WAYNARROQUE. Revista de Ciencias Sociales Aplicadas
Vol.5, Nº2, 2025, pp. 109-124
e-ISSN: 2710-2726
ISSN: 2710-4168
Recibido: 03/03/2026 | **Aceptado:** 15/05/2026| **Publicado**: 01/07/2026
DOI: https://doi.org/10.47190/rcsaw.v5i2.157

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

El tránsito de las entidades del estado en los tres niveles de gobierno al nuevo régimen del Servicio Civil meritocrático en el Perú

Aldo Jeremías Ortiz Ticona [1]
Abraham Melitón Contreras Vargas [2]

RESUMEN

El tránsito hacia un servicio civil meritocrático constituye un eje central de la modernización del Estado y del fortalecimiento institucional en América Latina. En el Perú, pese a los avances normativos, el tránsito hacia el régimen SERVIR ha sido heterogénea y marcada por diferencias entre niveles de gobierno. El objetivo de este estudio fue analizar longitudinalmente los patrones, las desigualdades estructurales y los factores predictivos del inicio del tránsito de las entidades públicas al régimen del Servicio Civil en los niveles nacional, regional y local durante el período 2013–2025. Se empleó un enfoque cuantitativo con diseño no experimental longitudinal retrospectivo, utilizando información censal de 2,239 entidades públicas proveniente de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos y de los registros administrativos oficiales de SERVIR. El análisis incluyó estadística descriptiva, prueba Chi-cuadrado de Pearson, prueba no paramétrica de Kruskal–Wallis, análisis de supervivencia mediante Kaplan–Meier y Log-Rank y un modelo de riesgos proporcionales de Cox para estimar la probabilidad de inicio del tránsito según nivel de gobierno. Los resultados evidencian una marcada desigualdad estructural, mientras los niveles nacional y regional presentan tasas de inicio superiores al 80%, el nivel local registra solo 12.83%. El análisis temporal evidencia un crecimiento inicial entre 2014 y 2017, seguido de un estancamiento entre 2021 y 2023; el repunte observado en 2024 se concentró en el nivel

[1] **Autor para correspondencia.** 0000-0002-5521-2671 | aj.ortizt@unaj.edu.pe | Universidad Nacional de Juliaca.
[2] 0000-0003-4596-8173| acontreras@unaj.edu.pe | Universidad Nacional de Juliaca.

nacional y se asoció a la obligatoriedad normativa establecida por el Decreto Legislativo N° 1602. El modelo de Cox confirmó que el nivel de gobierno es un predictor significativo del inicio del tránsito. Se concluye que el tránsito al régimen SERVIR no constituye un proceso homogéneo, sino una dinámica condicionada por capacidades estatales diferenciadas, lo que exige estrategias específicas para fortalecer la sostenibilidad de la reforma del servicio civil.

Palabras clave:

Meritocracia, modernización, proceso de tránsito, reforma administrativa, servicio civil

ABSTRACT

The transition to a meritocratic civil service is a central axis of state modernization and institutional strengthening in Latin America. In Peru, despite regulatory advances, the transition to the SERVIR system has been heterogeneous and marked by differences between levels of government. The objective of this study was to longitudinally analyze the patterns, structural inequalities, and predictive factors of the beginning of the transition of public entities to the Civil Service system at the national, regional, and local levels during the period 2013–2025. A quantitative approach with a retrospective longitudinal, non-experimental design was used, employing census data from 2,239 public entities obtained from the National Open Data Platform and SERVIR's official administrative records. The analysis included descriptive statistics, Pearson's chi-squared test, the non-parametric Kruskal-Wallis test, survival analysis using Kaplan-Meier and Log-Rank methods, and a Cox proportional hazards model to estimate the probability of initiating the transition according to the level of government. The results reveal a marked structural inequality. While the national and regional levels show initiation rates exceeding 80%, the local level registers only 12.83%. The temporal analysis shows initial growth between 2014 and 2017, followed by stagnation between 2021 and 2023. The rebound observed in 2024 was concentrated at the national level and was associated with the regulatory mandate established by Legislative Decree No. 1602. The Cox model confirmed that the level of government is a significant predictor of the start of the transition. It is concluded that the transition to the SERVIR system is not a homogeneous process, but rather a dynamic conditioned by differentiated state capacities, which requires specific strategies to strengthen the sustainability of the civil service reform.

Keywords:

meritocracy, modernization, transition process, administrative reform, civil service

INTRODUCCIÓN

La capacidad del Estado para promover el desarrollo económico depende de la calidad de sus instituciones y del capital humano que las integra. La literatura sostiene que contar con recursos humanos bien educados y preparados es una condición fundamental para el crecimiento económico, ya

que permite aprovechar el potencial productivo de una nación en un entorno de igualdad de oportunidades (Acemuglu & Robinson, 2012). Este aprovechamiento del talento solo es sostenible bajo la teoría de la burocracia racional-legal de Weber (1978), quien subrayó la necesidad de estructuras jerárquicas y normas que aseguren la neutralidad del Estado. En la gestión pública moderna, la generación de valor público requiere articular esta capacidad administrativa con la legitimidad política, creando un triángulo estratégico para la implementación efectiva de políticas (Moore, 1998). De este modo, el servicio civil no solo asegura la calidad de las prestaciones estatales mediante un recurso humano preparado (Martinez, 2022); sino que garantiza que la profesionalización sea el vehículo hacia una gobernanza eficiente y una institucionalidad sólida (Ghiggo et al., 2022).

