la sobrecarga funcional del personal reduce el tiempo disponible para seguimiento, coordinación y aprendizaje; y las restricciones presupuestales limitan la conversión de objetivos formales en dotación, infraestructura y servicios. Estos factores no fueron probados como mecanismos estadísticos en el estudio, pero constituyen restricciones plausibles documentadas por la literatura. Esta interpretación es consistente con la literatura de gestión estratégica en el sector público, que resalta las brechas de implementación y la dependencia de condiciones organizacionales para convertir el plan en resultados (Al-Dhaafri & Alosani, 2020; Boyne & Walker, 2010; George et al., 2019).

Este resultado, además, dialoga con aportes contemporáneos sobre gobernanza penitenciaria en América Latina. Sozzo (2022) subraya que las prisiones de la región tienden a operar en un equilibrio inestable entre regulación formal y órdenes *informales*, en contextos de capacidad estatal limitada, hacinamiento crónico y alta conflictividad. En una línea convergente, Zúñiga y Dammert (2008) enfatizan que la cárcel en las Américas enfrenta desafíos estructurales de infraestructura, personal, salud y seguridad que exceden la escala de un establecimiento y condicionan la implementación efectiva de cualquier estrategia. Esta preocupación por articular diagnósticos regionales, capacidades estatales y evidencia empírica está presente también en debates publicados en *URVIO sobre las agendas regionales de seguridad y las transformaciones contemporáneas del encarcelamiento* (Focás, 2018; Gómez y Proaño, 2012).

El conocimiento adicional que aporta el caso Carquín se sitúa en la articulación de dos campos que suelen examinarse por separado. Por un lado, la literatura penitenciaria disponible ha documentado principalmente presiones estructurales como el hacinamiento, las brechas sanitarias, la violencia, la infraestructura insuficiente y los problemas de gobernanza (McLeod et al., 2020; Sozzo, 2022; UNODC, 2014). Por otro, los estudios de dirección estratégica en el sector público han analizado la relación entre planeamiento, implementación y desempeño en organizaciones de carácter general (Boyne & Walker, 2010; George et al., 2019). El presente análisis conecta ambos niveles mediante evidencia recogida dentro de un establecimiento penitenciario: muestra que la dimensión organizacional interna —expresada en formulación, implementación, seguimiento y alineamiento de la estrategia— mantiene una asociación empíricamente observable con las percepciones de gestión pública, aun en un entorno sometido a restricciones estructurales severas.

El aporte no reside solamente en la magnitud del coeficiente, sino en tres precisiones analíticas. Primero, traslada la discusión desde el diagnóstico macroscópico del sistema penitenciario hacia procesos internos percibidos por quienes ejecutan las funciones administrativas, de tratamiento y seguridad. Segundo, ofrece una línea de base anterior a la pandemia que permite reconocer condiciones organizacionales preexistentes, sin confundir este contraste histórico con un seguimiento longitudinal. Tercero, hace explícita la construcción de los puntajes, el tratamiento de datos faltantes, el análisis de sensibilidad y la divergencia respecto de los coeficientes previamente archivados. Esta trazabilidad permite delimitar con mayor precisión qué puede sostenerse a partir de los datos: existe una asociación consistente entre dirección estratégica y gestión pública, pero los mecanismos de gobernanza, recursos o integridad que podrían explicar dicha relación requieren medición y contraste en investigaciones posteriores.

Dado que la evidencia empírica corresponde a 2018, su valor analítico radica en mostrar un punto de partida (línea de base) previo a crisis de alto impacto como la pandemia de COVID-19 y previo a la intensificación de la crisis penitenciaria observada en los reportes oficiales más recientes. Este contraste es importante: en marzo de 2025, el INPE reporta 101,302 personas intramuros frente a una capacidad de 41,764 plazas, lo que implica una sobrepoblación de 59,538 personas y un hacinamiento de 143 % (INPE, 2025). En un escenario de esa magnitud, la ejecución de la estrategia se vuelve más difícil y, al mismo tiempo, más necesaria: se estrecha el margen de maniobra, aumentan los eventos críticos y se tensionan servicios esenciales (salud, alimentación, traslados, tratamiento), por lo que las capacidades de coordinación, monitoreo y aprendizaje institucional pasan de ser “buenas prácticas” a ser condiciones de continuidad operativa.

En el plano descriptivo, los patrones de respuesta por ítem tienden a concentrarse en posiciones intermedias y favorables, pero con una fracción no menor de desacuerdo en aspectos de participación y alineamiento interno. Este hallazgo es relevante porque la participación del personal, la comunicación de la estrategia y la claridad de roles son condiciones habilitantes para la implementación; cuando son débiles, la organización opera con mayor reactividad (“gestión de crisis permanente”) y menor capacidad de aprendizaje institucional.

Desde una perspectiva de resiliencia organizacional aplicada al sector público, la asociación puede interpretarse ex post como compatible con el papel coordinador de la dirección estratégica (priorización, asignación de recursos, seguimiento y corrección) bajo incertidumbre. La resiliencia no fue una variable medida en el cuestionario; se emplea como marco teórico para relacionar los hallazgos con evidencia que enfatiza liderazgo, comunicación vertical y horizontal, monitoreo de indicadores, capacidad de adaptación y bienestar del personal en organizaciones sometidas a alta presión (Hollaar et al., 2025).

En particular, la experiencia comparada durante y después de la pandemia de COVID-19 muestra que la respuesta en entornos carcelarios exige un enfoque de sistema (correcciones, salud pública, justicia, gobiernos subnacionales), con protocolos claros, intercambio oportuno de información y mecanismos de coordinación interinstitucional para sostener medidas sanitarias, seguridad y servicios esenciales (Novisky et al., 2023). En el caso estudiado, la asociación observada permite plantear, con carácter orientativo, que el seguimiento y control estratégico (p. ej., tableros de control, reuniones de revisión, auditorías internas y retroalimentación) merece evaluación como soporte de la capacidad de respuesta. La continuidad y la resiliencia se discuten aquí mediante la norma ISO 22301 y los lineamientos de planeamiento institucional como referentes teóricos, no como resultados directamente probados por el cuestionario (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2024; ISO, 2019; OECD, 2025).

Finalmente, estos hallazgos deben leerse a la luz de las limitaciones del diseño transversal y del uso de percepciones autoreportadas, que pueden estar influidas por sesgos de deseabilidad social y por la coyuntura institucional. Aun así, el patrón de correlación y la consistencia interna del instrumento aportan evidencia empírica útil para orientar intervenciones de gestión: reforzar la participación del personal en el ciclo estratégico, explicitar metas e indicadores y fortalecer mecanismos de coordinación y rendición de cuentas dentro y fuera del establecimiento (Akoglu, 2018; Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2024).

CONCLUSIONES

Conclusiones principales

En el Establecimiento Penitenciario de Carquín (2018), los puntajes de dirección estratégica se asociaron de manera positiva y alta con los de gestión pública ($\rho = 0.807$; IC 95 % [0.697, 0.883]; $p < 0.001$). El hallazgo indica coexistencia de percepciones favorables en ambos dominios, sin demostrar causalidad ni desempeño operativo objetivo. La asociación observada, interpretada junto con la literatura, permite considerar el seguimiento y control (p. ej., revisión periódica de metas, indicadores y retroalimentación) como una implicación orientativa que debe evaluarse empíricamente para fortalecer la capacidad de respuesta.

El estudio incorpora una dimensión organizacional interna a la discusión penitenciaria peruana. Frente a diagnósticos centrados principalmente en hacinamiento, salud, infraestructura y gobernanza, el caso muestra que la articulación entre estrategia y gestión también constituye un problema empíricamente identificable. Su aporte comprende, además, una línea de base anterior a la pandemia y un procedimiento transparente de reanálisis basado en puntajes sumatorios, tratamiento explícito de datos faltantes, análisis de sensibilidad e intervalo *bootstrap*. La resiliencia institucional, la continuidad operativa, la gestión de crisis y la ISO 22301 amplían la interpretación conceptual del hallazgo, pero no corresponden a variables medidas ni a resultados directamente demostrados.

La asociación observada respalda la pertinencia de estudiar la brecha entre formulación y ejecución estratégica dentro de organizaciones penitenciarias, sin reducirla a la existencia formal de planes. En términos de gestión, los

resultados y la literatura permiten proponer, con carácter orientativo, la evaluación de tableros de control, revisiones periódicas de metas, indicadores de seguridad, salud y tratamiento, capacitación del personal y protocolos de coordinación interinstitucional. Estas alternativas deben someterse a evaluaciones específicas antes de atribuirles efectos sobre el desempeño o la resiliencia.

Limitaciones

El diseño transversal y correlacional impide establecer relaciones causales y no descarta asociaciones bidireccionales. La medición se basa en percepciones autoreportadas, expuestas a deseabilidad social, sesgo de autoridad y variaciones del clima organizacional. La muestra de 85 funcionarios pertenece a un solo establecimiento, por lo que la heterogeneidad de infraestructura, personal, hacinamiento y conflictividad limita la generalización. Aunque la consistencia interna fue alta, no se realizaron análisis factoriales ni triangulación con indicadores objetivos. Asimismo, el prorrateo de 18 respuestas faltantes en 12 participantes constituye una decisión analítica, aun cuando el análisis de 73 casos completos produjo un resultado semejante. Finalmente, la divergencia entre la salida SPSS archivada ($\rho = 0.505$), la tesis original ($\rho = 0.848$) y la reestimación reproducible ($\rho = 0.807$) exige preservar la trazabilidad y mantener cautela respecto de la magnitud exacta de la asociación.

REFERENCIAS

- Akoglu, H. (2018). User's guide to correlation coefficients. *Turkish Journal of Emergency Medicine*, 18(3), 91-93. <https://doi.org/10.1016/J.TJEM.2018.08.001>
- Al-Dhaafri, H., & Alosani, M. (2020). Closing the strategic planning and implementation gap through excellence in the public sector: empirical investigation using SEM. *Measuring Business Excellence*, 24(4), 553-573. <https://doi.org/10.1108/MBE-12-2019-0128>
- Barreto, B. (2019). *Dirección estratégica y gestión pública de los funcionarios en el Establecimiento Penitenciario de Carquín en el año 2018*. https://play.google.com/store/books/details/Direcci%C3%B3n_estrat%C3%A9gica_y_gesti%C3%B3n_p%C3%BAblica_de_los_fun?id=XtKuDwAAQBAJ&hl=da
- Blackaby, J., Byrne, J., Bellass, S., Canvin, K., & Foy, R. (2023). Interventions to improve the implementation of evidence-based healthcare in prisons: a scoping review. *Health & Justice*, 11(1), Artículo 1. <https://doi.org/10.1186/S40352-022-00200-X>
- Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2010). Strategic management and public service performance: The way ahead. *Public Administration Review*, 70(s. 1), s185-s192. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02271.x>
- Bryson, J. M., Edwards, L. H., & Van Slyke, D. M. (2018). Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*, 20(3), 317-339. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285111>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2024). *Guía para el Planeamiento Institucional (actualizada 2024)*. <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/5661161-guia-para-el-planeamiento-institucional-actualizada-2024>
- Chaiña, R. (2024). Hacinamiento entre rejas: una aproximación al sistema de cupos carcelarios. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 57(171), 47-84. <https://doi.org/10.22201/IIJ.24484873E.2024.171.19198>
- David, F. R., & David, F. R. (2017). *Strategic management: concepts and cases: a competitive advantage approach*. 680, (16 ed.). Pearson. https://books.google.com/books/about/Strategic_Management_A_Competitive_Advan.html?hl=id&id=QsSCDQAAQBAJ
- Dean, A. G., Sullivan, K. M., & Soe, M. M. (2013). *OpenEpi: Open source epidemiologic statistics for public health (Versión 3.01)* [Software]. https://www.openepi.com/Menu/OE_Menu.htm
- Defensoría del Pueblo Perú. (2024). *Informe defensorial n° 216. Derechos humanos de los internos e internas de los 68 establecimientos penitenciarios del país en el marco del programa Rompiendo Cadenas*. <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-216/>
- Focás, B. (2018). Miedo al crimen, prevención del delito y narcotráfico: desafíos para las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. Entrevista a Lucía Dammert: Entrevista a Lucía Dammert. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (22), 102-108. <https://doi.org/10.17141/URVIO.22.2018.3183>
- George, B., Walker, R. M., & Monster, J. (2019). Does Strategic Planning Improve Organizational Performance? A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 79(6), 810-819. <https://doi.org/10.1111/PUAR.13104>
- Gómez, A., & Proaño, F. (2012). Entrevista a Máximo Sozzo: "¿Qué es el populismo penal?" *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (11), 117-122. <https://doi.org/10.17141/urvio.11.2012.1162>
- Hernández-Vásquez, A., & Rojas-Roque, C. (2020). Enfermedades y acceso a tratamiento de la población penitenciaria peruana: un análisis según el sexo. *Revista Española de Sanidad Penitenciaria*, 22(1), 9-15. <https://doi.org/10.18176/resp.0002>

- Hollaar, M. H. L., Kemmere, B., Kocken, P. L., & Denktas, S. (2025). Resilience-based interventions in the public sector workplace: a systematic review. *BMC Public Health*, 25(1), 350. <https://doi.org/10.1186/S12889-024-21177-2>
- Instituto Nacional Penitenciario. (2025). *Informe estadístico penitenciario: Marzo 2025*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. www.gob.pe/inpe
- Irigoin, J. (2022). El Decreto Legislativo n.o 1513, norma para afrontar el hacinamiento y la protección de la salud como derecho fundamental de las personas reclusas en los establecimientos penitenciarios del Perú. *Revista Oficial Del Poder Judicial*, 14(17), 221-240. <https://doi.org/10.35292/ROPJ.V14I17.549>
- Justo, J. (2023). El hacinamiento de penales en el Perú. Pronunciamiento del Tribunal Constitucional peruano (Exp. No 5436-2014-PHC/TC). *Revista Electrónica Iberoamericana*, 17(1), 198-207. <https://doi.org/10.20318/REIB.2023.7808>
- León-Jiménez, F. E. (2024). Health in Persons Deprived of Their Liberty in South America: A Painful Reflection of Our Public Health. *Annals of Global Health*, 90(1), 29. <https://doi.org/10.5334/AOGH.4171>
- Liu, Y. E., Mabene, Y., Camelo, S., Rueda, Z. V., Pelissari, D. M., Dockhorn Costa Johansen, F., Huaman, M. A., Avalos-Cruz, T., Alarcón, V. A., Ladutke, L. M., Bergman, M., Cohen, T., Goldhaber-Fiebert, J. D., Croda, J., & Andrews, J. R. (2024). Mass incarceration as a driver of the tuberculosis epidemic in Latin America and projected effects of policy alternatives: a mathematical modelling study. *The Lancet Public Health*, 9(11), e841-e851. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(24\)00192-0](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(24)00192-0)
- Magán, J. (2016, December). *Overcrowding in the Peruvian prison system*. International Review of the Red Cross, 98(903), 851-858. <https://doi.org/10.1017/S1816383117000649>
- McLeod, K. E., Butler, A., Young, J. T., Southalan, L., Borschmann, R., Sturup-Toft, S., Dirkzwager, A., Dolan, K., Kofi Acheampong, L. K., Topp, S. M., Elwood Martin, R. & Kinner, S. A. (2020). Global Prison Health Care Governance and Health Equity: A Critical Lack of Evidence. *American Journal of Public Health*, 110(3), 303-308. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2019.305465>
- Novisky, M. A., Tostlebe, J., Pyrooz, D., & Sanchez, J. A. (2023). "The COVID-19 pandemic and operational challenges, impacts, and lessons learned: a multi-methods study of U.S. prison systems." *Health & Justice*, 11(1), 51. <https://doi.org/10.1186/S40352-023-00253-6>
- OECD. (2025). *Government at a Glance*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0EFD0BCD-EN>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. (2014). *Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones* | UNODC. Naciones Unidas.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres - UNDRR. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* | UNDRR. Naciones Unidas. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
- Organización Internacional de Normalización - ISO. (2019). *ISO 22301:2019. Seguridad y resiliencia. Sistemas de gestión de la continuidad del negocio*. <https://www.iso.org/standard/75106.html>
- Poister, T. H., & Streib, G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, 65(1), 45-56. <https://doi.org/10.1111/J.1540-6210.2005.00429.X>
- Salazar-De La Cuba, A. L., Ardiles-Paredes, D. F., Araujo-Castillo, R. V., & Maguiña, J. L. (2019). High prevalence of self-reported tuberculosis and associated factors in a nation-wide census among prison inmates in Peru. *Tropical Medicine and International Health*, 24(3), 328-338. <https://doi.org/10.1111/TMI.13199>
- Sedgwick, P. (2014). Cross sectional studies: advantages and disadvantages. *BMJ*, 348. <https://doi.org/10.1136/BMJ.G2276>
- Sozzo, M. (2022). *Prisons, Inmates and Governance in Latin America*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-98602-5>
- Von Elm, E., Altman, D. G., Egger, M., Pocock, S. J., Gøtzsche, P. C., & Vandenbroucke, J. P. (2007). The Strengthening the Reporting of Observational Studies in Epidemiology (STROBE) Statement: Guidelines for Reporting Observational Studies. *PLOS Medicine*, 4(10), e296. <https://doi.org/10.1371/JOURNAL.PMED.0040296>
- World Prison Brief (2025). *Informe mundial sobre prisiones*. Institute for Crime & Justice Policy Research. https://www.prisonstudies.org/country/peru?language_content_entity=en-gb
- Zampa, F. (1991). Some Effects Of Extreme Overcrowding In Peruvian Prisons*. *Criminal Justice Policy Review*, 5(2), 133-141. <https://doi.org/10.1177/088740349100500205>
- Zhang, Y., Wang, W., Mi, L., Huang, C., Xiao, H., Shang, K., Qiao, L., & Wang, L. (2022). Organizational resilience in development: A systematic review based on bibliometric analysis and visualization. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 83, 103408. <https://doi.org/10.1016/J.IJDRR.2022.103408>
- Zúñiga, L., & Dammert, L. (2008). *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. FLACSO Chile. <https://flacso.cl/biblioteca/product/la-carcel-problemas-y-desafios-para-las-americas/>

UN ÍNDICE DE EFICACIA MISIONAL PARA EVALUAR LA FISCALIZACIÓN LABORAL: EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL EN LIMA METROPOLITANA (2015-2024)

A MISSION EFFECTIVENESS INDEX FOR EVALUATING LABOR INSPECTION: THE CASE OF THE NATIONAL SUPERINTENDENCY OF LABOR INSPECTION IN METROPOLITAN LIMA (2015-2024)

Recibido: 23 de marzo de 2026 | Aprobado: 7 de setiembre de 2026

ANA LUISA VELARDE ARAUJO¹

RESUMEN

La fiscalización laboral es un instrumento fundamental para garantizar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo (SST); sin embargo, evaluar su eficacia institucional es un desafío en la gestión pública. En este contexto, la investigación tiene como objetivo desarrollar y aplicar un Índice de Eficacia Misional (IEM) para evaluar el desempeño de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Intendencia de Lima Metropolitana (Sunafil-ILM) durante el periodo 2015-2024.