En América Latina, las administraciones públicas presentan una marcada heterogeneidad que permite agruparlas en tres categorías según su nivel de profesionalización: un grupo avanzado integrado por Brasil, Chile y Costa Rica ha alcanzado niveles avanzados mediante la aplicación de criterios de mérito y flexibilidad en la gestión del talento, uno intermedio donde la profesionalización convive con persistentes prácticas clientelares , y un tercer bloque con aplicación limitada del mérito y predominio de prácticas clientelares donde se ubican Perú, Ecuador y Paraguay, entre otros (Rojas, 2022). Esta debilidad estructural fue evidenciada por el Banco Interamericano de Desarrollo en el 2004, en su diagnóstico sobre los servicios civiles de la región, situando al Perú en el puesto 17 de 21 países evaluados debido a deficiencias críticas en sus niveles directivos revelando una urgente necesidad de fortalecer la profesionalización en los niveles directivos (Corrales, 2012).

Ante este escenario en 2008, se inició la reforma del servicio civil peruano con el objetivo de mejorar de modernizar la administración pública y mitigar desafíos estructurales como la debilidad institucional, la ausencia de habilidades gerenciales y las deficiencias en los procesos de selección y compensación (Corrales, 2012). Para revertir este escenario, se establecieron la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y el Cuerpo de Gerentes Públicos, instituciones diseñadas para liderar una reestructuración profunda del sistema de recursos humanos bajo principios de meritocracia e igualdad de oportunidades (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2021).

En sus etapas iniciales 2009 y 2010, el sistema registró mejoras significativas respaldadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, atribuidas a procesos de reclutamiento más rigurosos donde el Cuerpo de Gerentes Públicos desempeñó un rol estratégico (Iacoviello, 2011). Posteriormente, la promulgación del nuevo Régimen del Servicio Civil en 2013 estableció un horizonte de implementación para consolidar un modelo laboral orientado a la calidad de los servicios públicos (Lineamientos para el Tránsito de una Entidad Pública al Régimen del Servicio Civil, 2022). Esta reforma es considerada una de las transformaciones estatales más relevantes de las últimas tres décadas en el país (Rojas, 2022), integrándose como un pilar de la Política Nacional de Modernización para garantizar la profesionalización y el fortalecimiento institucional (Moriano, 2022). Esta tendencia de modernización

y profesionalización se alinea con una tendencia global observada en naciones como Estados Unidos, Reino Unido y Singapur, en dichos contextos, se ha corroborado que un servicio civil basado estrictamente en el mérito incrementa la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública (Cortés et al., 2015).

A pesar de los esfuerzos normativos, la realidad operativa del servicio civil peruano revela una fragmentación crítica. El excontralor Nelson Shack (2023) señaló que la coexistencia de múltiples regímenes laborales obstaculiza la implementación de un servicio civil basado en la meritocracia; según datos oficiales, en 2022 se destinaron 35,000 millones de soles para remunerar a 646,000 empleados, dispersos en una estructura desarticulada: 320,000 en regímenes especiales, 163,000 en el régimen CAS, y apenas 2,000 servidores bajo el régimen del Servicio Civil (Shack, 2023). Esta dispersión no solo complica la gestión de recursos humanos, sino que limita la atracción de talento calificado y perpetúa desigualdades que dificultan la desvinculación por bajo desempeño.

En consecuencia, el tránsito hacia el nuevo régimen ha sido limitada. Hacia inicios de 2021, solo 624 plazas en ocho entidades se habían incorporado efectivamente al sistema (Lineamientos para el Tránsito de una Entidad Pública al Régimen del Servicio Civil, 2022). En un caso particular en un departamento del Perú, como Puno, la implementación del régimen ha sido aún más reducida, se identifica que hasta 2018, solo cinco instituciones públicas en esta región se encontraban en proceso de tránsito hacia el nuevo régimen y ninguna había obtenido la resolución de inicio requerida para su plena adopción (Quispe, 2020). Este escenario revela un avance lento y un riesgo real de estancamiento de un servicio civil moderno basado en la meritocracia en el Perú.

Por ello ante la ausencia de un análisis sistemático nacional que considere estas disparidades, la presente investigación describe y analiza el tránsito de las entidades del Estado, en sus tres niveles de gobierno, hacia el nuevo régimen del servicio civil meritocrático en el periodo 2013–2025. Para abordar este vacío de conocimiento, se adopta un enfoque cuantitativo avanzado mediante el software SPSS versión 27, empleando la prueba Chi-cuadrado de Pearson para validar la dependencia entre el nivel de gobierno y la reforma, y la prueba H de Kruskal-Wallis para evaluar la influencia del nivel jerárquico. Asimismo, se aplica el modelado de supervivencia de Kaplan-Meier para medir la resistencia longitudinal al cambio y la regresión de Cox para calcular el *Hazard Ratio*, permitiendo predecir la probabilidad de éxito de una entidad en función de su nivel de gobierno. Los resultados aportan evidencia empírica para orientar el cierre de brechas en el proceso de tránsito y fortalecer la profesionalización meritocrática del servicio civil en el Perú.

METODOLOGÍA

Ámbito o lugar de estudio

El estudio se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo con un diseño no experimental longitudinal retrospectivo y un alcance descriptivo-analítico. Este diseño permitió examinar tanto la situación del proceso de tránsito al régimen del Servicio Civil como su evolución temporal y los patrones asociados a su ocurrencia durante el período comprendido entre los años 2013 y 2025. El enfoque cuantitativo fue seleccionado por su capacidad para identificar regularidades empíricas en grandes volúmenes de datos administrativos (Hernández & Mendoza, 2018); para evaluar diferencias estructurales entre niveles de gobierno a lo largo del tiempo.

El ámbito de estudio comprendió a la totalidad de entidades públicas del Estado peruano sujetas al proceso de tránsito al régimen SERVIR durante el período de observación. La investigación adoptó un diseño censal, por lo que la población coincidió con la muestra e incluyó un total de 2,239 entidades públicas registradas en los sistemas administrativos oficiales. Para efectos analíticos, la población fue estratificada por nivel de gobierno, conformándose tres subpoblaciones: nivel nacional (n = 265), nivel regional (n = 72) y nivel local (n = 1,902). Esta estratificación permitió examinar comparativamente las diferencias en el inicio del tránsito entre los distintos niveles gubernamentales.

La variable dependiente fue el inicio del tránsito al régimen del Servicio Civil, operacionalizada tanto como un evento dicotómico (inicio/no inicio) como una variable temporal correspondiente al año de inicio del proceso. La variable independiente principal fue el nivel de gobierno, categorizado en nacional, regional y local. Adicionalmente, se incorporó la variable tiempo, definida como los años transcurridos desde 2013 hasta el inicio del tránsito o hasta el cierre del período de observación en 2025, con el fin de realizar el análisis longitudinal y de supervivencia.

La recolección de datos se realizó mediante análisis documental sistemático de registros administrativos y documentos oficiales, siguiendo los lineamientos metodológicos propuestos por Medina et al. (2023). La información fue obtenida de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos y de los registros administrativos oficiales de SERVIR, así como del Oficio N° 007126-2025-SERVIR-GDSRH, que permitió consolidar la base de datos hasta agosto de 2025. La validez de la información se aseguró mediante un proceso de triangulación entre las distintas fuentes documentales. Los datos fueron depurados, codificados y sistematizados en una matriz única utilizando Microsoft Excel y posteriormente analizados mediante el software IBM SPSS Statistics versión 27. El análisis estadístico se estructuró en dos niveles complementarios: descriptivo e inferencial. En el nivel descriptivo se emplearon tablas de frecuencia y medidas de tendencia central para caracterizar el estado del proceso de tránsito, con el fin de interpretar el grado de avance institucional, se construyó un baremo analítico

basado en la proporción de entidades en tránsito respecto al total de entidades por nivel de gobierno, calculado mediante la siguiente relación funcional.

$$\text{Progreso} = \frac{\text{entidades en tránsito}}{\text{total de entidades por nivel}} \times 100$$

Para la categorización del nivel de implementación del tránsito se estableció una escala ordinal basada en la distribución proporcional de las entidades, organizada en tres intervalos analíticos equivalentes. Estos intervalos permitieron clasificar el grado de avance institucional en nivel bajo (0–33%), medio (34–66%) y alto (67–100%), conforme a la distribución de la población censal. Los rangos específicos de cada categoría se presentan en la tabla de operacionalización.

Tabla 1

Nivel de categorización del avance institucional según nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Entidades totales	Nivel bajo	Nivel medio	Nivel alto
Nacional	265	1 – 88	89 – 176	177 – 265
Regional	72	1 – 24	25 – 48	49 – 72
Local	1,902	1 – 634	635 – 1,268	1,269 – 1,902
Total	2,239	1 – 746	747 – 1,492	1,493 – 2,239

Nota. Baremo construido a partir de la población total (N=2,239) identificada en la Plataforma Nacional de Datos Abiertos y el Oficio N° 007126-2025-SERVIR-GDSRH.

En el nivel inferencial se aplicaron técnicas de estadística no paramétrica y análisis de supervivencia para evaluar las diferencias en el inicio del tránsito según nivel de gobierno. En primer lugar, se utilizó la prueba de Chi-cuadrado de Pearson para examinar la asociación entre el nivel de gobierno y el estado del tránsito. Posteriormente, se empleó la prueba H de Kruskal–Wallis para comparar el año de inicio del tránsito entre los niveles nacional, regional y local. El análisis de supervivencia mediante el estimador de Kaplan–Meier permitió estimar la función de supervivencia del tiempo hasta el inicio del tránsito, considerando como evento la emisión de la resolución administrativa correspondiente y como observaciones censuradas a las entidades que no habían iniciado el proceso al cierre del período de estudio. Finalmente, se estimó un modelo de riesgos proporcionales de Cox para evaluar el efecto del nivel de gobierno como variable predictora sobre la probabilidad de iniciar el tránsito, expresada mediante razones de riesgo (hazard ratios), con sus respectivos intervalos de confianza y niveles de significancia estadística.