El estudio adopta un enfoque cuantitativo de alcance descriptivo y evaluativo, basado en el análisis de los registros administrativos de la Sunafil. El IEM se construye a partir de cinco componentes del proceso inspectivo: denuncias recibidas, empresas inspeccionadas, duración de los procedimientos inspectivos, infracciones detectadas y sanciones impuestas. Los indicadores fueron normalizados mediante el método min-max y agregados en una escala de 0 a 100, permitiendo sintetizar la evolución de la eficacia institucional.

Los resultados muestran que, si bien la actividad inspectiva se expandió durante el periodo analizado, no hubo una mejora sostenida del cumplimiento normativo. El índice muestra una trayectoria no lineal, con incrementos temporales seguidos de una caída significativa en 2023 y 2024, asociada al aumento de denuncias, la reducción relativa de la cobertura inspectiva y el incremento de los tiempos de resolución.

Se concluye que el incremento del volumen de inspecciones no garantiza por sí mismo mayor eficacia misional, lo que evidencia la necesidad de incorporar enfoques estratégicos, preventivos, orientados a resultados.

Palabras clave: eficacia misional, fiscalización laboral, gestión pública, Sunafil.

¹ Maestra en Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública por la USMP
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
Correo: analuisavelardearaujo@gmail.com
ORCID: [0009-0001-5306-7485](https://orcid.org/0009-0001-5306-7485)

ABSTRACT

Labor inspection is a fundamental instrument to ensure compliance with labor and occupational safety and health (OSH) regulations; however, assessing its institutional effectiveness remains a challenge in public management. In this context, the study aims to develop and apply a Mission Effectiveness Index (MEI) to evaluate the performance of the National Superintendence of Labor Inspection – Lima Metropolitan Intendancy (Sunafil-ILM) during the period 2015–2024.

The research adopts a quantitative approach with a descriptive and evaluative scope, based on the analysis of administrative records from Sunafil. The MEI is constructed from five components of the inspection process: complaints received, companies inspected, duration of inspection procedures, violations detected, and sanctions imposed. The indicators were normalized using the min-max method and aggregated on a scale from 0 to 100, allowing for a synthetic assessment of institutional effectiveness over time.

The results show that, although inspection activity expanded during the period analyzed, there was no sustained improvement in regulatory compliance. The index exhibits a non-linear trajectory, with temporary increases followed by a significant decline in 2023 and 2024, associated with a rise in complaints, a relative decrease in inspection coverage, and longer resolution times.

It is concluded that an increase in the volume of inspections does not, by itself, guarantee greater mission effectiveness, highlighting the need to incorporate strategic, preventive, and results-oriented approaches in public management.

Keywords: mission effectiveness, labor inspection, public management, Sunafil.

INTRODUCCIÓN

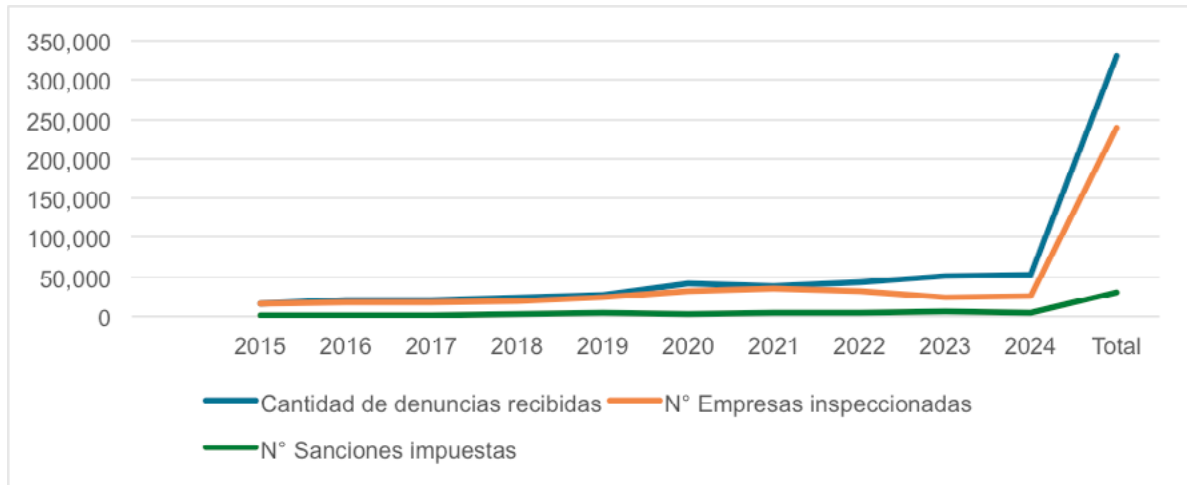
La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) tiene como función misional verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo (SST). Durante el periodo 2015–2024, la actividad inspectiva de la Intendencia de Lima Metropolitana (Sunafil-ILM) ha experimentado una expansión sostenida. Las empresas inspeccionadas pasaron de 15,449 en 2015 a 34,617 en 2021, mientras que las sanciones impuestas aumentaron de 791 en 2015 a 6,572 en 2023. Asimismo, se observa una reducción en la duración de los procedimientos inspectivos, tanto en materia sociolaboral (de 588 a 246 días) como en SST (de 475 a 278 días) (Sunafil, 2025).

Sin embargo, estos avances en términos de capacidad operativa no se han traducido en mejoras equivalentes en el cumplimiento normativo. Por el contrario, las actas por infracciones sociolaborales se incrementaron de 2,101 en 2015 a 9,435 en 2024, mientras que las infracciones en SST pasaron de 494 a 726 en el mismo periodo. De igual forma, el número de empresas infractoras se triplicó, de 2,306 a 8,173, evidenciando la persistencia del incumplimiento normativo detectado por la inspección (Sunafil, 2025).

En el ámbito de la SST, el componente preventivo de la inspección tampoco muestra resultados consistentes. A pesar del incremento en el número de empresas inspeccionadas (de 1,905 a 2,886 entre 2015 y 2024), los accidentes laborales reportados se duplicaron, pasando de 1,188 a 2,259 casos. Este comportamiento sugiere que la fiscalización no ha logrado incidir de manera sostenida en la reducción de riesgos laborales ni en la mejora de las condiciones de trabajo.

Un elemento adicional que complejiza el análisis se observa en los años 2023 y 2024. En este periodo, las denuncias ciudadanas superaron los 50,000 casos anuales y las infracciones detectadas continuaron en aumento; sin embargo, las sanciones impuestas disminuyeron de 6,572 en 2023 a 4,183 en 2024. Esta brecha entre detección del incumplimiento y sanción efectiva sugiere limitaciones en la capacidad resolutoria del sistema inspectivo, lo que podría afectar su función disuasiva.

Cabe señalar que más del 90 % de la actividad inspectiva de la Sunafil-ILM se origina en denuncias ciudadanas, lo que evidencia un enfoque predominantemente reactivo. En este contexto, la eficacia de la fiscalización laboral no puede evaluarse únicamente en términos de volumen de inspecciones o sanciones, sino en su capacidad para responder oportunamente a la demanda y generar efectos sostenidos en el cumplimiento normativo.

Figura 1*Denuncias, empresas inspeccionadas y sanciones, Sunafil-ILM (2015-2024)*

Nota. Fuente: Sunafil.

Esta situación plantea un problema central: la existencia de una brecha entre el incremento de la actividad inspectiva y los resultados obtenidos en términos de cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST. En consecuencia, el objetivo general del presente estudio es evaluar la eficacia de la Sunafil en las acciones inspectivas para el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST en Lima Metropolitana durante el periodo 2015-2024. De manera específica, se busca analizar la relación entre la intensidad de la actividad inspectiva y el grado de cumplimiento normativo por parte de las empresas.

Para abordar este problema, la investigación propone y aplica un Índice de Eficacia Misional (IEM), diseñado para evaluar la capacidad de la Sunafil-ILM de cumplir su misión institucional mediante la integración de indicadores de demanda, cobertura inspectiva, oportunidad procedimental y resultados de la fiscalización. Este instrumento constituye el eje metodológico del estudio y permite evaluar la eficacia de la inspección laboral desde una perspectiva orientada a resultados.

La investigación se sustenta en los enfoques de medición del desempeño institucional y gestión pública orientada a resultados, que plantean que la eficacia de las entidades públicas debe evaluarse en función de su capacidad para generar valor público y atender el problema que justifica su intervención. En este marco, se plantea que el incremento de la actividad inspectiva de la Sunafil-ILM no ha generado una mejora proporcional y sostenida en el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST, evidenciando una brecha entre desempeño operativo y eficacia misional. Esta aparente contradicción entre mayor actividad inspectiva y persistencia del incumplimiento plantea la necesidad de evaluar la eficacia de la fiscalización más allá de sus resultados operativos.

La relevancia de la investigación es múltiple. En el ámbito institucional, proporciona una herramienta analítica para evaluar el desempeño de la fiscalización laboral y orientar la toma de decisiones basada en evidencia. En el plano social, aporta elementos para comprender las limitaciones de la inspección laboral como mecanismo de protección de los derechos sociolaborales y de SST. Desde la perspectiva académica, el principal aporte consiste en la propuesta del IEM, que integra dimensiones de demanda, cobertura inspectiva, oportunidad procedimental y resultados de la fiscalización, superando los enfoques centrados exclusivamente en indicadores operativos.

Con ello, el estudio desplaza la evaluación del desempeño desde una lógica centrada en el volumen de actuaciones hacia una valoración de los resultados alcanzados respecto de la misión institucional. Asimismo, la metodología desarrollada facilita el análisis longitudinal del desempeño inspectivo, permitiendo identificar tendencias, brechas y momentos críticos en la evolución de la eficacia institucional.

En esa medida, el IEM no solo constituye una propuesta metodológica aplicable al caso de la Sunafil-ILM, sino que, potencialmente, a otras entidades públicas cuya función principal sea la fiscalización o el cumplimiento regulatorio; lo que permite fortalecer la evaluación del desempeño institucional desde una perspectiva orientada a resultados y a la generación de valor público.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: en el primer lugar se expone el marco teórico que soporta la investigación; a continuación, se desarrolla la descripción y detalle de la metodología utilizada; luego se realiza la exposición de los resultados y la discusión de estos; y, finalmente, se exponen las conclusiones, limitaciones del estudio y recomendaciones.

MARCO TEÓRICO

La eficacia en la gestión pública: más allá del cumplimiento de metas

La eficacia de las entidades de fiscalización laboral ha sido abordada en diversas investigaciones nacionales, principalmente desde un enfoque clásico centrado en la capacidad de cumplir metas operativas inmediatas, tales como el número de inspecciones realizadas, resoluciones emitidas o niveles de satisfacción de los usuarios. No obstante, estos enfoques no vinculan de manera directa la medición del desempeño con el cumplimiento de la misión institucional: garantizar el respeto de los derechos sociolaborales y SST. En este contexto, el presente estudio introduce el concepto de eficacia misional, orientado a evaluar la capacidad de la entidad para generar resultados sustantivos en el problema público que justifica su existencia.

La noción de eficacia en el sector público ha evolucionado en paralelo a los paradigmas de la administración estatal. En su concepción tradicional, la administración pública burocrática, inspirada en los planteamientos de Weber, entendía la eficacia como la capacidad de aplicar normas y procedimientos de manera uniforme, asegurando control y predictibilidad en los procedimientos administrativos. Sin embargo, hacia finales del siglo XX, este modelo evidenció limitaciones importantes, tales como la rigidez organizacional, la lentitud en la toma de decisiones y la escasa orientación hacia el ciudadano (Pollitt & Bouckaert, 2017).

En respuesta a estas limitaciones, la Nueva Gestión Pública (NGP) propuso un cambio de enfoque orientado a resultados, eficiencia y desempeño medible (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992, citado por Waissbluth & Larrain, 2009), adoptando herramientas propias del sector privado. Bajo este paradigma, la eficacia se consolidó como un eje central de la acción pública, entendida como la capacidad de alcanzar objetivos mediante el uso eficiente de los recursos. La introducción de indicadores de desempeño, evaluación por resultados y mayor autonomía gerencial constituyó un avance significativo en la modernización del Estado (Hood, 1991).

No obstante, este enfoque también recibió críticas relevantes. Se advirtió que el énfasis excesivo en indicadores cuantitativos podía reducir la gestión pública a métricas operativas, sin capturar su impacto real en la sociedad (Hood, 1991). Asimismo, la adopción de herramientas del sector privado no siempre consideró las particularidades del ámbito público (Manigat, 2019). En América Latina, además, las reformas enfrentaron limitaciones estructurales vinculadas a debilidades institucionales y del servicio civil (Arellano Gault, 2002; CLAD, 1998).

En las últimas décadas, ha cobrado relevancia el enfoque de la Nueva Gobernanza Pública, que amplía la noción de eficacia hacia la generación de valor público, incorporando dimensiones como la colaboración interinstitucional, la participación ciudadana y la legitimidad social (Osborne, 2006; Pollitt & Bouckaert, 2017). Este enfoque permite entender la eficacia no solo como el cumplimiento de metas, sino como la capacidad de producir resultados sostenibles y socialmente relevantes.

En este marco, la propuesta de Behn (2003) resulta particularmente útil para la medición del desempeño institucional. El autor identifica ocho propósitos de la medición entre los cuales destacan evaluar, controlar, aprender y mejorar². Estos propósitos permiten trascender una visión meramente operativa de la gestión pública, orientando la medición hacia la generación de conocimiento y la mejora continua. En consecuencia, la eficacia institucional no debe limitarse a verificar el cumplimiento de metas, sino a determinar si las acciones públicas generan efectos positivos y sostenibles en la sociedad.

2 Evaluar, controlar, presupuestar, motivar, promover, celebrar, aprender y mejorar. Cada uno cumple una función distinta: evaluar consiste en determinar en qué medida se alcanzan los objetivos institucionales (misión). Controlar supone asegurar que las acciones y procedimientos se ejecuten conforme a lo planificado. Presupuestar implica asignar o reorientar recursos de acuerdo con los resultados obtenidos, garantizando una distribución más racional. Motivar se refiere a incentivar a los servidores públicos a través de metas claras y reconocimientos vinculados al desempeño. Promover consiste en difundir los logros alcanzados, reforzando la legitimidad institucional ante los ciudadanos y actores externos. Celebrar implica reconocer públicamente los éxitos y buenas prácticas, fortaleciendo la cultura organizacional. Aprender significa utilizar la información del desempeño para identificar aciertos y errores, con el fin de ajustar las estrategias. Finalmente, mejorar supone traducir ese aprendizaje en cambios concretos que eleven la eficacia y eficiencia institucional (Behn, 2003).

La inspección laboral como instrumento de cumplimiento normativo

En el Perú, la inspección del trabajo constituye una función pública orientada a verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST, de conformidad con la Ley N.º 29981. Esta función es ejercida por la Sunafil, a través de actuaciones inspectivas que pueden originarse en denuncias, decisiones administrativas, planes institucionales o iniciativas propias del sistema de inspección.

Las actuaciones inspectivas pueden concluir sin infracción, mediante informes, o derivar en actas de infracción que dan inicio al procedimiento sancionador (Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, artículo 17). En este marco, la inspección del trabajo combina una función preventiva – orientada a la asesoría y promoción del cumplimiento – y una función punitiva, centrada en la fiscalización y sanción.

No obstante, en la práctica, el énfasis ha recaído en la dimensión sancionadora, configurando un modelo predominantemente reactivo. Este enfoque ha generado cuestionamientos respecto a su eficacia, en tanto el incremento de inspecciones o sanciones no garantiza, por sí mismo, una mejora sostenida del cumplimiento normativo.

Desde una perspectiva contemporánea, la inspección del trabajo debe entenderse como parte de la gobernanza laboral, cuyo objetivo no es únicamente sancionar, sino promover el cumplimiento efectivo y sostenible de la normativa. La evidencia muestra que los sistemas más eficaces combinan la coerción con mecanismos de prevención, orientación y promoción del cumplimiento voluntario (Vega & Robert, 2013).