RESULTADOS

Estado situacional del tránsito al régimen del Servicio Civil

Tabla 2

Tránsito de las entidades al régimen del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno

Nivel de gobierno	Entidades totales	Entidades en tránsito	%	Baremo
Nacional	265	234	88.30	Alto
Regional	72	59	81.94	Alto
Local	1902	244	12.83	Bajo
Total	2239	537	23.98	Bajo

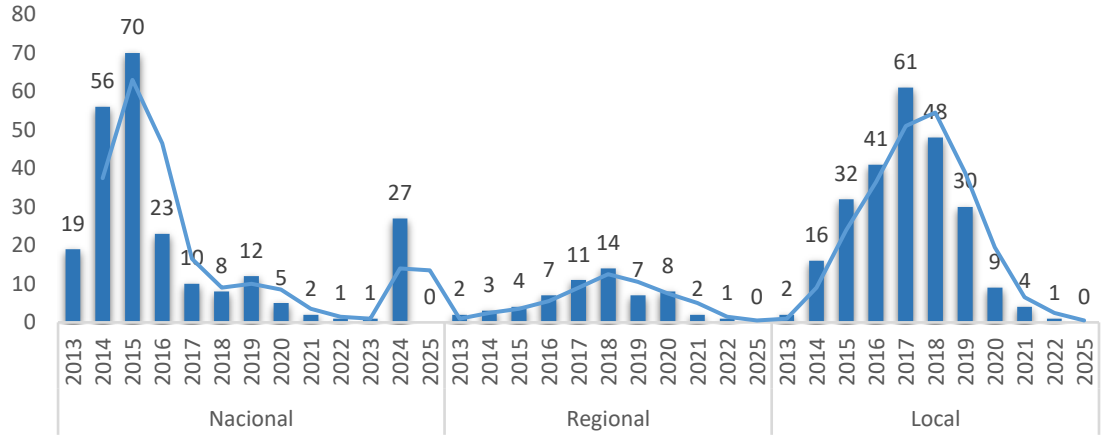
Nota. Elaborado con base en los datos obtenidos de la plataforma de datos abiertos del gobierno peruano y los reportes de análisis situacional de SERVIR.

La Tabla 2 evidencia una marcada heterogeneidad en el avance del tránsito al régimen del Servicio Civil según el nivel de gobierno. Del total de 2,239 entidades analizadas, únicamente 537 (23.98%) han iniciado el proceso de tránsito, lo que refleja un bajo nivel de implementación a escala nacional. No obstante, este avance se distribuye de manera desigual entre los distintos niveles gubernamentales. Mientras el nivel nacional registra 234 entidades en tránsito, equivalente al 88.30% de su total, y el nivel regional alcanza un 81.94%, el nivel local presenta apenas 244 entidades en tránsito, lo que representa el 12.83%. Conforme al baremo establecido, los niveles nacional y regional se ubican en la categoría de avance alto, en contraste con el nivel local, que se clasifica en un rango bajo. Este patrón confirma que el principal rezago del proceso de modernización del servicio civil se concentra en los gobiernos locales, los cuales constituyen el segmento más numeroso del aparato estatal.

Evolución anual del tránsito al régimen SERVIR por nivel de gobierno

Figura 1

Evolución de tránsito de las entidades al régimen del Servicio Civil por nivel de gobierno



Nota. Elaborado con base en los datos obtenidos de la plataforma de datos abiertos del gobierno peruano y los reportes de análisis situacional de SERVIR.

La Figura 1 evidencia un tránsito heterogéneo al Servicio Civil, con un auge inicial (2014–2018) seguido por un estancamiento crítico (2021–2023). Aunque el D.L. N° 1602 reactivó el proceso en 2024, este dinamismo fue exclusivo del nivel nacional; en contraste, los niveles regional y local arrastran una parálisis estructural desde 2023, resultado del agotamiento de la voluntariedad y la ausencia de mandatos legales coercitivos en la periferia.

Pruebas de independencia y disparidad estructural según jerarquía institucional

Para evaluar la relación entre el nivel de gobierno y el estado de tránsito al régimen SERVIR, se aplicó la prueba de independencia Chi-cuadrado.

Tabla 3

Análisis de contingencia y dependencia entre el nivel de gobierno y el estado de tránsito

Prueba estadística	**Valor**	**gl**	**Sig. asintótica (bilateral)**
Chi-cuadrado de Pearson	863,783[a]	2	0.000
Razón de verosimilitud	750.273	2	0.000
Asociación lineal por lineal	827.321	1	0.000
Phi	0.621		
V de Cramer	0.621		
N de casos válidos	2239		

Nota. Resultados procesados en IBM SPSS v.27

En la Tabla 3 se evidencia una asociación estadísticamente significativa y de magnitud fuerte entre el nivel de gobierno y el estado de tránsito ($\chi^2(2) = 863.78$, $p < .001$; $V = .621$). Este resultado indica que el avance del tránsito no es aleatorio, sino que se encuentra estructuralmente condicionado

por la jerarquía institucional. El mayor rezago se concentra en el nivel local, lo que revela una desigualdad sistemática en la capacidad de tránsito hacia el régimen SERVIR. En este sentido, la lentitud del proceso no puede atribuirse únicamente al incumplimiento normativo, sino a brechas institucionales persistentes que limitan la implementación de la reforma.