En esta línea, el enfoque estratégico de la inspección laboral propuesto por Weil (2008) plantea que su eficacia depende de la capacidad de generar cambios sostenibles en el comportamiento empresarial. Para ello, la acción inspectiva debe basarse en la priorización de riesgos, la disuasión efectiva, la sostenibilidad de los resultados y la generación de efectos sistémicos en el mercado laboral³.

Bajo esta perspectiva, medir la eficacia de la inspección laboral implica evaluar si sus intervenciones logran modificar conductas empresariales y reducir el incumplimiento de manera sostenida, más allá de la ejecución de actividades operativas. Esto supone trascender la medición basada en volumen de acciones y centrarse en los resultados obtenidos en términos de cumplimiento normativo.

Eficacia misional y medición del desempeño: propuesta conceptual

A partir de los enfoques desarrollados, el presente estudio propone una lectura crítica de la medición tradicional del desempeño en el sector público. Se plantea que la eficacia institucional no debe entenderse únicamente como el cumplimiento de metas cuantitativas, sino como la capacidad real de contribuir al logro de la misión institucional.

En el caso de la fiscalización laboral, ello implica evaluar en qué medida las acciones inspectivas contribuyen efectivamente a que los empleadores cumplan con la normativa sociolaboral y de SST. Esta aproximación permite distinguir entre desempeño operativo – lo que la entidad hace – y eficacia misional – los resultados que genera –.

En este marco, la investigación adopta los propósitos de evaluar, controlar, aprender y mejorar propuestos por Behn (2003), integrándolos con el enfoque de efectos sistémicos de Weil (2008), quien sostiene que la eficacia de la fiscalización del trabajo depende de su capacidad para generar cambios sostenibles en los comportamientos empresariales. Según este autor, una estrategia inspectiva efectiva debe basarse en cuatro principios fundamentales: priorización, disuasión, sostenibilidad y efectos sistémicos⁴. Esta articulación permite vincular la medición del desempeño con la generación de valor público, orientando el análisis hacia la mejora de la acción institucional.

La propuesta de valor del estudio radica, precisamente, en desplazar el foco desde el “cuánto se hace” hacia el “para qué se hace”, priorizando la medición del impacto de la acción inspectiva sobre el cumplimiento normativo. Este enfoque permite evidenciar que una entidad puede cumplir metas operativas sin necesariamente alcanzar su misión institucional.

3 La inspección debe influir no solo en las empresas fiscalizadas, sino también en todo el entorno productivo (Weil, 2008).

4 La priorización concentra los esfuerzos en los sectores con mayores riesgos o niveles de incumplimiento; la disuasión, incrementa el costo percibido de violar la normativa laboral; la sostenibilidad, garantiza que los resultados positivos perduren en el tiempo; y los efectos sistémicos son la capacidad que tienen las intervenciones de fiscalización no solo en las empresas fiscalizadas, sino también en todo el entorno productivo. Esta articulación permite vincular la medición del desempeño con la generación de valor público.

Bajo este enfoque, el IEM se construye a partir de cinco componentes representativos de las principales etapas del proceso de fiscalización laboral que permiten aproximarse al grado de cumplimiento de la misión institucional de la Sunafil-ILM:

- Las denuncias recibidas, consideradas como la principal expresión de la demanda ciudadana de fiscalización. Más del 90 % de la actividad inspectiva se origina en denuncias laborales, por lo que un incremento sostenido de estas constituye una señal de persistencia de conflictos e incumplimientos normativos, razón por la cual este componente se incorpora con efecto inverso dentro del índice.
- Las empresas inspeccionadas, representan la capacidad operativa efectiva de la Sunafil-ILM para ejercer control y ampliar la cobertura de la fiscalización. Este componente expresa el esfuerzo operativo desplegado para intervenir en el mercado laboral y verificar el cumplimiento de la normativa.
- La duración de los procedimientos inspectivos. Desde la perspectiva de la eficacia institucional, la oportunidad constituye un elemento esencial del desempeño público, ya que procedimientos excesivamente prolongados reducen la capacidad disuasiva de la inspección y afectan la protección efectiva de los derechos laborales.
- Las infracciones detectadas. Su inclusión permite medir la capacidad de la fiscalización laboral para identificar y documentar incumplimientos de la normativa sociolaboral y de SST.
- Finalmente, las sanciones impuestas permiten evaluar la capacidad institucional para cerrar el ciclo de fiscalización mediante la imposición de consecuencias jurídicas frente al incumplimiento detectado, reforzando el efecto disuasivo de la intervención inspectiva.

En conjunto, estos cinco componentes permiten vincular la actividad inspectiva con los resultados que esta genera, articulando las dimensiones de demanda, cobertura, oportunidad, detección y corrección del incumplimiento. Su integración responde al enfoque de Behn (2003), según el cual la medición del desempeño debe servir para evaluar el grado de cumplimiento de la misión institucional, así como al planteamiento de Weil (2008), que concibe la eficacia de la fiscalización en función de su capacidad para producir efectos disuasivos y cambios sostenibles en el comportamiento de los sujetos regulados. En consecuencia, el IEM no busca medir únicamente la intensidad de la actividad inspectiva, sino la contribución de esta al cumplimiento efectivo de la normativa sociolaboral y de SST. De este modo, el índice constituye una herramienta para aproximarse a la eficacia misional de la Sunafil-ILM, entendida como su capacidad para transformar la acción inspectiva en resultados consistentes con su mandato institucional.

METODOLOGÍA

Diseño y enfoque de la investigación

El estudio se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo, de tipo descriptivo y evaluativo, orientado a analizar la eficacia de las acciones de fiscalización laboral. El diseño es no experimental y de corte longitudinal, en tanto examina la evolución de los indicadores de desempeño de la Sunafil-ILM durante el periodo 2015–2024.

La investigación tiene un carácter aplicado, al proponerse no solo analizar el desempeño institucional, sino también construir un instrumento –IEM– que permita medir de manera sintética y replicable la eficacia de la función inspectiva.

Unidad de análisis, población y fuente de datos

La unidad de análisis es la actividad inspectiva desarrollada por la Sunafil-ILM, órgano desconcentrado que concentra aproximadamente el 50 % de la actividad inspectiva a nivel nacional, lo que la convierte en un caso relevante para evaluar el desempeño institucional del sistema de fiscalización laboral.

La población está constituida por el total de registros administrativos de las acciones de fiscalización laboral correspondientes al periodo 2015–2024. En consecuencia, la investigación se desarrolló sobre la población completa (censo de registros administrativos), por lo que no fue necesario aplicar procedimientos de muestreo. Esta decisión permitió analizar de manera integral la evolución de la actividad inspectiva y de los indicadores de cumplimiento normativo durante todo el periodo de estudio.

La información proviene de fuentes secundarias, específicamente de bases de datos institucionales de la Sunafil-ILM desagregadas a nivel mensual y anual. El acceso a dichos registros se obtuvo mediante solicitudes de acceso a la información pública formuladas entre abril y mayo de 2025. No obstante, la fecha de obtención de la información corresponde únicamente al mecanismo de acceso a los datos, mientras que el periodo efectivamente analizado comprende los años 2015–2024.

Variables, dimensiones e indicadores

El estudio considera dos variables principales:

- **Variable independiente:** actividad inspectiva, operacionalizada a través de las dimensiones de inspecciones realizadas, denuncias atendidas, procedimientos sancionadores, fiscalización en SST y duración de los procedimientos.
- **Variable dependiente:** cumplimiento normativo sociolaboral y en SST, medido mediante las dimensiones de infracciones detectadas, empresas infractoras, corrección del incumplimiento y condiciones de seguridad y prevención.

A partir de estas variables se construyó el IEM, que integra cinco componentes: denuncias recibidas, empresas inspeccionadas, duración de los procedimientos, infracciones detectadas y sanciones impuestas, permitiendo sintetizar la relación entre actividad inspectiva y resultados en términos de cumplimiento normativo.

Técnicas de recolección y procesamiento de datos

La investigación utilizó como técnica de recolección el análisis documental de registros administrativos. Los datos fueron sistematizados y procesados mediante herramientas de análisis estadístico.

Se aplicaron técnicas de estadística descriptiva, incluyendo análisis de frecuencias, porcentajes, tasas de variación anual y medidas de tendencia central, con el fin de caracterizar la evolución de la actividad inspectiva y del cumplimiento normativo.

Asimismo, se empleó estadística inferencial, específicamente el coeficiente de correlación de Pearson, para analizar la relación entre las variables de actividad inspectiva y los indicadores de cumplimiento.

De manera complementaria, se realizó un análisis de tendencias para examinar la evolución temporal de los indicadores y del IEM durante el periodo 2015-2024.

Construcción del índice y análisis de datos

El IEM es una medida compuesta ponderada que integra indicadores clave de la actividad inspectiva (número de inspecciones realizadas, atención de denuncias y duración de los procedimientos inspectivos) y de los resultados de cumplimiento normativo (infracciones detectadas y sanciones impuestas).

La ponderación de los componentes del IEM está orientada a reflejar la importancia relativa de cada dimensión dentro del proceso inspectivo de la Sunafil-ILM. Las ponderaciones apuntan capturar su contribución diferencial a la eficacia misional.

En este sentido, se asignó una mayor ponderación a los componentes que representan el volumen de demanda y la cobertura efectiva de la fiscalización, dado que constituyen los principales insumos y esfuerzos operativos de la acción inspectiva. Así, el componente empresas inspeccionadas recibe la mayor ponderación (0,40), en tanto expresa de manera directa la capacidad institucional para ejecutar inspecciones y ampliar el alcance del control laboral.

Por su parte, el componente denuncias recibidas se pondera con un valor de 0,30. Si bien las denuncias representan el principal mecanismo de activación del sistema inspectivo, su inclusión se realiza con signo inverso, dado que un mayor volumen sostenido de denuncias refleja mayores niveles de conflicto laboral y potencial incumplimiento normativo.

Los componentes vinculados a los resultados del proceso inspectivo reciben ponderaciones intermedias. El total de infracciones detectadas (actas sociolaborales y de SST) se pondera con 0,10, en tanto constituye una medida del incumplimiento efectivamente identificado por la Sunafil-ILM. Las sanciones impuestas, con una ponderación de 0,05, reflejan la capacidad institucional para formalizar la corrección del incumplimiento, cerrando el ciclo sancionador. Conviene tener presente que el número de sanciones está condicionado tanto por la gravedad de las infracciones como por aspectos procedimentales y jurídicos que trascienden la fase estrictamente inspectiva.

Finalmente, el componente duración de los procedimientos inspectivos, medido a través del tiempo mediano de resolución, recibe una ponderación de 0,15. Este indicador introduce la dimensión de oportunidad y capacidad administrativa, permitiendo capturar las tensiones entre volumen de casos y tiempos de respuesta observadas especialmente en los periodos de mayor carga inspectiva.

En conjunto, la estructura de ponderaciones adoptada busca equilibrar la medición entre demanda, esfuerzo institucional, detección de incumplimientos, corrección formal y oportunidad administrativa, garantizando que el IEM refleje de manera integrada la eficacia misional de la Sunafil-ILM.

Tabla 1

Componentes y ponderaciones del IEM

Componente	Indicador operacional	Signo en el índice	Ponderación
Denuncias recibidas	Número total de denuncias registradas por la Sunafil-ILM	Inverso (-)	0,30
Empresas inspeccionadas	Número total de empresas inspeccionadas	Directo (+)	0,40
Duración de los procedimientos	Tiempo mediano de resolución de los procedimientos inspectivos	Inverso (-)	0,15
Infracciones detectadas	Total de actas por infracciones sociolaborales y de SST	Directo (+)	0,10
Sanciones impuestas	Número total de sanciones impuestas	Directo (+)	0,05

Nota. Fuente: Sunafil

El IEM se construyó mediante la normalización de sus componentes en una escala común (0-100) y su posterior agregación a través de una combinación lineal ponderada. Este procedimiento permitió integrar variables con diferentes unidades de medida y capturar de manera sintética la eficacia misional de la Sunafil-ILM.

El análisis de los datos se orientó a identificar patrones, relaciones y cambios en el tiempo, con énfasis en la correspondencia entre el incremento de la actividad inspectiva y los resultados en términos de cumplimiento normativo.

Consideraciones éticas

El estudio se desarrolló conforme a principios de confidencialidad, uso responsable de la información pública y transparencia metodológica. Los datos utilizados corresponden a registros administrativos institucionales y no contienen información personal identificable.

Este enfoque metodológico permite analizar la relación entre la actividad inspectiva y los resultados en el cumplimiento de la normativa, base para la construcción del IEM.

ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Expansión de la actividad inspectiva y sus límites

El análisis de la actividad inspectiva de la Sunafil-ILM durante el periodo 2015-2024 evidencia un proceso de expansión institucional sostenida, aunque condicionado por factores coyunturales, particularmente la pandemia de COVID-19. En términos generales, se observa un incremento significativo en el volumen de intervenciones, reflejado en el crecimiento de las denuncias recibidas, las empresas inspeccionadas y las sanciones impuestas.

Las denuncias laborales aumentaron de poco más de quince mil registros en 2015 a más de cincuenta mil en 2024, lo que sugiere una mayor visibilidad institucional, pero también una creciente demanda social de protección de derechos laborales. De manera consistente, la cobertura inspectiva se amplió progresivamente, con una interrupción temporal en 2020 y una rápida reactivación en los años posteriores.

Este comportamiento es coherente con los postulados de la NGP, en la medida en que refleja una mejora en la capacidad operativa y en la productividad institucional. Sin embargo, tal como advierte Behn (2003), el incremento de la actividad no constituye, por sí mismo, evidencia de eficacia si no se traduce en resultados sustantivos. En este caso, los datos muestran que la expansión de la actividad inspectiva no ha estado acompañada de una mejora equivalente en el cumplimiento normativo.

Persistencia del incumplimiento y límites del enfoque reactivo

El análisis de las actas de infracción revela que el incumplimiento sociolaboral y en SST no solo persiste, sino que muestra una tendencia creciente en varios periodos del análisis. Este comportamiento resulta particularmente relevante, ya que pone en cuestión la efectividad del modelo de fiscalización predominante.

Si bien el incremento de infracciones detectadas puede interpretarse como una mejora en la capacidad institucional de fiscalización, también evidencia la persistencia de problemas estructurales en el cumplimiento normativo. En este sentido, los resultados sugieren que la fiscalización reactiva –basada principalmente en denuncias– permite ampliar la detección del incumplimiento, pero no necesariamente reducirlo de manera sostenida.

Este hallazgo es consistente con el enfoque de Weil (2008), quien sostiene que la eficacia de la inspección laboral depende de su capacidad para generar efectos sistémicos y sostenibles en el comportamiento empresarial. La dependencia de la denuncia como principal mecanismo de activación del sistema limita la posibilidad de una intervención estratégica basada en riesgos, reduciendo el impacto preventivo de la inspección.

En el ámbito de la SST, la pandemia introdujo nuevas dinámicas de riesgo que incrementaron la relevancia de la fiscalización en condiciones de trabajo. No obstante, el aumento de las intervenciones en este campo tampoco se tradujo en una reducción sostenida de los accidentes laborales, lo que refuerza la idea de que la fiscalización, en su configuración actual, presenta limitaciones para incidir estructuralmente en la prevención.

Capacidad resolutoria y tensiones en la gestión administrativa

Un elemento central para evaluar la eficacia de la fiscalización es la capacidad institucional para resolver oportunamente los procedimientos derivados de la detección de infracciones. En este aspecto, los resultados muestran avances graduales en la reducción de los tiempos de resolución en determinados periodos, lo que sugiere procesos de aprendizaje y mejora administrativa.

Sin embargo, estos avances no han sido sostenidos. En contextos de alta demanda inspectiva, se observa un incremento en los tiempos de tramitación, evidenciando tensiones entre el volumen de casos y la capacidad institucional de respuesta. Este fenómeno resulta crítico, ya que la eficacia de la fiscalización no depende únicamente de detectar infracciones, sino de formalizar su corrección dentro de plazos razonables.

Desde la perspectiva de Behn (2003), esta situación refleja una brecha entre las funciones de evaluar y controlar, por un lado, y las de aprender y mejorar, por otro. La acumulación de carga operativa sin ajustes estructurales en la gestión limita la capacidad del sistema para sostener mejoras en su desempeño.

Relación entre actividad inspectiva y cumplimiento normativo

El análisis conjunto de las variables permite identificar una relación no lineal entre la intensidad de la actividad inspectiva y el cumplimiento normativo. Si bien el aumento de inspecciones y denuncias atendidas se asocia con una mayor detección de infracciones, no se observa una reducción proporcional del incumplimiento en el tiempo.

Este resultado confirma que el incremento de la actividad inspectiva no garantiza, por sí mismo, mejoras en la eficacia misional. Por el contrario, en varios periodos se evidencia que el aumento de intervenciones coincide con mayores niveles de incumplimiento detectado, lo que puede interpretarse tanto como una mejora en la capacidad de fiscalización como una señal de persistencia estructural del problema.

Asimismo, la capacidad sancionadora ha mostrado un crecimiento progresivo, aunque con fluctuaciones recientes que evidencian una brecha entre la detección de infracciones y la imposición efectiva de sanciones. Esta brecha debilita el efecto disuasorio del sistema y limita su impacto en el comportamiento de los empleadores.

Esto sugiere una mayor capacidad de detección, aunque no necesariamente una mejora en la eficacia misional en términos de reducción del incumplimiento.

Medición integrada de la eficacia: el Índice de Eficacia Misional (IEM)

Frente a las limitaciones de los indicadores tradicionales, el estudio propone el IEM como una herramienta para evaluar de manera integrada el desempeño de la inspección laboral. El índice combina cinco dimensiones clave representativas de las principales etapas del proceso inspectivo y sancionador: denuncias recibidas, empresas inspeccionadas, duración de los procedimientos, infracciones detectadas y sanciones impuestas.

A diferencia de los enfoques centrados exclusivamente en la actividad, el IEM articula variables operativas y de resultado, permitiendo evaluar la capacidad institucional para responder a la demanda, ampliar la cobertura, identificar incumplimientos y formalizar su corrección.

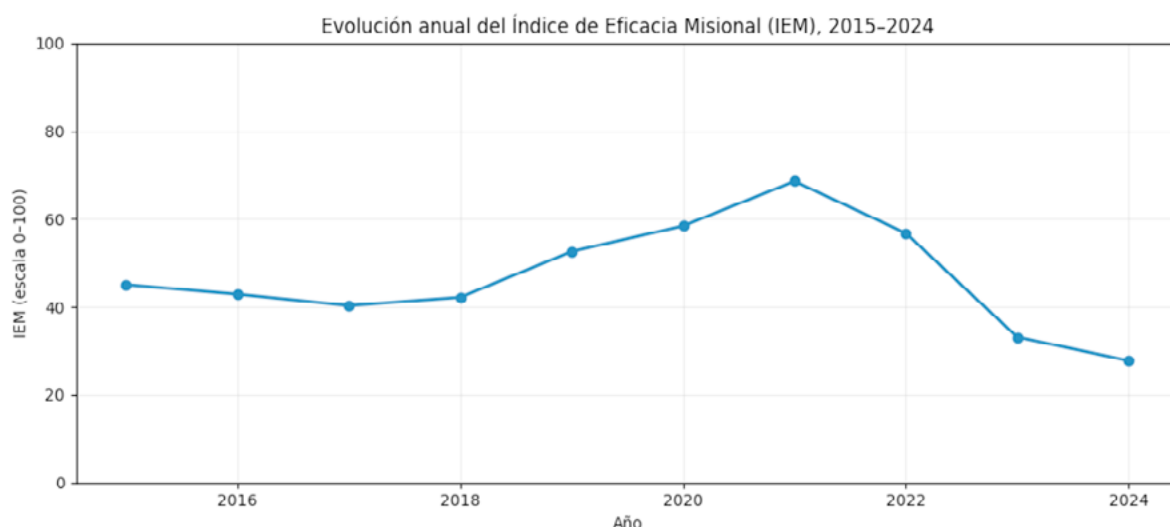
La estimación del IEM para el periodo 2015-2024 muestra una trayectoria no lineal de la eficacia misional. Durante los primeros años, el índice se mantiene en niveles intermedios, reflejando un desempeño relativamente estable. A partir de 2019 se observa una mejora asociada a la expansión de la cobertura inspectiva, seguida de un comportamiento atípico en 2020 debido al shock pandémico.

El valor más alto del índice se registra en 2021, en un contexto de reactivación de la fiscalización. No obstante, este pico es seguido por una tendencia descendente a partir de 2022, que se acentúa en 2023 y 2024, alcanzando los niveles más bajos del periodo.

Este deterioro reciente se explica por la combinación de tres factores: el crecimiento sostenido de las denuncias, la reducción relativa de la cobertura inspectiva y el incremento en los tiempos de resolución. En conjunto, estos elementos evidencian una brecha entre la demanda de fiscalización y la capacidad institucional de respuesta.

Figura 2

Evolución anual del IEM (2015-2024)



Nota. Fuente: Sunafil.

Discusión e implicancias para la gestión pública

Los resultados del estudio confirman que la eficacia de la fiscalización laboral no puede evaluarse únicamente a partir del volumen de actividad, sino en función de su capacidad para generar resultados sostenibles en el cumplimiento normativo. Esta conclusión es consistente tanto con los planteamientos de Behn (2003) como con el enfoque estratégico de Weil (2008).

En primer lugar, se evidencia que el modelo predominante de fiscalización reactiva limita la capacidad de la inspección para generar efectos preventivos y sistémicos. La alta dependencia de las denuncias reduce la posibilidad de una planificación estratégica basada en riesgos, lo que restringe el impacto de la intervención estatal.

En segundo lugar, los resultados muestran que la expansión de la actividad inspectiva, cuando no está acompañada de un fortalecimiento de la capacidad administrativa, puede generar efectos contraproducentes, como el aumento de los tiempos de resolución y la pérdida de eficacia institucional.

Finalmente, el estudio pone de relieve la necesidad de adoptar enfoques de evaluación más integrales, que permitan vincular la actividad institucional con sus resultados. En este sentido, el IEM constituye una herramienta útil para el análisis longitudinal del desempeño y para la toma de decisiones orientadas a fortalecer la eficacia misional de la fiscalización laboral.

CONCLUSIONES

En relación con el objetivo de evaluar la eficacia misional de la Sunafil-ILM en las acciones inspectivas para el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST durante el periodo 2015–2024, los resultados evidencian que si bien la entidad incrementó de manera sostenida su actividad inspectiva, este esfuerzo no estuvo acompañado de una mejora estructural y sostenida en los indicadores de cumplimiento normativo y de SST, revelando una brecha persistente entre el desempeño operativo y la eficacia misional.

El análisis de la evolución de la actividad inspectiva muestra un proceso de expansión institucional sostenida —expresado en el aumento de inspecciones, denuncias atendidas, procedimientos sancionadores y acciones en SST— que, sin embargo, habría respondido predominantemente a una lógica reactiva basada en la atención de denuncias.

En cuanto al comportamiento del cumplimiento normativo, la evidencia disponible no muestra una reducción sostenida del incumplimiento detectado por la inspección, sino una tendencia creciente en las infracciones y empresas infractoras registradas durante varios periodos del análisis.

Asimismo, el aumento de inspecciones y sanciones no ha garantizado una reducción sostenida de infracciones ni de riesgos laborales.

En este contexto, la aplicación del IEM permitió integrar las principales dimensiones del proceso inspectivo —demanda, cobertura, detección, capacidad administrativa y sanción—, evidenciando variaciones significativas en el desempeño institucional. El comportamiento del índice confirma que el incremento de la actividad inspectiva no necesariamente se traduce en mayores niveles de eficacia misional, especialmente cuando existen tensiones entre la demanda de fiscalización y la capacidad institucional de respuesta.

Limitaciones del estudio

El estudio presenta algunas limitaciones que deben considerarse en la interpretación de sus resultados. En primer lugar, el IEM constituye una medida de aproximación a la eficacia misional construida a partir de registros administrativos disponibles para el periodo 2015–2024, por lo que no permite establecer relaciones causales entre la actividad inspectiva y el comportamiento de los empleadores. En segundo lugar, algunos de sus componentes, como las denuncias y las infracciones detectadas, pueden estar influidos por factores distintos del nivel efectivo de incumplimiento, tales como la accesibilidad al sistema inspectivo, la intensidad de la fiscalización y la capacidad institucional de detección. En consecuencia, el IEM debe interpretarse como una herramienta de evaluación longitudinal del desempeño institucional y no como una medida causal del efecto de la fiscalización sobre el cumplimiento normativo. Futuras investigaciones podrán complementar esta aproximación mediante indicadores de cumplimiento efectivo y análisis que permitan evaluar los efectos de la intervención inspectiva sobre el comportamiento empresarial.

RECOMENDACIONES

A partir de los hallazgos del estudio, las recomendaciones se orientan a fortalecer la gestión de la fiscalización laboral y a reorientar su enfoque hacia resultados sostenibles en el cumplimiento normativo.

En el corto plazo, se plantea institucionalizar el uso del IEM como herramienta de monitoreo y gestión, integrándolo a los procesos de planificación y evaluación. Ello permitiría identificar de manera oportuna brechas operativas y desviaciones entre actividad inspectiva y resultados misionales. Asimismo, resulta prioritario fortalecer la planificación basada en evidencia, utilizando de manera sistemática la información sobre denuncias, reincidencia, sectores de riesgo y tiempos de tramitación para mejorar la eficacia de la fiscalización laboral.

En el mediano plazo, se recomienda avanzar hacia un enfoque de fiscalización basado en riesgos y prevención, priorizando sectores y actividades con mayores niveles de incumplimiento y accidentabilidad. Este cambio implica el uso estratégico de la información de modo que los resultados de la actividad inspectiva se conviertan en insumos para la mejora continua. Asimismo, resulta clave articular la función sancionadora con estrategias de orientación y promoción del cumplimiento, especialmente en sectores críticos.

En el largo plazo, el desafío consiste en consolidar un sistema de fiscalización laboral orientado a resultados y generación de valor público, donde el desempeño institucional se evalúe por su capacidad de producir mejoras sostenibles en el cumplimiento normativo. Ello requiere, además, contribuir a la transformación progresiva del incumplimiento mediante estrategias que combinen disuasión, prevención y seguimiento. Finalmente, es

necesario fortalecer la gobernanza de la política de fiscalización laboral, asegurando su continuidad mediante planificación estratégica de largo plazo, criterios técnicos y estabilidad institucional.

REFERENCIAS

- Andreeva, A., Yolova, G., & Dimitrova, D. (2022). The labour inspectorate as a supervisory authority on compliance with labour legislation. *Economics & Law*, 4(1), 120-133. <https://doi.org/10.37708/el.swu.v4i1.9>
- Arellano Gault, D. (2002). *Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio?: Lecciones para la reforma administrativa en países como México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/3845>
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. (Serie Manuales N° 69). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://bibliotecadigital.dth.api.gov.br/bitstream/123456789/504/1/06%20Planificacion%20y%20indicadores_ILPES.pdf
- Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Bouza Suárez, A. (2000). Reflexiones acerca del uso de los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad en el sector salud. *Revista Cubana de Salud Pública*, 26, 50-56.
- Canessa Montejo, M. F. (2021). El incompleto fortalecimiento de la SUNAFIL en el marco del Convenio 81 de la OIT. *Noticias CIELO*, (8), 2. https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2021/08/canessa_noticias_cielo_n8_2021.pdf
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1999). Una nueva gestión pública para América Latina. *Economía y Sociedad*, 4(09).
- Decreto Supremo 019-2006-TR. (2006, 29 de octubre). Aprueban Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. *Diario Oficial El Peruano*.
- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics Finance and Administrative Science*, 18, 28-32.
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 37-64.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Lapuenta, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3), 461-475. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/gove.12502>
- Ley 29981 (2013, 15 de enero). Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. *Diario Oficial El Peruano*.
- Maguregui Urionabarrenechea, M. L., Corral Lage, J.C. & Elechiguerra Arrizabalaga, C. (2015). Gestionar con calidad las entidades sin ánimo de lucro: hacia una eficacia, eficiencia y economía en la rendición de cuentas. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*, (1), 28-57. <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/REE/article/view/2205/2042>
- Manigat, M. P. (2019). La financiarización del Estado: fundamentos y evolución de la introducción de principios de gerencia corporativa en el aparato administrativo del Estado. *Cuadernos de Economía Crítica*, 6(11), 15-38.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8 (3), 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2014). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2015). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2016). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2017). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2018). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2019). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>

- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2020). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2021). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2025, 18 de mayo). *Solicitud de acceso a la información pública*. Hoja de Ruta 0000088775-2025.
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2025, 6 de abril). *Solicitud de acceso a la información pública*. Hoja de Ruta 0000060980-2025.
- Vega, M. L., & Robert, R. (2013). *Labour inspection sanctions: Law and practice of national labour inspection systems* (Working Document No. 26). International Labour Office, Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN), International Labour Organization. <https://www.ilo.org/publications/labour-inspection-sanctions-law-and-practice-national-labour-inspection>
- Waissbluth, M., & Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*, 541-559.
- Weil, D. (2008). A strategic approach to labour inspection. *International Labour Review*, 147(4), 349-375.

METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA ADULTOS MAYORES EN PERÚ: UN MODELO BASADO EN DATOS ABIERTOS Y CADENAS PRESUPUESTALES (2019-2023)

METHODOLOGY FOR IDENTIFYING PUBLIC SPENDING FOR OLDER ADULTS IN PERU: A MODEL BASED ON OPEN DATA AND BUDGET CHAINS (2019-2023)

Recibido. 5 de mayo de 2026 | Aceptado: 19 de agosto de 2026

JAVIER FRANCISCO
NAVARRETE TALAVERA¹
NELSON EDUARDO SHACK
YALTA²
ANA BERTHA COTRINA
MACHADO³

RESUMEN

La cuantificación del gasto público peruano orientado a la población adulta mayor es imprecisa debido a las limitaciones de los clasificadores presupuestarios actuales. El objetivo de esta investigación es el diseño y especificación de un modelo procedimental para identificar y cuantificar el gasto destinado a este sector en Perú (tomando como referencia la estructura de la base de datos presupuestal del periodo 2019-2023), contrastando los clasificadores del presupuesto público con los derechos estipulados en la Ley Nro. 30490. Se establecieron cuatro niveles de identificación del gasto para adultos mayores entre los que destaca la vinculación con datasets de servicios públicos y atenciones específicas con la estructura presupuestaria vigente para estimar y calcular más recursos destinados a los adultos mayores. Asimismo, la metodología emplea un enfoque iterativo de búsqueda en cadenas presupuestales mediante términos clave y uso de consultas a un motor de inteligencia artificial. Los resultados permitieron diseñar una herramienta que identifica temáticas no visibles directamente en el presupuesto público peruano, proponiendo nuevos procedimientos para el análisis de la información. Se concluye que el modelo propuesto (que puede ser replicable a otras temáticas como por ejemplo la niñez y juventud, personas con discapacidad y otros temas) mejora la trazabilidad del gasto, permitiendo a los gestores públicos una toma de decisiones informada basada en la correspondencia real entre el presupuesto y el marco normativo de protección al adulto mayor.

Palabras clave: gasto público, clasificadores presupuestarios, adulto mayor, ley 30490, datos abiertos, big data, analítica de datos.

ABSTRACT

The quantification of Peruvian public expenditure targeted at the elderly population is imprecise due to the limitations of current budget classifications. The objective of this research is the design and specification of a procedural model to identify and quantify expenditure allocated to this sector in Peru (using the budget database structure for the 2019–2023 period as a reference), contrasting public budget classifications with the rights stipulated in Law No. 30490. Four levels of expenditure identification for older adults were established, among which the linking of public service datasets and specific care records with the current budget structure stands out, aiming to estimate and calculate additional resources allocated to older adults. Likewise, the methodology employs an iterative search approach within budget lines through key terms and the use of queries to

- 1 Magister en Gestión Pública por el Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la USMP
Correo: jfnavat@gmail.com
ORCID: [0009-0009-1573-6735](https://orcid.org/0009-0009-1573-6735)
- 2 Magister en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile
Ex Contralor General de la República del Perú
Correo: shack_ne@up.edu.pe
ORCID: [0009-0002-7121-2564](https://orcid.org/0009-0002-7121-2564)
- 3 Doctorado en Gestión Universitaria
Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la USMP
Correo: abcotrinacamacho@gmail.com
ORCID: [0000-0003-3330-6316](https://orcid.org/0000-0003-3330-6316)

an artificial intelligence engine. The results allowed for the design of a tool that identifies topics not directly visible in the Peruvian public budget, proposing new procedures for information analysis. It is concluded that the proposed model (which can be replicated for other areas such as children and youth, persons with disabilities, and other topics) improves expenditure traceability, enabling public managers to make informed decisions based on the actual alignment between the budget and the regulatory framework for the protection of the elderly.

Keywords: public spending, budget classifiers, senior citizens, law 30490, open data, big data, data analytics.

INTRODUCCIÓN

El envejecimiento demográfico representa un desafío estructural importante para la gestión pública en el Perú, exigiendo la adaptación de los servicios estatales en pensiones, salud y cuidados y otros (MIMP, 2021). En el Perú, existe la Ley Nro. 30490 (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2016) también conocida como Ley de la Persona Adulta Mayor, la cual establece un marco de derechos y deberes para garantizar el bienestar de la Población Adulta Mayor (PAM). Sin embargo, la transición de la norma legal a la implementación de políticas públicas efectivas enfrenta un obstáculo crítico: la debilidad en la trazabilidad del gasto público a nivel presupuestal.

A pesar de los avances en el presupuesto por resultados (PpR), particularmente durante la primera década de este siglo, la estructura presupuestaria actual en el Perú no permite identificar de manera exhaustiva y directa la totalidad de los recursos destinados a financiar la prestación de servicios públicos a la PAM. Gran parte del gasto orientado a este sector se encuentra diluido en categorías genéricas o cadenas presupuestarias de carácter multisectorial que no cuentan con una etiqueta específica para este grupo etario. Esta “invisibilidad presupuestaria y financiera” limita la capacidad de los gestores públicos para evaluar el impacto real de las políticas de protección y dificulta la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de la Ley 30490.

La literatura económica sobre la distribución del gasto público sugiere que, ante la falta de identificadores directos, es necesario recurrir a métodos de estimación indirecta. Al respecto, De La Fuente (2017), sostiene que es posible estimar el gasto por servicios y ubicación geográfica de forma proporcional al número de usuarios reales o potenciales, ponderando los distintos grupos poblacionales según su intensidad de uso de los servicios públicos. Bajo esta premisa, el uso de datos abiertos gubernamentales surge como una oportunidad para refinar la cuantificación del gasto mediante el cruce de información administrativa y financiera.

La presente investigación, continuando con los desarrollos de Shack (2014) y Ministerio del Ambiente [MINAM] (2015), propone un diseño de modelo procedimental basado en una herramienta de búsqueda de cadenas presupuestales que utiliza términos clave y datos asociados. La implementación de este modelo procedimental se verá potenciada mediante el uso de herramientas de inteligencia artificial y otros métodos complementarios, los que permitirán una identificación del gasto más inteligente y eficiente.