Diferenciación temporal del inicio del tránsito entre niveles de gobierno

Tabla 4

Resultados de la prueba de Kruskal–Wallis para el año de inicio del tránsito

Nivel de gobierno	N	Rango promedio
Nacional	265	351.51
Regional	72	529.13
Local	1902	1249.44

*Nota***.** Estadístico**:** H = 911.456, gl = 2, p < .001

Según la Tabla 4, se identifican diferencias estadísticamente significativas en el momento de inicio del tránsito entre los niveles de gobierno (H = 911.456, gl = 2, p < .001). Las entidades del nivel local iniciaron el proceso significativamente más tarde que las entidades nacionales y regionales, lo que evidencia un patrón de postergación sistemática en este nivel. Este resultado indica que la implementación de la reforma no solo es desigual en magnitud, sino también en su distribución temporal, concentrándose el retraso en los gobiernos subnacionales. En conjunto, los hallazgos muestran que el inicio del tránsito se encuentra asociado al nivel jerárquico de la entidad y presenta una estructura temporal diferenciada entre los niveles de gobierno.

Resistencia longitudinal al cambio institucional (Kaplan–Meier)

Tabla 5

Resumen del análisis de supervivencia del tránsito institucional por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	N total entidades	Evento (transito)	N	Censurado Porcentaje
Nacional	265	234	31	11.7%
Regional	72	59	13	18.1%
Local	1902	244	1658	87.2%
Total	2239	537	1702	76.0%

Nota. Evento = inicio del tránsito al régimen SERVIR.

En la Tabla 5 se observa que el 87.2% de las entidades del nivel de gobierno local permanece censurado, lo que indica que la mayoría no ha iniciado el proceso de tránsito. En contraste, los niveles nacional y regional presentan mayores tasas de tránsito. Este patrón evidencia una resistencia longitudinal concentrada en el nivel de gobierno local.

Comparación de curvas de supervivencia entre niveles de gobierno (Log-Rank)

Tabla 6

Prueba Log-Rank (Mantel–Cox) para comparación entre niveles de gobierno

Nivel de gobierno	Nacional		Regional		Local	
	Chi-cuadrado	Sig.	Chi-cuadrado	Sig.	Chi-cuadrado	Sig.
Nacional			7.596	0.006	1.329.680	0.000
Regional	7.596	0.006			326.231	0.000
Local	1.329.680	0.000	326.231	0.000		

Nota. Resultados de la prueba Log-Rank (Mantel–Cox) para la comparación de las curvas de supervivencia entre niveles de gobierno. Chi-cuadrado corresponde al estadístico de contraste y Sig. al valor p asociado. Se consideraron diferencias estadísticamente significativas cuando $p < .05$.

Según la Tabla 6, las curvas de supervivencia difieren significativamente entre los niveles de gobierno (prueba de Mantel–Cox, $p < .001$). La mayor divergencia se observa entre los niveles nacional y local ($\chi^2 = 1329.680$), lo que evidencia trayectorias temporalmente diferenciadas en el inicio del tránsito. Este resultado confirma la existencia de una segmentación en el proceso de implementación de la reforma según el nivel jerárquico de las entidades públicas.

Factores predictivos del tránsito al régimen SERVIR (Modelo de Cox)

Tabla 7

Modelo de riesgos proporcionales de Cox para el inicio del tránsito

Nivel de gobierno	B	SE	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Nacional			836.323	2	<.001	
Regional	-0.463	0.146	10.026	1	.002	0.629
Local	-2.638	0.093	797.118	1	<.001	0.072

Nota. Categoría de referencia: nivel nacional.

Según la Tabla 7 el modelo de Cox indica que el nivel de gobierno es un predictor significativo del inicio del tránsito al régimen SERVIR ($\chi^2(2) = 1362.24$, $p < .001$). Las entidades regionales (HR = 0.629, $p = .002$) y locales (HR = 0.072, $p < .001$) presentan una menor probabilidad de iniciar el proceso en comparación con las entidades nacionales. Estos resultados muestran una distribución heterogénea del tiempo de tránsito según el nivel de gobierno.

DISCUSIÓN

Los resultados de la presente investigación evidencian que el proceso de tránsito al régimen del Servicio Civil en el Perú presenta una desigualdad estructural marcada según el nivel de gobierno. De un total de 2,239 entidades evaluadas, únicamente el 23.98% ha iniciado el tránsito, concentrándose el avance en los niveles nacional (88.30%) y regional (81.94%), mientras que el nivel local registra apenas un 12.83%. Esta brecha confirma que la reforma no constituye un proceso homogéneo, sino un fenómeno segmentado por la jerarquía institucional. Este hallazgo es consistente con (Perfecto et al., 2024), quienes identifican retrasos persistentes en la implementación del régimen SERVIR debido a déficits de capacidad institucional, interferencias políticas y debilidades organizacionales. Asimismo, Strazza (2022) y Rastrollo (2021) advierten que la profesionalización del servicio civil peruano ha enfrentado históricamente obstáculos asociados a la fragmentación administrativa y a la limitada rectoría del sistema, especialmente en los gobiernos subnacionales.

Desde una perspectiva internacional, estos resultados contrastan con la experiencia de Irlanda, donde la reforma del servicio civil mostró avances sostenidos en confianza pública, digitalización y profesionalización (Kelly, 2023). No obstante, coinciden con los hallazgos de Huque y Jongruck (2020), quienes demostraron que las reformas del servicio civil avanzan de manera diferenciada según factores históricos, políticos y organizacionales, incluso cuando persiguen objetivos similares. En este sentido, Filgueiras et al. (2020) sostienen que la capacidad estatal no debe entenderse como un atributo homogéneo, sino como un entramado dinámico de competencias insertas en contextos organizacionales específicos, lo que explica la heterogeneidad observada en el caso peruano.