El objetivo central es el diseño y especificación del modelo procedimental (y no su aplicación cuantitativa completa al periodo 2019-2023). El modelo propuesto busca superar las limitaciones de los clasificadores actuales mediante un proceso iterativo que relacione la ejecución presupuestal con los derechos expresados en la Ley 30490. A través de la integración de *datasets* de portales de datos abiertos (como SUSALUD e INPE) y la aplicación de criterios de proporcionalidad geográfica y etaria, este estudio busca visibilizar el gasto indirecto, proporcionando indicadores de ejecución que contribuyan a una toma de decisiones informada y a la optimización de los servicios públicos para los adultos mayores en el Perú.

El presente artículo discute una taxonomía de búsqueda de información presupuestal basados en una propuesta técnica de la “Identificación del Gasto presupuestal” (Navarrete 2024). A continuación, se describen los niveles macro de la metodología que se propone.

Tabla 1
Niveles de identificación de cadenas PAM y descripción metodológica

NIVEL DE IDENTIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	RECURSOS DE DATOS
Nivel 1: Directo	Identificación mediante descriptores presupuestales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Funciones/Programas).	Estructura programática presupuestal del MEF.
Nivel 2: Contextual	Vinculación semántica unívoca o absoluta (ej. “asilos, anciano”).	Diccionario de datos presupuestales propuesto.

Nivel 3: Proporcional	Identificación y cálculo de cadenas PAM mediante inferencia estadística y ponderación de uso basado en otras fuentes de datos.	Datasets externos de datos abiertos (SUSALUD/INPE/CONADIS/ MINSA).
Nivel 4: Residual por IA	Identificación con inteligencia artificial	Dataset de cadenas presupuestales no identificables en forma absoluta.

Nota. Elaboración propia basada en los criterios de categorización de datos.

El nivel 1 de identificación está basado en la estructura funcional programática del presupuesto público, es decir, la data que puede ser identificada directamente con los clasificadores vigentes.

El nivel 2 se refiere a la búsqueda de cadenas presupuestales que contienen términos absolutos relacionados con la PAM, es decir, términos que identifiquen a las cadenas con certeza de vinculación absoluta. Para ello se cruza la base de datos presupuestal con el diccionario de datos propuesto.

Mientras que el nivel de identificación 3, permite la desagregación de cadenas presupuestarias mediante la integración con *datasets* gubernamentales (como aquellos de SUSALUD, INPE, entre otros), aplicando factores de ponderación por UBIGEO y grupo etario de acuerdo con los datos de servicios prestados. Esto resuelve el problema de la «indivisibilidad» del gasto en servicios compartidos. Es decir, no solo se trata de una búsqueda de términos estructurados al interior de los datos de texto de las cadenas y su clasificación, sino que se plantea una fórmula de estimación presupuestaria basada en evidencia para resolver el problema de la atribución indirecta del gasto. Para esta forma de identificación se buscan las cadenas presupuestales de gasto corriente que están fuera de los Programas Presupuestales (PPTAL) del Presupuesto por Resultados (PpR) del MEF. El reto identificado fue la invisibilidad del gasto en unidades ejecutoras de atención primaria que, por naturaleza, atienden a diversos grupos etarios.

Finalmente, el grupo 4 (Residual por IA), incorpora la identificación de todas las cadenas ambiguas (con términos relativos a la PAM, pero no absolutos como “población vulnerable”) que se envían a su análisis por IA para que esta analice el contexto de la cadena y determine su relación o no con el gasto PAM.

Mediante la interoperabilidad semántica entre la base de datos (BD) del Presupuesto Público del MEF y los *datasets* de producción asistencial de SUSALUD, se normalizaron los códigos de UBIGEO del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para permitir una distribución proporcional del gasto. Este proceso de normalización de la variable UBIGEO es importante debido a las diferencias en los *datasets* del Estado peruano, donde los datos presupuestales del MEF usan el estándar del INEI, mientras que los *datasets* de producción asistencial operan bajo la codificación del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Aunque esto se está estandarizando, al tratarse de datos históricos es necesaria esta normalización para evitar errores de emparejamiento de datos. Esto se implementa con una matriz de correspondencia de códigos.

Como caso de estudio, se analizó una cadena presupuestal del distrito de Aramango (Región Amazonas, Provincia de Bagua). Esta cadena de gasto corriente en atención primaria tiene un monto de S/ 556,000 pero el clasificador tradicional vigente a 2025, no permite extraer el beneficio específico para la PAM. Sin embargo, al aplicar el factor de ponderación derivado de la base de datos de SUSALUD (donde se registró un 59.25% de atenciones específicas para el grupo etario ≥60 años), el modelo permitió estimar una inversión de S/ 329,430.60 destinada a este sector. Este método muestra que esta sección de la metodología propuesta permite recuperar datos de ejecución financiera que actualmente se consideran «gastos generales» e invisibles para la PAM.

El presente estudio se basa exclusivamente en la base de datos del Presupuesto Público del Perú (MEF, 2025) y fuentes de datos abiertos del gobierno del Perú por que no se tiene acceso a las bases de datos transaccionales de cada institución pública involucrada en el gasto para la PAM.

El alcance del estudio se centra en el ámbito del planteamiento y diseño del modelo procedimental que permita identificar gasto PAM desde el presupuesto público. En tal, sentido no profundiza en el análisis de los resultados cuantitativos que el método de búsqueda y cálculo plantea. Para esta finalidad, se ha analizado la estructura de la base de datos del presupuesto público en el periodo de los años 2019 a 2023. En tal sentido, solo se presentan algunas cifras a manera de ejemplo de algunos de estos años. No es el objetivo del estudio cuantificar los resultados de la aplicación del modelo.

METODOLOGÍA

La presente investigación adopta un enfoque cuantitativo y un alcance descriptivo, basado en un diseño no experimental mediante la recolección estructurada de datos (Hernández-Sampieri et al., 2022). Para ello, se desarrolló un modelo procedimental orientado a la minería y análisis de datos presupuestales del gobierno del Perú.

Inicialmente, se eliminaron, de la base datos total 2019-2023 del MEF, las cadenas presupuestales con importe de Presupuesto Institucional Modificado (PIM) e Importe de Devengado en cero que no son relevantes para el estudio y el procesamiento.

Cada nivel señalado en la Tabla 1 se estructura en fases secuenciales que se describen a continuación.

Nivel 1: Identificación mediante descriptores asociados (clasificadores).

- Identificación de programas presupuestales exclusivos para el gasto PAM en el presupuesto público.
- Identificación de funciones, divisiones, grupos funcionales y componentes en campos categóricos relativos al gasto en PAM.
- Identificación de Pliegos Presupuestales que ejecutan gasto PAM exclusivo.
- Separación de *dataset* de registros identificados y marca de cadenas usadas.
- Asignación del identificador correspondiente a la temática hallada de acuerdo con el clasificador de gastos PAM propuesto (CLAGPAM) de la tabla 2.

Nivel 2: Identificación directa en base a términos de diccionario temático.

- Definición de términos absolutos y relativos del diccionario de búsqueda.
- Diseño del algoritmo de identificación de cadenas de gasto PAM.
- Separación de *dataset* de registros identificados y marca de cadenas usadas.
- Asignación del identificador correspondiente a la temática hallada de acuerdo con el clasificador (CLAGPAM) de la tabla 2.

Nivel 3: Identificación y cálculo de importes de cadenas PAM mediante inferencia estadística y ponderación de uso basado en otras fuentes de datos.

- Identificación de *datasets* de gastos corrientes en servicios públicos en los portales de datos abiertos del Gobierno peruano.
- Descarga, conversión y uniformización de datos.
- Diseño de algoritmo de relación de cadenas de gasto corriente relativo a la PAM con los registros de servicios públicos. Cálculo y prorrateo en base a la cantidad de atenciones por grupo etario y UBIGEO distrital (PAM y no PAM).
- Separación de *dataset* de registros identificados y marca de cadenas usadas.
- Asignación del identificador correspondiente a la temática hallada de acuerdo con el clasificador de la Tabla 2.

Nivel 4: Identificación con inteligencia artificial de cadenas ambiguas para gasto PAM

- Diseño del algoritmo de identificación de cadenas de gasto PAM no absolutas en base al diccionario de términos.
- Diseño del algoritmo de agrupación y envío de cadenas presupuestales a un motor de IA local (para procesar grandes volúmenes de datos sin restricciones) para determinar si corresponden a gasto PAM por el contexto de la cadena y sus campos de texto descriptivos.
- Separación de *dataset* de registros identificados y marca de cadenas usadas.
- Asignación del identificador correspondiente a la temática hallada de acuerdo con el clasificador CLAGPAM.

A continuación, se describe cada nivel en detalle.

Nivel 1: Identificación mediante descriptores asociados (clasificadores)

Se aplicó la técnica de focalización programática directa (MEF, 2021). De esta forma, se examinaron las estructuras del presupuesto por resultados (PpR) para seleccionar únicamente los programas presupuestales cuyo diseño funcional, lógica de intervención y matriz de marco lógico estén dirigidos de manera directa y exclusiva a la atención a la PAM.

Luego, para obtener aquellas cadenas presupuestales no agrupadas en PPTALes exclusivos para la PAM, se recurrió al análisis mediante la Clasificación Funcional del Gasto (BID, 2020). La metodología consistió en realizar un filtrado jerárquico en varios niveles a través de los clasificadores categóricos como la función, división funcional, grupo funcional y la actividad/proyecto/obra), seleccionando aquellas categorías que abarcan servicios o acciones orientadas a la protección social, salud gerontológica e inclusión de la PAM.

Finalmente, dado que las pensiones de jubilación están dirigidas a adultos mayores cesantes o jubilados, se incluye en la identificación de cadenas de gasto, aquellas que corresponden al presupuesto de la Oficina de Normalización Previsional (ONP, 2024) que se encarga de este tema. Una vez concluida la identificación de cada cadena presupuestal con los criterios señalados se procede a la separación de *dataset* de registros identificados y marca de cadenas usadas para optimizar el procesamiento posterior.

Nivel 2: Identificación directa

Para aplicar una estrategia de filtrado categórico estricto (claves absolutas) y de coincidencia de patrones contextuales (claves relativas) se requiere la definición de un diccionario de términos.

La literatura científica confirma que la minería de datos sobre grandes *datasets* institucionales requiere un enfoque estructurado de selección de palabras clave basado en diccionarios de términos (Macanovic, 2022). Según Noh et al. (2015), la creación de diccionarios específicos por dominio permite un procesamiento semántico más claro a través de expresiones booleanas y clasificadores directos.

Se construyó un diccionario con términos con base en la Ley Nro. 30490. Estos términos se agruparon en dos dimensiones:

- Directos o absolutos: conceptos que aluden exclusivamente a la PAM (ej. «Centros de Atención Residencial para Adultos Mayores», «Asilos», «Vejez»).
- Indirectos/Temáticos: servicios generales que incluyen a la PAM (ej. «Atención ambulatoria», «Asistencia alimentaria»).

En la minería de datos presupuestales y otras materias, la estructuración de variables en dimensiones absolutas (directas) y relativas (indirectas) encuentra su paralelo técnico en los modelos multietapa impulsados por léxicos. Al respecto, Macanovic (2022) señala que las metodologías avanzadas de minería de texto y el análisis computacional ofrecen un panorama transformador para el análisis de datos masivos en las ciencias sociales.

La búsqueda de términos clave absolutos (lexemas unívocos) del diccionario definido sobre campos de texto en la base de datos del presupuesto público se fundamenta en los modelos de extracción de información basados en diccionarios deterministas. En el marco del análisis computacional de texto, Grimmer y Stewart (2013) demuestran que los enfoques basados en diccionarios constituyen herramientas fundamentales para la medición automatizada de variables conceptuales complejas. Trasladado a conjuntos de datos masivos (como el presupuesto público), este proceso de coincidencia de palabras clave, se consolida como un enfoque de clasificación altamente reproducible, transparente y metodológicamente robusto (Grimmer y Stewart, 2013). Al operar bajo lógicas deterministas, este tipo de diseño algorítmico se orienta prioritariamente a mitigar el riesgo, buscando reducir a cero los falsos positivos en la asignación de etiquetas de categoría a los datos públicos.

El algoritmo se basa en la construcción de expresiones regulares (cadenas de texto que unen a los términos del diccionario) con el operador lógico “|” (OR) para maximizar la performance de las búsquedas de varios términos en una sola iteración. Luego, se iteran las búsquedas en cada registro presupuestal en los campos categóricos y de texto siguientes: programa presupuestal, división, grupo funcional, finalidad del gasto (meta del gasto), específica de gasto y detalle de específica de gasto. Se diseñó un proceso iterativo de filtrado que opera sobre los campos de texto del *dataset* del Presupuesto Público. Técnicamente, este procedimiento se sustenta en los modelos de extracción de información basada en reglas y coincidencia léxica determinista. El algoritmo ejecuta búsquedas de coincidencia de lexemas (raíces de palabras de mínimo 4 letras) exacta a partir del diccionario de términos clasificados como absolutos previamente estructurado en el diccionario, etiquetando las cadenas presupuestales que se van identificando. La aplicación de búsquedas basadas en diccionarios de palabras clave sobre datos masivos funciona de manera óptima en el procesamiento de textos, permitiendo reducir el sesgo humano al estandarizar los criterios de búsqueda bajo reglas algorítmicas neutrales y explícitas (Reveilha & Morselli, 2022).

Asimismo, la literatura en minería de datos demuestra que la búsqueda basada en diccionarios de términos clave es altamente efectiva para trabajar con bases de datos masivas. Al mapear y asociar este diccionario estructurado a campos específicos de un gran volumen de datos, el sistema puede descartar eficazmente los registros irrelevantes (ruido informativo). Esto optimiza el procesamiento algorítmico y facilita la segmentación de los datos en categorías temáticas altamente granulares (Li y Li, 2024).

Las cadenas que se van identificando se marcan como usadas para optimizar las futuras búsquedas. Al finalizar el proceso se separa el *dataset* de registros identificados y se suma al *dataset* del nivel 1 de identificación.

Asimismo, se efectuó un análisis comparativo entre los ejes temáticos de la Ley 30490 (Ley PAM) para revisar el nivel de cobertura de los clasificadores vigentes frente a la identificación por clasificadores presentes en el presupuesto. Estos ejes son:

- Salud integral
- Seguridad social / Pensiones
- Trabajo
- Educación / Cultura
- Recreación y deporte
- Participación y organización
- Accesibilidad y movilidad
- Servicios especializados (centros de atención con servicios múltiples).
- Bienestar general y atención integral.

Nivel 3: Integración con *datasets* de otras instituciones y prorrateo del gasto

Esta fase constituye el componente metodológico central del estudio para abordar las cadenas de gasto no exclusivas (es decir, aquellas partidas presupuestales compartidas con grupos etarios donde la PAM es beneficiaria o usuaria del servicio, pero el gasto no está asignado en un 100% a este grupo de edad). Para la estimación del gasto, se adoptó la metodología de prorrateo por coeficientes de distribución y proporciones de demanda asistencial, adaptada de las pautas aplicadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2020) para el análisis de gasto público en niños, niñas y adolescentes. El procesamiento analítico e interoperabilidad de datos abiertos se estructuró de la siguiente forma:

1. Extracción: descarga de datos detallados del presupuesto público y *datasets* de producción asistencial de la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), Instituto Nacional Penitenciario (INPE), MINSA (Ministerio de Salud) y el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS).
2. Normalización: homogenización de la variable UBIGEO (alineando con el estándar INEI usado por el Ministerio de Economía y Finanzas).
3. Agrupación y totalización del gasto corriente de los servicios para la PAM y no PAM.
4. Cálculo del Factor de Atribución (FA): se calcula la proporción de atención específica para el grupo etario de mayores de 60 años en cada unidad territorial:

$$F_a = \frac{\text{Atenciones PAM}}{\text{Total Atenciones (PAM + No PAM)}} * 100$$

5. Estimación del gasto: aplicación del FA al monto total de la cadena presupuestal para determinar la inversión en la PAM.

La programación del proceso se ha efectuado en el lenguaje de programación Python, empleando librerías de inteligencia artificial como la biblioteca Scikit-learn (Pedregosa et al., 2011) para el preprocesamiento de Machine Learning y otras librerías que incluyen Pandas y NumPy para las manipulaciones numéricas, y SciPy para las transformaciones estadísticas y escalar datos a rangos específicos o estandarizarlos. Dado que el presente estudio está orientado a lectores afines a la gestión pública, el presente documento no incluye el código fuente y los *scripts* de programación y se centra en la descripción lógica, funcional y conceptual de la arquitectura metodológica.

Para todas las cadenas presupuestales (fuera del PpR) que incluyen dentro del contenido de sus campos descriptivos a algún término que se refiera a servicios o apoyo a poblaciones vulnerables que involucren a la PAM de manera no exclusiva, se plantea un método específico para distribuir el gasto que contiene la cadena en base al criterios de prorrateo de porcentaje atenciones en salud por grupo de edad en el área geográfica o ámbito de acción del pliego presupuestario o unidad ejecutora responsable del gasto corriente.

Nivel 4: Residual por IA

Debido al volumen masivo del *dataset* presupuestal (incluso considerando el *dataset* reducido con todos los registros que fueron marcados como usados en los niveles anteriores) se estima que quedan por analizar un grupo muy numeroso de cadenas (más de 500 mil en el periodo de estudio) que corresponden a asistencia y protección social en general. Enviar dichas cadenas a una IA online presenta serias limitaciones operativas tales como restricciones en las cuotas diarias de consultas, costos altos por uso de la IA en forma masiva y tiempos

amplios de transferencia de datos (Chen et al., 2023). Por esta razón se plantea el uso de un motor de IA que se instala localmente (Llama 3) y que se integra con Python para permitir el procesamiento de los registros de manera más rápida y sin la restricción de la cantidad de *prompts* (consultas a la IA) al día que permite una IA *online* a un usuario. De tal forma, se busca que las cadenas sean categorizarlas automáticamente.

“El empleo de arquitectura de lenguaje abierta alojada localmente responde a la necesidad de realizar consultas ilimitadas y procesamiento concurrente de bases de datos masivas sin depender de servidores externos ni tarifas por uso de API⁴ (Meta AI, 2024).”

Tabla 2
Clasificador propuesto para cuantificar el gasto en PAM (CLAGPAM)

TEMA PRINCIPAL	SUBTEMA / PROGRAMA	PRODUCTO / PROYECTO	ACTIVIDAD / OBRA (PRESUPUESTO POR RESULTADOS)	DERECHO EN LEY PAM
1. Salud integral (gasto corriente)	1.1 Salud general 1.2 Salud mental	–	–	Una vida saludable. Atención integral en salud y participar del proceso de atención de su salud.
2. Seguridad Social y pensiones	2.1 Pensiones ONP	2.1.1 Pensiones 2.1.2 Indemnizaciones	–	Una vida digna.
	2.2 PPTAL Pensión 65	2.2.1 Acciones comunes	2.2.1.1 Gestión del Programa	Una vida digna.
		2.2.2 Adulto mayor con subvención monetaria	2.2.2.1 Entrega de la subvención monetaria a los beneficiarios 2.2.2.2 Afiliación y verificación de requisitos 2.2.2.3 Visitas de identificación y soporte a usuarios con vulnerabilidad	Una vida digna.
	2.3 Otras obligaciones previsionales	–	–	Una vida digna.
3. Trabajo (gasto corriente)	–	–	–	La igualdad de oportunidades. Realizar labores o tareas acordes a su capacidad física o intelectual.
4. Educación y cultura (gasto corriente)	–	–	–	La igualdad de oportunidades. Acceder a programas de educación y capacitación.
5. Recreación y Deporte	5.1 Espacios públicos amigables	5.1.1 Áreas verdes 5.1.2 Áreas deportivas	–	Una vida digna y plena.
	5.2 Clases diversas	–	–	Una vida digna y plena.

4 API: Application Programming Interface (Interfaz de Programación de Aplicaciones).

METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA ADULTOS MAYORES EN PERÚ: UN MODELO BASADO EN DATOS ABIERTOS Y CADENAS PRESUPUESTALES (2019-2023)

6. Participación y Organización (gasto corriente)	–	–	–	Participar activamente en las esferas social, laboral, económica, cultural y política del país.
7. Accesibilidad, movilidad y transitabilidad	–	–	–	Atención preferente en establecimientos públicos. Una vida independiente, autónoma.
8. Acceso a servicios especializados	8.1 Servicios especializados para la PAM	8.1.1 Acciones comunes	8.1.1.1 Gestión del Programa 8.1.1.2 Seguimiento y evaluación del programa	Recibir atención integral e integrada, cuidado y protección familiar y social.
		8.1.2 Familiares y cuidadores con capacidades fortalecidas en el buen trato al AM	8.1.2.1 Fortalecimiento de las capacidades a los operadores del programa 8.1.3.1 Desarrollo de competencias en familiares para la atención de PAM	Recibir atención integral e integrada, cuidado y protección familiar y social.
		8.1.3 PAM atendidas involucrando al entorno familiar y social	8.1.3.2 Identificación, selección y derivación de PAM en situación de riesgo 8.1.3.3 PAM en situación de riesgo 8.1.3.4 PAM reciben servicios para prevenir condiciones de riesgo 8.1.3.5 Acreditación y supervisión de centros de atención para PAM 8.1.3.6 Medidas de protección temporal para PAM en situación de riesgo	Recibir atención integral e integrada, cuidado y protección familiar y social.
		8.1.4 Creación, mantenimiento o ampliación de centros de atención para AM	8.1.4.1 PAM en situación de riesgo atendidas en CAN 8.1.4.2 PAM en situación de riesgo atendidas en CAR 8.1.4.3 PAM en situación de riesgo atendidas en CAD	Recibir atención integral e integrada, cuidado y protección familiar y social.
9. Reclusión (gasto corriente)	–	–	–	Acceder a condiciones apropiadas de reclusión. Acceso a la justicia.
10. Bienestar en general	10.1 Vida digna 10.2 Adicciones 10.3 Otros	–	–	Una vida digna, plena. No discriminación por edad.

Nota. Adaptación basada en el clasificador propuesto en Navarrete (2024). Las celdas marcadas con una línea (–) indican que el nivel jerárquico presupuestal no cuenta con una apertura específica en esa categoría.

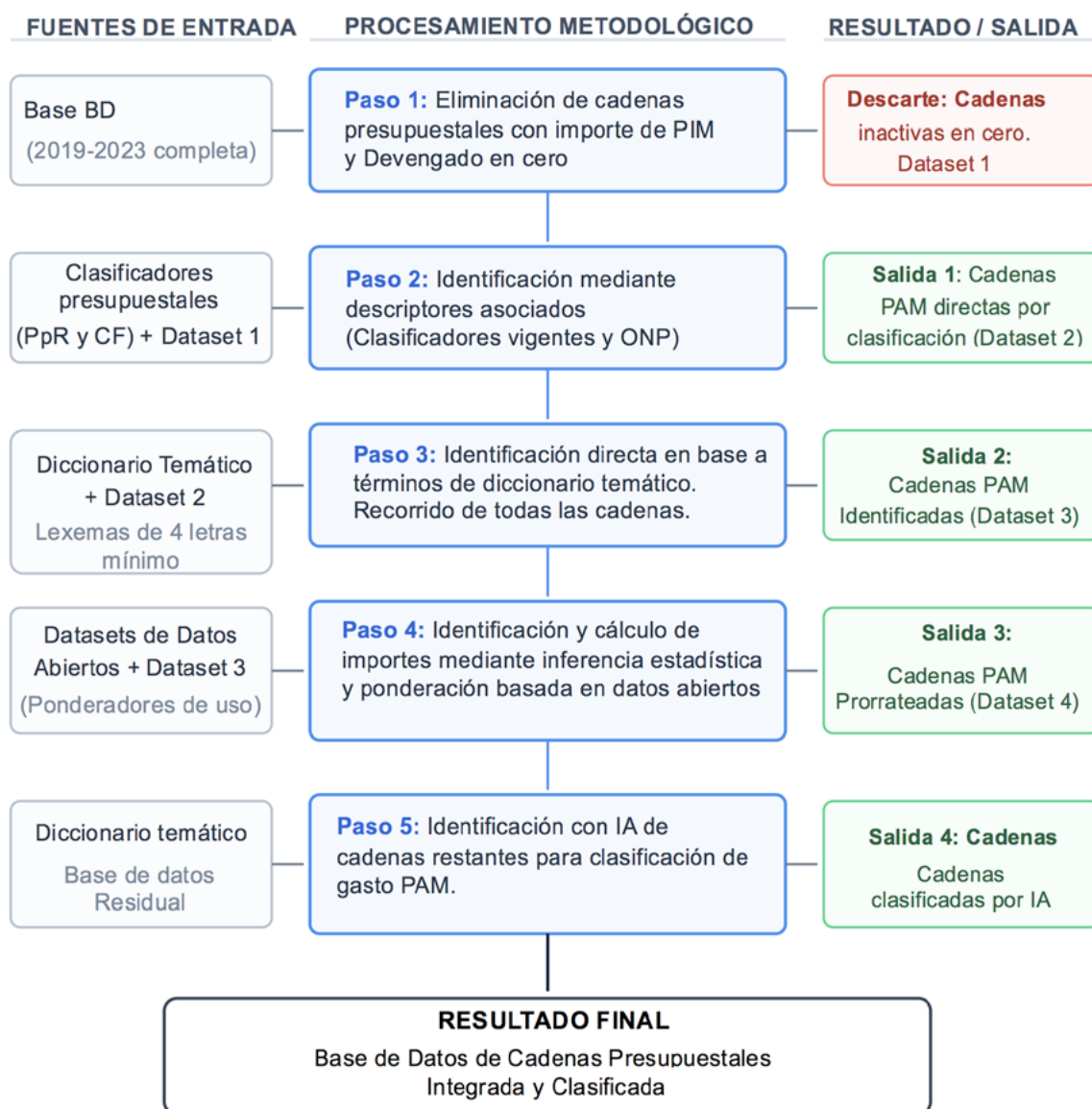
RESULTADOS

Dado que el presente artículo propone un modelo de análisis y cálculo en lugar de métricas de ejecución o resultados numéricos, en esta sección se describe la especificación formal del modelo creado y los hallazgos producto del análisis de datos categóricos.

El modelo general macro

Figura 1

Diagrama de flujo metodológico para el procesamiento y clasificación de cadenas presupuestales PAM



Nota. Elaboración propia.

Todos los pasos de la Figura 1 incorporan también el CLAGPAM (para que el proceso asigne una entrada a cada cadena para el clasificador de gastos).

Diseño de entidades de datos y especificación detallada

• Clasificadores presupuestales (MEF)

Tabla 3

Clasificación Presupuestal del Presupuesto por Resultados y Funcional-Programático

CLASIFICADOR PRAGMÁTICO PRESUPUESTO POR RESULTADOS (PPR)			CLASIFICADOR FUNCIONAL				
Categoría Presupuestal	Producto/ Proyecto	Actividad/Obra/ Acción de inversión	Función	División Funcional	Grupo Funcional	Componente	Finalidad
Programa Presupuestal (PPTAL)	Producto	Actividad	Funciones como Ambiente, Salud, Educación	Divisiones de la Función como: Saneamiento, Gestión integral de la calidad ambiental, Asistencia social, Desarrollo urbano, etc.	Agrupa las divisiones funcionales. Por ejemplo: Promoción laboral, Saneamiento rural, Protección de poblaciones en riesgo, etc.	División que permite identificar acciones presupuestales específicas. Es el contenedor de las metas presupuestales. Algunos componentes son: Apoyo comunal, Desarrollo económico y social, Fortalecimiento de capacidades, etc.	Detalle en texto de la finalidad del gasto de la cadena presupuestal. Algunas descripciones son genéricas y otras específicas.
Acciones centrales	Proyecto	Obra					
Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos (APNOP)		Acción de inversión					

Nota. Ministerio de Economía y Finanzas 2025 (MEF). Relación y Estructura Programática de los Programas Presupuestales.

Se identificaron dos programas presupuestales exclusivos para la PAM. La ejecución total devengada de estos programas, Pensión 65 y el programa de Servicios Especializados para Adultos Mayores entre los años 2019 y 2023 se detalla el resultado a continuación porque se obtiene directamente del presupuesto sin necesidad de ejecutar el modelo. Los datos reflejan el gasto financiero ejecutado en millones de soles (S/) según los registros de la Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y balances institucionales oficiales.

Tabla 4

Ejecución presupuestal de los programas Pensión 65 y Servicios Especializados para adultos mayores (2019-2023)

PROGRAMA PRESUPUESTAL	2019	2020	2021	2022	2023
0097: Pensión 65	859.5	5,579.0	884.2	1,061.2	1,356.9
0142: Servicios Especializados	20.0	24.0	36.9	49.8	86.0
Total	879.5	5,603.0	921.1	1,111.0	1,442.9

Nota. Valores expresados en millones de soles (S/). Los datos reflejan el presupuesto ejecutado. Extraído de la Consulta Amigable del (MEF) del Perú.

El PPTAL 0142 abarca 59 productos/proyectos relacionados con infraestructura y servicios de cuidados en Centros de atención al adulto mayor: CIAM: Centro Integral de Atención al Adulto Mayor, CAN: Centro del Adulto Mayor, CAR: Centro de Atención Residencial y CAD: Centro de Atención de Día (servicios que brindan cuidado durante el día sin que la persona adulta mayor resida en el lugar).

A pesar de la trazabilidad directa de estos programas, se observa que su alcance es limitado, centrándose exclusivamente en protección social y asistencia, dejando fuera componentes críticos como salud especializada, trabajo o accesibilidad.

Los resultados agregados muestran comportamientos diferenciados en términos de eficacia en la ejecución presupuestaria:

Pensión 65 (PPTAL 097): Presenta el desempeño más alto con una ejecución promedio del 99.61 % (Nivel: Muy Bueno, según escala MEF), consolidando un gasto total de S/ 4,581 millones en el periodo de estudio.

Servicios Especializados (PPTAL 142): Muestra una tendencia creciente, pasando de S/ 30 millones en 2019 a S/ 74 millones en 2023. Su nivel de ejecución promedio (86.79%) se sitúa en una valoración de “Regular” a “Bueno” según la escala de valoración del MEF (MEF, 2022).

Componente “Apoyo al Anciano”: Fuera de los programas estratégicos, este rubro del Clasificador Funcional ejecutó S/ 10.9 millones, con una eficacia promedio del 87.47%.

Gestión Previsional (ONP): Representa el volumen monetario más amplio, con una ejecución quinquenal de S/ 37,876 millones.

• Diccionario de términos de búsqueda

Las cadenas asociadas al gasto PAM identificadas en el paso 2 de la Figura 1 (identificación por clasificadores vigentes y el gasto previsional de la ONP) fueron contrastadas con los ejes de la Ley 30490, encontrándose una coincidencia de solo 22.27%. Ante esta limitación de los clasificadores presupuestales, la presente investigación propone un modelo basado en una minería de datos presupuestarios desde en un diccionario de términos clave y los niveles antes señalados.

A diferencia de una búsqueda simple, la búsqueda de términos por diccionario utiliza técnicas de truncamiento para maximizar la recuperación de información.

Optimización de búsqueda: El uso de raíces léxicas (ej. *JUBILA*, *GERIATRI*) permite capturar variaciones morfológicas (género, número y derivaciones) que los filtros estáticos del MEF omiten.

Jerarquización de llaves: El algoritmo opera bajo un principio de especificidad descendente. Se priorizan términos de alta precisión temática (ej. *ASILO*, *CASA DE REPOSO*) antes que términos más generales (ej. *SALUD*, *BIENESTAR*), reduciendo así el ruido en la clasificación y el riesgo de falsos positivos.

El modelo no solo cuantifica dinero, sino que traduce el gasto a derechos. Cada llave del diccionario está vinculada a un Identificador de Tema (ID) dentro del CLAGPAM propuesto en esta investigación.

Tabla 5

Ejemplos de llaves del Diccionario de Términos de Búsqueda con asociación al CLAGPAM.

TIPO DE LLAVE	EJEMPLOS DE TÉRMINOS	ASOCIACIÓN CON CLAGPAM
Específica clínica	GERIATRI*, CATARATA, DEMENCIA	Salud Integral
Institucional/Cuidado	ASILO, CASA DE REPOSO, CIAM	Servicios Especializados
Socioeconómica	JUBILA*, PENSION, ABANDONO	Seguridad Social / Protección
Transversal	ACCESIBILIDAD, MOVILIDAD, EMPLEO	Derechos de Autonomía

Nota. Elaboración propia.

Los términos o llaves de búsqueda se han categorizado de la siguiente forma:

Categoría de términos absolutos (Identificadores directos PAM)

- ADULTO MAYOR / ADULTOS MAYORES / ADULTA MAYOR
- CASA DE REPOSO / ASILO
- TERCERA EDAD / VEJEZ / ENVEJECIMIENTO
- ANCIAN (anciano, anciana, ancianato)
- GERIATR (geriatría, geriátrico)
- GERONTOL (gerontología, gerontólogo)
- LONGEV
- Centro de Atención Residencial
- PENSIÓN / CESANTE / JUBILA (jubilado, jubilación)
- Centro de Atención de Noche
- Centro de Atención Diurna / Centro de Atención de Día
- CIAM (Centro Integral de Atención al Adulto Mayor)
- CARPAM (Centro de Atención Residencial para Personas Adultas Mayores)

Categoría 2: Identificadores indirectos PAM

Deben buscarse cerca de palabras de la categoría de absolutos para evitar falsos positivos.

- RECLUSION / PENAL / PENITENCIARI / CARCEL
- DEMENCIA / ALZHEIMER
- DEGENERATIV

- CÁNCER / CEGUERA / CATARATA
- VACUNACIÓN / NEUMOCOCO.
- INTERVENCIÓN QUIRÚRGICA / ATENCIÓN MED / OPERACIÓN
- HOSPITAL/ POSTA / MEDIC/ CENTRO DE SALUD
- OSTEOPOROSIS /PARKINSON
- RAMPA / PASAMANOS / BARANDA / SILLA DE RUEDAS
- ABANDONO / VULNERA / BENEFICENCIA
- SUBVENCION MONETARIA
- TRABAJO / EMPLEO
- CUIDADOR
- BIENESTAR / RECREACIÓN
- CULTURA / ALFABETIZA / DEPORT
- ASESORAMIENTO JURÍDICO / ASESORAMIENTO LEGAL
- IGUALDAD / ACCESIBILIDAD / TRANSITABILIDAD

Los términos y lexemas del diccionario son agrupados en expresiones regulares (cadenas de texto separadas por el operador | que significa OR), para que las búsquedas se realicen en forma masiva comparando los datos de los campos presupuestales como una expresión regular compuesta para minimizar la búsqueda individual o iterativa por cada término. Ejemplo: “asilo | adulto mayor | vejez | tercera edad”.