El análisis temporal mostró que el mayor volumen de entidades inició el tránsito entre 2014 y 2017, seguido por un estancamiento crítico entre 2021 y 2023. El repunte observado en 2024 se explica por la obligatoriedad establecida mediante el Decreto Legislativo N° 1602, cuya aplicación se circunscribe principalmente a las entidades del Poder Ejecutivo del nivel nacional. En consecuencia, dicho incremento se concentró exclusivamente en este nivel, mientras que los gobiernos regionales y locales, para los cuales el tránsito mantiene un carácter predominantemente voluntario, permanecieron prácticamente inactivos. Este patrón evidencia que los mecanismos coercitivos son efectivos en contextos con mandato normativo explícito, pero resultan insuficientes para movilizar estructuras subnacionales debilitadas cuando la reforma depende de la voluntad política y la capacidad institucional. Este comportamiento coincide con lo señalado por Rizzo (2023), quien advierte que la sostenibilidad de las políticas de profesionalización depende de la estabilidad administrativa y de la continuidad política, condiciones limitadas en los contextos subnacionales.

La prueba de independencia Chi-cuadrado confirmó una asociación fuerte entre el nivel de gobierno y el estado de tránsito institucional ($\chi^2(2) = 863.78$, $p < .001$; V de Cramer = 0.621), lo que demuestra que el avance del proceso no es aleatorio, sino estructuralmente condicionado por la jerarquía

administrativa. Este resultado se alinea con Dos Passos et al. (2023), quienes evidencian que la profesionalización burocrática produce efectos diferenciados según el contexto municipal y que la capacidad estatal instalada no garantiza resultados homogéneos. Asimismo, Ramirez et al. (2022) señalan que la implementación gradual de la Ley del Servicio Civil enfrenta barreras vinculadas a la desalineación política y a déficits informativos, lo que contribuye a la desigualdad observada entre niveles de gobierno.

La prueba de Kruskal–Wallis evidenció diferencias significativas en el año de inicio del tránsito ($H = 911.456$, $p < .001$), mostrando que las entidades locales iniciaron el proceso de manera significativamente más tardía que las entidades nacionales y regionales. Este patrón de postergación sistemática coincide con los estudios de Coras y Zumaeta (2023) y Pejerrey (2022), quienes identifican como factores críticos la desconfianza hacia la ley, la ausencia de beneficios percibidos, las limitaciones presupuestales y la resistencia al cambio organizacional en las municipalidades. Él análisis de supervivencia (Kaplan–Meier) mostró que el 87.2% de las entidades locales permanece censurado, frente al 11.7% del nivel nacional y el 18.1% del nivel regional. La prueba Log-Rank confirmó diferencias significativas entre las curvas ($p < .001$), observándose la mayor divergencia entre los niveles nacional y local ($\chi^2 = 1329.680$). Este patrón evidencia una resistencia longitudinal al cambio institucional concentrada en los gobiernos locales. Dicho comportamiento es coherente con Polyakova (2020), quien documenta que los sistemas administrativos caracterizados por envejecimiento organizacional y baja competitividad salarial presentan mayor inercia frente a reformas estructurales. Asimismo, Guy y Mastracci (2023), sostienen que la ausencia de una formación sólida en gestión de recursos humanos debilita la capacidad institucional para sostener procesos de profesionalización basados en el mérito.

El modelo de riesgos proporcionales de Cox confirmó que el nivel de gobierno es un predictor significativo del inicio del tránsito ($\chi^2(2) = 1362.24$, $p < .001$). En comparación con las entidades nacionales, las regionales reducen su probabilidad de iniciar el proceso en un 37.1% ($HR = 0.629$, $p = .002$), mientras que las locales la reducen en un 92.8% ($HR = 0.072$, $p < .001$). Estos resultados cuantifican empíricamente la desigualdad estructural en el tránsito hacia el régimen del SERVIR. Este hallazgo respalda lo señalado por Garces (2024), quien evidenció que la percepción de meritocracia y legitimidad institucional influye en el valor público, pero se ve limitada cuando los procesos son percibidos como poco transparentes. Asimismo, se articula con los planteamientos de Rastrollo (2021), sobre la necesidad de fortalecer la independencia y profesionalización de la carrera administrativa para consolidar reformas sostenibles.

En el ámbito local, los estudios de Maquera (2022), Carcausto et al. (2021), Quispe (2020) y Huayta (2020), reportan una percepción relativamente favorable hacia la Ley del Servicio Civil y reconocen su impacto positivo en los beneficios laborales y la gestión de recursos humanos. Sin

embargo, los resultados del presente estudio evidencian que dicha aceptación no se traduce en implementación efectiva, lo que sugiere que el principal obstáculo no reside en la actitud de los servidores públicos, sino en la debilidad estructural de los gobiernos locales para ejecutar reformas complejas. Esta contradicción refuerza la tesis de Filgueiras et al. (2020), quienes sostienen que la capacidad estatal depende de configuraciones organizacionales específicas y no solo de la voluntad normativa.