Tabla 6

Estructura secuencial del algoritmo de depuración y compilación de patrones del Diccionario de Búsqueda

ETAPA DEL PROCESO	OPERACIÓN / FUNCIÓN DE CÓDIGO	ENTRADA Y VALIDACIÓN LÓGICA	SALIDA Y RESULTADO ESPERADO
1. Carga	Extracción SQL (read_sql)	Consulta a Diccionario PAM	DataFrames de términos léidos.
2. Depuración I	Eliminación de duplicados (fromkeys)	Mantenimiento del orden secuencial	Listas sin redundancias.
3. Bifurcación I	Control de longitud de lexemas (len <= 4)	Raíces cortas vs. Raíces largas	Evaluación del riesgo de falsos positivos.
4. Depuración II	Filtro de seguridad (len > 1)	Exclusión de caracteres únicos o nulos	Listas definitivas optimizadas (absolutos y relativos).
5. Compilación	Agrupamiento óptimo	Unión mediante operador OR ()	Objetos Regex en caché.

Nota. Elaboración propia. El diagrama ilustra las dos fases consecutivas de normalización léxica y construcción dinámica de expresiones regulares aplicadas al diccionario de la PAM.

Para buscar en los campos del presupuesto se ha seleccionado los siguientes campos (columnas) de texto descriptivo de las cadenas presupuestales:

1. Programa_Ppto_Nombre (nombre del PPTAL).
2. Producto_Proyecto_Nombre (nombre de Producto/Proyecto).
3. Actividad_Accion_Obra_Nombre (nombre de la Acción/Obra).
4. Funcion_Nombre (nombre de la Función).
5. Division_Funcional_Nombre (nombre de la División Funcional).
6. Grupo_Funcional_Nombre (nombre del Grupo Funcional).
7. Meta_Nombre (descripción de la Finalidad del Gasto).
8. Categoria_Gasto_Nombre (nombre de la categoría de gasto).
9. Sub_Generica_Det_Nombre (descripción detallada de la genérica de gasto).

Con los patrones de búsqueda armados y con los campos del presupuesto sobre los cuales aplicar la búsqueda se procede con la descripción del flujo del procesamiento basado en el diccionario de términos.

Figura 2

Diagrama de flujo para el procesamiento y clasificación de cadenas presupuestales PAM en base al Diccionario de Términos



Nota. Elaboración propia.

El diagrama refleja la lógica del código de *script* en Python. Unifica campos cualitativos en la columna `contexto_completo` y efectúa una inicialización general en el valor "NO PAM" para las cadenas no usadas aún. Luego, se ejecuta un proceso iterativo para evaluar los patrones absolutos para clasificar las cadenas presupuestales y colocarlas en el dataset "df_absolutos" marcadas como "SI PAM". Luego, se evalúan los registros presupuestales en base a los patrones condicionales en el conjunto de datos restante (`df_no_absolutos`) para identificar candidatos ambivalentes. Y finalmente, se estructura y segmenta el conjunto "df_candidatos" listo para ser enviado a su evaluación por comparación con datasets de otras instituciones públicas que brindan servicios para la PAM.

Identificación de cadenas PAM de servicios públicos relativos a *datasets* de otras instituciones.

Para la identificación de gasto PAM adicional se utilizaron bases de datos de consulta pública las entidades: SUSALUD, INPE, MINSA (Salud mental) y CONADIS que pueden asociarse geográficamente y por edades a las cadenas presupuestales que contienen datos de UBIGEO. Para obtener los datos necesarios de SUSALUD, se deben filtrar los registros de gasto corriente en salud en general por un distrito (UBIGEO) agregando los datos PAM y No PAM. De esta forma, se podrá efectuar una distribución porcentual en base al porcentaje de PAM atendida en el distrito según los datos de atenciones SUSALUD por grupo de edad y UBIGEO.

Para ello se descargan los datasets en Excel o formato CSV con el detalle de las atenciones de la población por UBIGEO (campo `ATE_UBIGEO`) y edad o rango de edad (campo `ATE_EDAD`) como se muestra a continuación:

Tabla 7

Muestra de datos del dataset descargado de atenciones ambulatorias de SUSALUD 2019-2023

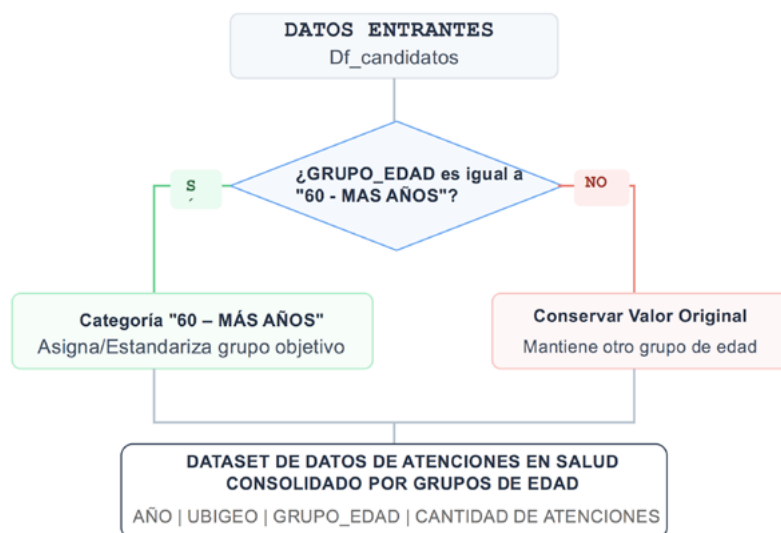
MES DE ATENCIÓN	ID DE ATENCIÓN	EDAD DEL PACIENTE	SEXO (0=MASCULINO, 1=FEMENINO)	FECHA DE ALTA HOSPITALARIA (AAAA-MM-DD)	COD. UBIGEO
5	907120635	37	1	2023-05-20	120421
6	914599050	37	1	2023-05-20	120421
6	914598915	37	1		120421
8	930120344	11	0	2023-05-20	120421
11	948230157	14	1	2023-05-20	120421
12	957107442	68	1	2023-02-06	120421

Nota. Adaptado de consulta web: Producción asistencial en consulta ambulatoria, por Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), 2019-2023.

La Tabla 7 presenta una muestra de los campos de los registros de atención ambulatoria de pacientes a nivel nacional. Las variables fundamentales corresponden a la edad del paciente (ATE_EDAD), utilizada para la categorización dicotómica entre PAM y no PAM, y el código de ubicación geográfica (ATE_IDUBIGEO) para establecer relaciones con la base de datos presupuestal. Mediante la consolidación de los abiertos de SUSALUD para el periodo de estudio (2019-2023), se estructuró un conjunto de datos agregado por los grupos etarios de corte (60 años a más y otros) con el fin de estimar las proporciones del gasto corriente en salud. Posteriormente, esta base de datos agregada se vinculó con la con la base de datos del Presupuesto Público utilizando la variable UBIGEO y año de ejecución como llaves de relación. Este proceso permite asociar los registros asistenciales con las cadenas presupuestales correspondientes, incorporando datos de salida presentes en dichas cadenas como el monto presupuestado, el monto ejecutado, el sector, el pliego, la unidad ejecutora, la función, el grupo funcional y la categoría de gasto, entre otros.

Figura 3

Diagrama de flujo para la clasificación de datos cantidades de atenciones en servicios de salud por grupo de edad y UBIGEO



Nota. Elaboración propia.

La data de SUSALUD agregada contiene registros por grupos de edad, por lo que esta fuente de datos debe ser filtrada para la población mayor o igual a 60 años de acuerdo con la definición PAM en la Ley. De esta forma deben agruparse las cantidades de atenciones por UBIGEO y grupo de edad ≥ 60 y < 60 . Así quedan clasificados con el campo GRUPO_EDAD = PAM toda la población objetivo y como NOPAM el resto de la población atendida en un distrito. Es decir, la tabla resultante procesada contendrá 2 registros por cada distrito del Perú. Así, por ejemplo, si la cantidad de PAM del distrito de ARAMANGO, provincia de BAGUA, departamento de AMAZONAS con

atenciones en salud pública anual es de 14,904 personas y el resto de la población representa 10,247 atenciones anuales, se puede obtener una PAM atendida estimada del 59.25%

Con este dato para cada entrada relacionada a una cadena se podrá calcular un gasto aproximado para la PAM. Por ejemplo, si en el distrito ARAMANGO /BAGUA/ AMAZONAS se atiende a personas de todas las edades con un presupuesto para gasto corriente de S/ 556,000 entonces se podrá aproximar que el monto presupuestado para la PAM de ese distrito es de S/ 329,430.60.

De manera similar al tema de salud, el gasto corriente penitenciario puede ser estimado con la ayuda de los datos abiertos publicados por el INPE (2024) en su portal web que señala una población penal de PAM de 6,154 personas 2024.

Tabla 8

Muestra de registro de población penitenciaria (INPE – Tumbes)

ID	DELITO ESPECÍFICO	SITUACIÓN JURÍDICA	EDAD	SEXO	PAÍS	EST. CIVIL	DPTO.
1	ROBO AGRAV.	SENTENCIADO	30	MASCULINO	PERÚ	SOLTERO	Tumbes
2	HOMICIDIO C.	SENTENCIADO	28	MASCULINO	PERÚ	SOLTERO	Tumbes
3	TRÁFICO ILÍC.	SENTENCIADO	23	MASCULINO	COLOMBIA	CONVIVIENTE	Tumbes
4	VIOLACIÓN SE	PROCESADO	38	MASCULINO	PERÚ	CONVIVIENTE	Tumbes
5	ROBO AGRAV.	PROCESADO	19	MASCULINO	PERÚ	SOLTERO	Tumbes
6	VIOLACIÓN SE	PROCESADO	43	MASCULINO	PERÚ	CASADO	Tumbes
7	VIOLACIÓN SE	PROCESADO	37	MASCULINO	PERÚ	CONVIVIENTE	Tumbes
8	HURTO AGRAV.	SENTENCIADO	39	MASCULINO	PERÚ	SOLTERO	Tumbes

Nota. Datos extraídos del registro de población penitenciaria (portal-inpe.opendata.arcgis.com)

Entonces, es posible agrupar la población penitenciaria por edades para separar la PAM y la cantidad No PAM por región o departamento (no se cuenta con el UBIGEO completo) y de esta forma estimar la proporción del gasto corriente penitenciario para aproximar el gasto PAM en función al porcentaje de PAM e por departamento de la cadena presupuestaria.

Respecto a los datos de atenciones en salud mental con el detalle de atenciones por UBIGEO y grupos de edad se han encontrado data en los registros de SUSALUD. En este caso se puede usar la proporción de atenciones para PAM del referido año para calcular un factor de proporción. Para ello se ha filtrado la base de datos de los servicios de salud prestados para adultos mayores por los siguientes códigos de diagnóstico (CIE correspondiente al campo VPRIDIAGCIE_ATE del dataset):

- F00.1 Demencia en la enfermedad de Alzheimer, de comienzo tardío.
- F00.2 Demencia en la enfermedad de Alzheimer, atípica o mixta.
- F00.9 Demencia en la enfermedad de Alzheimer, no especificada.
- G30.1 Enfermedad de Alzheimer de comienzo tardío.
- G30.8 Otros tipos de enfermedad de Alzheimer
- G30.9 Enfermedad de Alzheimer, no especificada
- F69.X Trastorno de la personalidad y del comportamiento en adultos.
- F41.2 Trastorno mixto de ansiedad y depresión.
- F06.4 Trastorno de ansiedad.
- F40.9 Trastorno fóbico de ansiedad, no especificado
- F41.1 Trastorno de ansiedad generalizada.
- F41.2 Trastorno mixto de ansiedad y depresión
- F41.3 Otros trastornos de ansiedad mixtos
- F41.8 Otros trastornos de ansiedad especificados
- F41.9 Trastorno de ansiedad, no especificado

La información disponible sobre atenciones en salud mental, que presenta una alta incidencia en personas adultas mayores, contiene la ubicación de cada atención por UBIGEO y el campo llamado “VFECNACPAC_ATE” que

corresponde a la fecha de nacimiento del paciente y que permite calcular su edad para determinar el rango de edad (PAM o No PAM) de las personas atendidas.

De esta forma se deben agrupar los datos por UBIGEO y grupo de edad adulta mayor (60-79 y 80+) y no PAM (menor o igual a 59 años) para calcular la proporción de atenciones. Así se ha calculado y filtrado la cantidad de PAM por UBIGEO. Se presenta el dato referencial de Lima, Lima, Pueblo Libre con las siguientes cifras de atenciones en salud mental.

De acuerdo con las tablas anteriores, se señala como ejemplo, el porcentaje de atenciones en salud para PAM fue de 25.96% y de población no PAM de 74.04% para el UBIGEO 150121 (Lima, Lima, Pueblo Libre). De esta manera puede aplicarse un factor a las cadenas presupuestales de gasto corriente relativas a la salud mental usando este criterio de prorrateo.

Respecto al gasto en personas con discapacidades también se encuentra el portal de datos abiertos del Gobierno del Perú, *datasets* de las personas con alguna discapacidad inscritas en el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) que presentan información del UBIGEO y de rango de edades. El cálculo sigue el mismo criterio que en los casos anteriores. La siguiente tabla muestra también que se cuenta con UBIGEO y datos de edad en cada registro.

Tabla 9

Muestra del Registro Nacional de Personas con Discapacidad en Cajamarca

				RANGOS DE EDAD				
UBIGEO	PROVINCIA	DISTRITO	TOTAL DE PERSONAS	0-11	12-17	18-29	30-59	60+
61307	SANTA CRUZ	PULAN	1	0	0	1	0	0
61306	SANTA CRUZ	NINABAMBA	64	9	3	8	27	17
61305	SANTA CRUZ	LA ESPERANZA	1	0	0	0	1	0
61304	SANTA CRUZ	CHANCAYBAÑOS	3	0	1	0	2	0
61302	SANTA CRUZ	ANDABAMBA	24	0	3	4	5	12
61301	SANTA CRUZ	SANTA CRUZ	1	0	0	1	0	0

Nota: Datos extraídos del Registro Nacional de Personas con Discapacidad (datosabiertos.gob.pe/dataset/mimp-personas-con-discapacidad-inscritas).

Con los resultados de los 4 *datasets* procesados se efectúa un proceso iterativo que toma todos los registros presupuestales no usados en los pasos previos y se procede con la asociación y el prorrateo de importes del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y del monto Devengado de cada cadena de la siguiente forma:

- Para la relación con el dataset de SUSALUD se filtran los registros presupuestales la función 20 (Salud) y la categoría de gasto 5 (Gasto corriente). Luego se ejecuta un script Python iterativo que busca el UBIGEO distrital de cada cadena y calcula y asigna el valor prorrateado a los nuevos campos: PIM_CALCULADO y DEVENGADO_CALCULADO.
- Para la relación con el dataset de SALUD mental se filtran los registros presupuestales la función 20 (Salud) y la categoría de gasto 5 (Gasto corriente). Luego se ejecuta un script iterativo que busca el UBIGEO a nivel de distrito de cada cadena y calcula y asigna el valor prorrateado a los nuevos campos: PIM_CALCULADO y DEVENGADO_CALCULADO considerando solo los códigos relativos a atenciones por diagnóstico de salud mental.
- Para la relación con el dataset del INPE se filtran los registros presupuestales la función 06 (Justicia), la categoría de gasto 5 (Gasto corriente) y el Pliego 061 que corresponde al INPE. Luego se ejecuta un script iterativo que busca el UBIGEO a nivel de distrito de cada cadena y calcula y asigna el valor prorrateado a los campos PIM y DEVENGADO calculados.
- Finalmente, para la relación con el dataset del CONADIS se filtran los registros presupuestales por la categoría de gasto 5 (Gasto corriente) y el Pliego 345 que corresponde al CONADIS. Luego se ejecuta un script que, en base al UBIGEO a nivel de distrito de cada cadena, calcula y asigna el valor prorrateado a los campos PIM y DEVENGADO calculados.

Finalmente, los registros involucrados en las relaciones señaladas son marcados como usados y se crea un dataset de cadenas no evaluadas para su envío al paso final de identificación por IA.

Identificaciones de gasto PAM con inteligencia artificial

La clasificación de cadenas del conjunto de datos residual se envía a evaluación por la IA Llama3 y solicita la identificación de cada cadena para ser clasificada como NO PAM, SI PAM y POSIBLE PAM.

Con la base filtrada con una gran cantidad de cadenas (estimadas en 600,000 por filtros manuales aplicados sobre la base de las cadenas de Protección y Asistencia Social) con potencial de ser PAM como de empleo, recreación, asistencia social, vulnerabilidad, etc., se lanza el *prompt* para la IA con un *script* de programa Python que debe permitir que la IA entienda el beneficio directo o indirecto a la PAM. El *prompt* propuesto es el siguiente:

Analiza estas las cadenas presupuestales peruanas que se envían para determinar si corresponden a gastos públicos orientados para adultos mayores (60 años a más).

Sigue las siguientes reglas para categorizar:

- SI PAM: Si prioriza directa o exclusivamente a Adultos Mayores (Por ejemplo: ancianos, pensiones de jubilación, gastos en personas cesantes, geriatría, cuidadores).
- POSIBLE PAM: temas relativos a empleo, oportunidades para adultos mayores, participación, salud o vulnerabilidad amplia (CANCER, CATARATAS EN LA VISTA, VACUNACIÓN, PASAMANOS, ENFERMEDADES DEGENERATIVAS, ALBERGUES, etc).
- NO PAM: Sin relación (sanidad animal, minería, exportaciones, agropecuaria, neonatos, educación infantil, energía, etc.).