Finalmente, los hallazgos se articulan con lo señalado por Huamani (2015), quien identificó problemas persistentes de corrupción, baja calidad de gestión y limitada capacidad institucional en los gobiernos subnacionales de Puno, condiciones que explican la resistencia prolongada al tránsito hacia un régimen profesionalizado. En conjunto, los resultados confirman que el tránsito al régimen SERVIR en el Perú no constituye un proceso meramente administrativo, sino un fenómeno de cambio institucional condicionado por desigualdades estructurales, capacidades estatales diferenciadas y factores políticos y organizacionales. A diferencia de experiencias exitosas como la de Irlanda (Kelly, 2023), el caso peruano muestra que la reforma se ha concentrado en el nivel central, reproduciendo una brecha territorial en la profesionalización del servicio civil. Estos hallazgos aportan evidencia empírica robusta sobre el carácter asimétrico de la reforma y sustentan la necesidad de diseñar estrategias diferenciadas para los gobiernos locales, orientadas al fortalecimiento institucional, la capacitación técnica y la generación de incentivos reales para un tránsito efectivo hacia el régimen SERVIR.

CONCLUSIONES

Los resultados del estudio demuestran que el tránsito hacia el régimen del Servicio Civil en el Perú se configura como un proceso de cambio institucional profundamente asimétrico, condicionado por el nivel de gobierno y por las capacidades organizacionales disponibles. La evidencia estadística confirma que el tránsito hacia el régimen no es aleatoria ni uniforme, sino estructuralmente dependiente de la jerarquía administrativa: mientras el nivel nacional concentra los mayores avances, los gobiernos locales presentan una resistencia longitudinal sostenida. El análisis de supervivencia y el modelo de Cox cuantifican esta desigualdad, mostrando que las entidades locales enfrentan una probabilidad significativamente menor de iniciar el tránsito, lo que revela una brecha persistente en la profesionalización del aparato estatal subnacional.

Estos hallazgos aportan evidencia empírica al debate sobre la capacidad estatal y la sostenibilidad de las reformas burocráticas en contextos descentralizados. La reforma del servicio civil en el Perú ha logrado consolidarse principalmente en el nivel central mediante mecanismos normativos coercitivos, pero no ha generado incentivos suficientes para movilizar a los gobiernos regionales y locales, donde predominan limitaciones técnicas, inestabilidad política y debilidad institucional. En consecuencia, la consolidación de un servicio civil meritocrático requiere estrategias diferenciadas que integren fortalecimiento organizacional, capacitación técnica y esquemas de incentivos específicos para

los niveles subnacionales, a fin de evitar que la modernización del Estado reproduzca desigualdades territoriales en la profesionalización del empleo público.

REFERENCIAS

Acemuglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza. Por que Fracasan los Países* (DEUSTO). https://www.amasfac.info/boletines/anexos/LOS ORÍGENES DEL PODER PROSPERIDAD Y LA POBREZA.pdf

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2021). *Institucionalidad y gestión pública*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3492374/Institucionalidad y gestión pública. Reflexiones sobre la profesionalización pública en el Perú. Memoria de la Escuela Nacional de Administración Pública 2014-2020.pdf?v=1660223514

Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil, Pub. L. No. DIRECTIVA N° 001-2021-SERVIR-GDSRH, 39 (2022). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1801940/Directica N°01 - Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil.pdf

Carcausto, C., Rodríguez, I., & Ticona, M. (2021). Motivación de los servidores públicos para el tránsito a la Ley Servir en la Municipalidad Provincial de San Román - Juliaca. *Waynarroque - Revista de ciencias sociales aplicadas*, *1*(Vol. 1, Num. 2), 55-62. https://www.unaj.edu.pe/revistacientificawaynarroque/index.php/rcsaw/article/view/14/14

Coras, V., & Zumaeta, R. (2023). *Factores que influyen en la dilación para la implementación del servicio civil en la Municipalidad Provincial de Concepción, Junín- Perú, 2023* [Universidad Continental]. https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/15373?mode=full

Corrales, A. (2012). Aportes del cuerpo de gerentes públicos a la reforma del servicio civil en el Perú. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 1-24. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F6E3C4C9F03B56B205257C2A00761D91/$FILE/corralan.pdf

Cortés, J. C., Tracy, C., & Barragán, A. P. (2015). La reforma del servicio civil en el Perú: la profesionalización de la función pública. *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 10-13. http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/553D8E6A4EB752360525803B0073A441/$FILE/corcar.pdf

Dos Passos, P. M., Dib, B. B., Júnior, E. V. M., de Oliveira, B. G., & Petean, G. H. (2023). Local State Capacity: An Analysis Of Bureaucracy' Professionalization Level And Its Eflection On Development. *Revista de Gestao Social e Ambiental*, *17*(1), 1-20. https://doi.org/10.24857/RGSA.V17N1-018

Filgueiras, F., Koga, N., & Viana, R. (2020). State Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service. *Revista de Sociologia e Politica*, *28*(74), 1-22. https://doi.org/10.1590/1678-987319277404

Garces, H. (2024). Influencia de la Ley de Servicio Civil y el Valor Publico en el Gobierno Regional de Piura, Peru 2023. *Espacio abierto*, *33*, 117-127. https://doi.org/10.5281/zenodo.12813482

Ghiggo, B., Gilberto, F., Uribe-Hernández, Cecilia, Y., Revilla, C., Adolfo, Oxolón, V., & Mercedes, J. (2022). Modernización del Estado en la gestión pública: Revisión sistemática. *Revista de Ciencias Sociales*, *28*(ESPECIAL 5), 290-301. https://www.redalyc.org/journal/280/28071845024/html/

Guy, M. E., & Mastracci, S. (2023). Where theory and practice meet: Good government, merit-based

civil service, and HRM courses. *Journal of Public Affairs Education*, *29*(3), 298-312. https://doi.org/10.1080/15236803.2023.2181624

Hernández, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la Investigación: Las Rutas Cuantitativa, Cualitativa y Mixta* (S. A. de C. V. McGraw-Hill Interamericana Editores (ed.); 1ra edicio). http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/SampieriLasRutas.pdf

Huamani, A. (2015). Gestión pública y desarrollo del Departamento de Puno. *Semestre Económico*, *4*(2), 67-106. https://doi.org/10.26867/se.2015.v04i2.42

Huayta, A. (2020). *Influencia de la ley del servicio civil en la gestion de recursos humanos de los funcionarios publicos en la Municipalidad Provincial de San Roman, Region Puno -2020* [Tesis de licenciatura,Universidad Nacional de Juliaca].

Huque, A. S., & Jongruck, P. (2020). Civil service reforms in Hong Kong and Thailand: similar goals, different paths. *Public Administration and Policy*, *23*(2), 111-123. https://doi.org/10.1108/PAP-03-2020-0015

Iacoviello, M. (2011). Diagnóstico Servicio Civil de Perú Informe Final. En *Banco Interamericano de Desarrollo*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4017245/Diagnóstico Servicio Civil de Perú - Informe Final%3A Enero 2011.pdf

Kelly, A. (2023). Civil service, 2022. *Administration Sciendo*, *71*(1), 19-35. https://doi.org/10.2478/admin-2023-0002

Maquera, T. (2022). *Implantación de la ley del Servicio Civil y la adquisición de los beneficios y derechos laborales en la administración publica de los trabajadores de la Municipalidad Provincial en el Collao - Ilave 2019* [Tesis de licenciatura, Universidad Privada San Carlos-Puno].

Martinez, J. (2022). Reforma del servicio civil: recuento de lo que ha ocurrido, la situación que estamos y posibles caminos a seguir en el corto plazo. *Revista Gobierno y Gestión Pública, Lima (Perú)*, *2*, 73-82. https://portalrevistas.aulavirtualusmp.pe/index.php/RevistaGobiernoyG/article/view/2290

Medina, M., Rojas, R., Bustamante, W., Loaiza, R., Martel, C., & Castillo, R. (2023). *Metodología de la investigación: Tecnicas e instrumentos de investigacion* (Instituto Universitario de Innovación Ciencia y Tecnología Inudi Perú (ed.); Primera ed). https://doi.org/10.35622/inudi.b.080

Moore, M. (1998). *Gestion estrategica y creacion de valor en el sector publico* (PAIDOS (ed.)). https://books.google.com.pe/books?id=ASAzjQkth20C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Moriano, N. (2022). *La implementación de la Ley del Servicio Civil y la mejora de la gestión institucional en la UNMSM* [Tesis de maestria, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. https://hdl.handle.net/20.500.12672/17607

Pejerrey, J. (2022). *Factores que impiden la implementación de la ley de servicio civil en la Municipalidad Distrital de Eten Puerto* [Tesis de Maestria, Universidad Cesar Vallejo]. https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/79026

Perfecto, A., Mautino, N., Gavelan, R., & Medina, C. (2024). Analysis of the civil service in Peru and other countries of the world: A systematic review. *Revista de Ciencias Humanísticas y Sociales*, *9*(1), 58-71. https://www.redalyc.org/journal/6731/673176626006/

Polyakova, A. (2020). Civil service, hr potential, and open innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, *6*(4), 1-15. https://doi.org/10.3390/joitmc6040174

Quispe, C. D. A. (2020). *Percepcion de la Ley Nº 30057-Ley del Servicio Civil en la Municipalidad*

Distrital de Cabana 2019 [Tesis de licenciaura, Universidad Nacional del Altiplano]. https://tesis.unap.edu.pe/handle/20.500.14082/15476

Ramirez, C., Cardenas, H., & Godeau, J. J. (2022). Implementación de la ley del servicio civil en Perú en servidores públicos. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, *6*(5), 2911-2935. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3292

Rastrollo, J. J. (2021). Talentos y virtudes: la necesidad de profesionalización del servicio civil en el Perú. *THEMIS Revista de Derecho*, *80*, 209-223. https://doi.org/10.18800/themis.202102.010

Rizzo, N. (2023). Profesionalización de la función pública . Experiencias recientes en la provincia de Mendoza. *Pilquen Seccion Ciencias Sociales*, *26*, 46-66. https://www.redalyc.org/journal/3475/347577752003/html/

Rojas, C. A. (2022). Percepción del servidor público en aplicación de la Ley del Servicio Civil, Chachapoyas, Amazonas, Perú, 2021. *Revista Pakamuros*, *10*(2), 69-82. https://revistas.unj.edu.pe/index.php/pakamuros/article/view/179

Shack, N. (2023). Puntos de vista ¿Cuál es la cifra total de empleados en el Estado? En *Contraloria TV*. https://www.youtube.com/watch?v=La3LLooGElo&ab_channel=ContraloriaTV

Strazza, L. (2022). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022*. http://dx.doi.org/10.18235/0004660

Weber, M. (1978). *Economía y sociedad: un bosquejo de sociología interpretativa* (C. W. Günther Roth (ed.); reimpresa,).

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 (CC BY) International License https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/