Responde solo con un objeto de datos plano en texto que debe incluir ID numérico provisto de cada cadena y los valores de la clasificación: 'SI PAM', 'POSIBLE PAM' o 'NO PAM'. No agregar texto adicional, ni bloques de código, ni comentarios o explicaciones.

Ejemplo de salida esperada: {"89710": "SI PAM", "18981": "NO PAM"} }

Terminado el proceso, se procede con en los niveles anteriores a la separación de *dataset* de registros identificados y marca de cadenas usadas. Nótese en el ejemplo que el código “89710” o “18981” corresponde al ID de las cadenas presupuestarias clasificadas por la IA. Finalmente, se ejecuta un *script* de programa para asignar el identificador correspondiente a la temática hallada de acuerdo con el clasificador CLAGPAM que se muestra en la tabla.

Hallazgos derivados del análisis

Invisibilidad del gasto público para PAM

El análisis del presupuesto público (2019-2023) revela la coexistencia de estructuras de gasto que, si bien permiten identificar inversiones específicas categorizadas, presentan una fragmentación diagnóstica que invisibiliza el gasto integral en la población adulta mayor (PAM).

Limitaciones del clasificador funcional (CF)

Al analizar el gasto fuera del PpR mediante la clasificación funcional, el análisis de los datos presupuestales halló una nula visibilidad en los niveles de División Funcional y Grupo Funcional. La etiqueta “Adulto Mayor” o “Anciano” u otros términos absolutos para la PAM es inexistente en estos niveles jerárquicos de planificación presupuestal.

Con la identificación directa solo es posible al llegar al nivel de componente de gasto, específicamente bajo el código 5000451 - *Apoyo al Anciano*. No obstante, el análisis de los 5.2 millones de registros evidencia la marginalidad de este clasificador.

Tabla 10

Identificación de coincidencias de términos clave absolutos en cadenas presupuestales

NIVEL DE CLASIFICACIÓN	COINCIDENCIAS DIRECTAS (N)	PORCENTAJE DE IDENTIFICACIÓN
División Funcional	0	0.00%
Grupo Funcional	0	0.00%
Componente (Actividad/Proyecto)	1,038	0.02%
Producto/Proyecto no PpR	468	0.01%

Nota. Elaboración propia en base a cálculo por búsqueda términos clave PAM.

Brecha de cobertura temática frente a la Ley 30490

Al analizar y comparar los derechos reconocidos en la Ley PAM con la estructura presupuestal, se determinó que la cobertura temática directa es de apenas el 22.27%. Mientras que dimensiones como la seguridad social y los servicios especializados tienen una trazabilidad del 100%, dimensiones importantes como salud integral, trabajo, educación y accesibilidad no presentan ninguna trazabilidad directa en los clasificadores.

Esta desalineación normativa-presupuestal confirma que los clasificadores del presupuesto actual no están diseñados para monitorear el cumplimiento integral de la Ley 30490, limitándose a un enfoque que omite el gasto transversal ejecutado en otros sectores.

Limitaciones estructurales para la identificación integral del gasto PAM

El análisis de la estructura presupuestaria entre 2019 y 2023 permite establecer que la arquitectura actual para el seguimiento o monitoreo del gasto no está alineada con el enfoque de derechos de la Ley Nro. 30490. Se han determinado tres limitaciones críticas que impiden una cuantificación precisa.

1. Desarticulación entre los servicios CIAM y la estructura de programas

Aunque la Ley PAM establece que los gobiernos locales deben brindar servicios transversales (salud, educación, justicia, emprendimiento) a través de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM), el presupuesto solo captura estos esfuerzos de manera atomizada. Se observó que proyectos destinados a un mismo fin (ej. mejoramiento de un CIAM) poseen códigos y nombres específicos en los campos identificadores por distrito (ej. Lince, Wanchaq, Carabayllo), lo que impide una agregación directa del gasto en infraestructura para la PAM.

2. Ambigüedad en las categorías de “Población Vulnerable”

Una limitación severa es la falta de etiquetas por grupo de edad en las cadenas de gasto compartido. Al analizar componentes como el *Apoyo al ciudadano y familia en situación de vulnerabilidad social*, se identificaron 1,510 cadenas presupuestales donde el gasto para la PAM está diluido con otros grupos etarios.

- Solo el 0.25% de las cadenas en funciones clave (Salud, Protección Social, Trabajo) contienen términos explícitos (Adulto Mayor, Anciano, etc.).
- El 12.64% (553,223 cadenas) se dirige a “población vulnerable” en general, sin que exista un clasificador por edades que permita discernir la cuota de participación de la PAM en servicios de salud o justicia.

Síntesis de restricciones del modelo vigente

Tras el análisis de las cadenas presupuestales de funciones relativas a la PAM, se observa que la identificación del gasto es poco viable bajo la estructura presupuestal actual debido a:

Exclusividad temática rígida: El sistema presupuestal asigna importes a un solo tema, impidiendo registrar la naturaleza multisectorial del apoyo a la PAM.

Invisibilidad etaria: La ausencia de campos clasificadores por segmentos de edad imposibilita la trazabilidad en funciones no asistenciales (como educación o transporte).

Inconsistencia en el PpR: Los productos y proyectos del Presupuesto por Resultados no mantienen una nomenclatura estándar, dificultando la consolidación de datos para la toma de decisiones.

En resumen, la capacidad de identificación directa del gasto mediante los clasificadores vigentes es de solo el 22.27%. El 99.75% de las cadenas en funciones relevantes para la PAM carecen de términos específicos, lo que valida la necesidad de implementar un modelo de búsqueda basado en el diccionario de la Ley PAM y distribuciones proporcionales por uso de servicios de la PAM.

Algunos hallazgos de cadenas presupuestales identificadas

Aunque no es el objetivo del presente estudio, analizar las cifras de gasto público PAM, sino presentar un modelo de extracción de datos, se presentan ejemplos de cadenas identificables por el procedimiento.

Tabla 11

Ejemplo Nro. 1 de cadena presupuestal identificable para el gasto en la Población Adulta Mayor (PAM) de la Región Puno

DIMENSIÓN	VARIABLE	VALOR
Temporal y administrativa	Año	2020
	Nivel de gobierno	Gobierno Regional
	Sector	Gobiernos Regionales
	Pliego	Gobierno Regional del Dpto. de Puno
	Unidad ejecutora	Región Puno Sede Central
Estructura programática	Programa presupuestal	Asignaciones presupuestales que no resultan en productos
	Producto / Proyecto	Sin producto
	Componente actividad / Obra	Desarrollo social regional
Clasificación funcional	Función	Planeamiento, gestión y reserva de contingencia
	División funcional	Planeamiento gubernamental
	Grupo funcional	Planeamiento institucional
	Finalidad del gasto	Asilo de ancianos Virgen del Rosario de Chucuito
Ubicación geográfica	Región	Puno
	Provincia	Puno
	Distrito	Puno
Clasificación económica	Fuente de gasto	Recursos ordinarios
	Categoría de gasto	Gastos corrientes
	Genérica de gasto	Bienes y servicios
Montos	Monto presupuesto (S/)	34,675.00
	Monto ejecutado (S/)	34,675.00
Identificadores asociados con la PAM	CLAGPAM	10.1 (Vida digna, tabla 2)
	ID cadena presupuestal (en la base de datos)	488974
	Monto presupuesto PAM (S/)	34,675.00
	Monto ejecutado PAM (S/)	34,675.00

Nota. Elaboración propia a partir de los datos vinculados del Presupuesto Público y SUSALUD. El registro corresponde a una asignación presupuestal ejecutada en el departamento de Puno.

Tabla 12

Ejemplo Nro. 2 de cadena presupuestal identificable para el gasto en la población adulta mayor (PAM) de la Provincia Constitucional del Callao

DIMENSIÓN	VARIABLE	VALOR
Temporal y administrativa	Año	2021
	Nivel de gobierno	Gobierno Regional
	Sector	Gobiernos Regionales
	Pliego	Gobierno Regional de la PC del Callao
	Unidad ejecutora	Región Callao
Estructura programática	Programa presupuestal	Asignaciones presupuestales que no resultan en productos
	Producto / Proyecto	Sin producto
	Componente actividad / Obra	Apoyo a la persona adulta mayor
Clasificación funcional	Función	Protección social
	División funcional	Asistencia social
	Grupo funcional	Protección de poblaciones en riesgo
	Finalidad del gasto	Asistencia al anciano

Ubicación geográfica	Región	PC del Callao
	Provincia	Callao
	Distrito	Multidistrital
Clasificación económica	Fuente de gasto	Recursos determinados
	Categoría de gasto	Gastos corrientes
	Genérica de gasto	Bienes y servicios
Montos	Monto presupuesto (S/)	138,000.00
	Monto ejecutado (S/)	138,000.00
Identificadores PAM	CLAGPAM	10.1 (Vida digna, tabla 2)
	ID cadena presupuestal en la base de datos	0532912
	Monto presupuesto PAM (S/)	138,000.00
	Monto ejecutado PAM (S/)	138,000.00

Nota. Elaboración propia a partir de los datos vinculados del Presupuesto Público y SUSALUD. El registro corresponde a una asignación presupuestal ejecutada en la Provincia Constitucional del Callao.

DISCUSIÓN

El hallazgo principal de esta investigación es la existencia de una brecha crítica entre la ejecución presupuestal real y la visibilidad presupuestaria del gasto en la población adulta mayor en el Perú. Mientras que el método de cuantificación directa (basado solo en clasificadores presupuestarios actuales del MEF) identifica un promedio anual de S/ 8,540 millones, la potencial aplicación del modelo procedimental propuesto indica que esta cifra es bastante parcial dados los hallazgos muestrales de cadenas presupuestales adicionales de gasto PAM directo e indirecto.

Los resultados del Nivel 2 (identificación por clasificadores vigentes) revelaron que el 99.61% del gasto visible se concentra en programas de transferencia monetaria (Pensión 65). Sin embargo, al aplicar los niveles 3 y 4 se logra recuperar en mayor medida la trazabilidad del gasto en temas transversales que actualmente se reportan como «gastos generales», donde el componente más fuerte son los datos de servicios de salud para la PAM identificados y prorrateados. Esto coincide con los postulados de De La Fuente (2017): el gasto público debe prorratearse según el uso real de los servicios.

Eficacia vs. visibilidad

Es paradójico que, aunque el Estado peruano muestra un nivel de ejecución promedio «Bueno» (93.1%) en el gasto para la PAM para el periodo de estudio, la cobertura temática identificable de los derechos de la Ley 30490 sea de apenas el 22.27%. Esta investigación sostiene que la alta eficacia de ejecución reportada por el Presupuesto Público en favor de la PAM no es real, ya que solo mide lo que es fácilmente etiquetable. El modelo propuesto identifica que el 99.75% de las cadenas en funciones clave carecen de etiquetas etarias, lo que sugiere que el Estado gasta, pero no sabe con precisión *en quién* gasta.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Invisibilidad estructural. Los clasificadores presupuestarios vigentes en Perú (PpR y Funcional) son insuficientes para monitorear el cumplimiento de la Ley Nro. 30490. La ausencia de campos de segmentación etaria en las cadenas de gasto compartido genera una subestimación sistemática de la inversión pública en la PAM.

Potencial de los datos abiertos. La integración de fuentes de datos externas (SUSALUD, INPE, MINSA y CONADIS) mediante un modelo de proporcionalidad geográfica y demográfica permite «descubrir» gasto público que actualmente es invisible. Sin embargo, estos portales de datos abiertos no siempre usan formatos estándar en los repositorios de datos. La marcada heterogeneidad en los formatos de los *datasets* implica, como se ha descrito en el presente estudio, la necesidad de homogeneización y estandarización de estas estructuras para viabilizar el procesamiento.

Optimización de la gestión. El modelo procedimental y el diccionario de términos propuestos constituyen una herramienta de auditoría social y gestión técnica. Su implementación permitiría a los tomadores de decisiones reorientar recursos hacia áreas críticas como la salud geriátrica y la accesibilidad, superando el actual enfoque casi exclusivo en pensiones y algunos programas de cuidado del adulto mayor plasmados en el PpR.

Aplicaciones del estudio. El modelo propuesto ofrece un proceso metodológico sistemático que puede aplicarse a la identificación y cuantificación de datos de otros temas transversales en el presupuesto público como: otros

grupos poblacionales vulnerables (neonatos, niñez y adolescencia), gasto en desarrollo tecnológico, gasto en personas con discapacidades, interculturalidad, entre otros.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo - BID. (2020). *Guía de etiquetado y trazabilidad del gasto público social en América Latina*. Publicaciones BID.
- Chen, L., Zaharia, M., & Zou, J. (2023). FrugalGPT: How to use large language models while reducing cost and improving performance. arXiv. <https://arxiv.org/pdf/2305.05176>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2020). *Actualización de la metodología para estimar el gasto público en niñas, niños y adolescentes*. UNICEF. <https://www.unicef.org/peru/informes/actualizacion-de-la-metodologia-para-estimar-el-gasto-publico-en-ninas-ninos-y-adolescentes>
- Grimmer, J., & Stewart, B. M. (2013). *Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts*. *Political Analysis*, 21(3), 267–297. <https://doi.org/10.1093/pan/mps028>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., Baptista-Lucio, P., & Mendoza-Torres, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Mc Graw Hill.
- Instituto Nacional Penitenciario. (2024). *Portal de datos abiertos del INPE*. <https://portal-inpe.opendata.arcgis.com/datasets/031da7cad9484b3a9223e6057f6180f8/about>
- Li, J., & Li, Y. (2024). A Sentence-Matching Model Based on Multi-Granularity Contextual Key Semantic Interaction. *Applied Sciences*, 14(12), 5197. <https://doi.org/10.3390/app14125197>
- Macanovic, A. (2022). Text mining for social science – The state and the future of computational text analysis in sociology. *Social Science Research*, 107, 102784. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0049089X22000904>
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. (2021). *Directiva para la Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria*. Dirección General de Presupuesto Público, Lima, Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Directiva N.º 0003-2022-EF/50.01: Directiva de Seguimiento en el marco de la Fase de Evaluación Presupuestaria*. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/3304740-0003-2022-ef-50-01>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). *Estructura programática de programas presupuestales: Combinación de cadenas funcionales 2025*. Dirección General de Presupuesto Público. <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/programas-presupuestales>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). *Presupuesto y Ejecución de Gasto [Conjunto de datos]*. Portal de Datos Abiertos del MEF. <https://datosabiertos.mef.gob.pe/dataset/presupuesto-y-ejecucion-de-gasto>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP]. (2021). *Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030* (Decreto Supremo N.º 006-2021-MIMP). Gobierno del Perú.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2016, 21 de julio). *Ley N.º 30490: Ley de la Persona Adulta Mayor*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/mimp>
- Ministerio de Salud. (s.f.). MINSA. *Datos de salud mental [Conjunto de datos]*. Plataforma Nacional de Datos Abiertos. <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/minsa-salud-mental/>
- Ministerio del Ambiente. (2015). *Caracterización y cuantificación del gasto público ambiental peruano* (Equipo técnico: A. Urriola Manrique, F. León Shedán y N. Shack Yalta). Plataforma Digital Única del Estado Peruano (gob.pe). <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/2679-caracterizacion-y-cuantificacion-del-gasto-publico-ambiental-peruano>
- Navarrete Talavera, J. F. (2024). *Perú: Modelo procedimental de gestión pública presupuestal para mejorar la cuantificación y análisis del gasto en personas adultas mayores (2019-2023)* [Tesis de maestría, Universidad San Martín de Porres].
- Noh, H., Jo, Y., & Lee, S. (2015). Keyword selection and processing strategy for applying text mining to patent analysis. *Expert Systems with Applications*, 42(9), 4348–4360. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2015.01.050>
- Oficina Nacional de Pensiones. (2024). *Sistema Previsional Peruano*. https://www.onp.gob.pe/pensiones_peru_onp/sistema_previsional
- Pedregosa, F., Varoquaux, G., Gramfort, A., Michel, V., Thirion, B., Grisel, O., Blondel, M., Prettenhofer, P., Weiss, R., Dubourg, V., Vanderplas, J., Passos, A., Cournapeau, D., Brucher, M., Perrot, M., & Duchesnay, É. (2011). Scikit-learn: Machine Learning in Python. *Journal of Machine Learning Research*, 12(85), 2825–2830.
- Reveilhac, M., & Morselli, D. (2022). Dictionary-based and machine learning classification approaches: a comparison for tonality and frame detection on Twitter data. *Political Research Exchange*, 4(1). <https://doi.org/10.1080/2474736X.2022.2029217>
- Shack, N. (2014). *Gasto público ambiental: Los casos del Perú y El Salvador* (Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º 158; LC/L.3913). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Superintendencia Nacional de Salud. (2024). *Portal de datos abiertos de SUSALUD [Conjunto de datos]*. <http://datos.susalud.gob.pe/dataset>

REVISTA
GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

SE DIAGRAMÓ EN EL

FONDO EDITORIAL USMP

JR. LAS CALANDRIAS 151-291, SANTA ANITA, LIMA 43 -PERÚ

CORREO ELECTRÓNICO: FONDOEDITORIAL@USMP.PE

TELÉFONO: (51-1) 362-0064 ANEXO: 3262

OCTUBRE 2026 LIMA - PERÚ

**REVISTA
GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

Lima, Perú | Vol. XIII | N° 2
Julio - diciembre 2026

servir
HERRAMIENTA DEL PERÚ QUE CRECE



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

Fondo
Editorial



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

Instituto de
Gobierno y de
Gestión Pública