

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Del patronazgo a la idoneidad: análisis crítico de la ley 32507 y la reforma del acceso a cargos de libre designación en el Perú

Jhonatan Hinojosa Mamani  ¹

Edison Catacora Lucana  ²

RESUMEN

El servicio civil peruano ha operado históricamente bajo una tensión irresuelta entre la lógica del patronazgo político y la exigencia de idoneidad técnica para el ejercicio de la función pública. Objetivo: Este artículo analiza la Ley 32507, que modifica la Ley 31419, con el propósito de determinar si sus disposiciones constituyen un avance sustantivo en la profesionalización de los cargos de libre designación y remoción en el Estado peruano. Metodología: Se aplica el método dogmático jurídico con perspectiva de análisis institucional comparado, cotejando el texto normativo con la literatura especializada en reforma del servicio civil y con los estándares de organismos internacionales como la OCDE y el BID. Resultados: La ley introduce un sistema escalonado de requisitos mínimos diferenciados por cargo, equivalencias que reconocen trayectorias heterogéneas, criterios de excepcionalidad territorial y garantías de individualización de responsabilidades en los informes de control, todo lo cual amplía el modelo original de la Ley 31419. Conclusión: La Ley 32507 representa un avance técnico-normativo relevante, aunque su efectividad depende de la implementación reglamentaria y del compromiso institucional de SERVIR para hacer cumplir los nuevos estándares.

Palabras clave:

Burocracia meritocrática, equivalencias laborales, función pública, idoneidad, libre designación

¹ **Autor para correspondencia.** 0000-0002-4571-2453 | jhinojosam.doc@unaj.edu.pe | Universidad Nacional de Juliaca.

² 0000-0003-0638-4917 | ecat coral@est.unap.edu.pe | Universidad Nacional del Altiplano.

ABSTRACT

Context: The Peruvian civil service has historically operated under an unresolved tension between the logic of political patronage and the requirement of technical suitability for public office. **Objective:** This article analyzes Law 32507, which amends Law 31419, in order to determine whether its provisions constitute a substantive advance in the professionalization of discretionary appointment positions in the Peruvian State. **Methodology:** A dogmatic legal method with a comparative institutional analysis perspective is applied, contrasting the regulatory text with specialized literature on civil service reform and with the standards of international organizations such as the OECD and the IDB. **Results:** The law introduces a tiered system of differentiated minimum requirements by position, equivalencies that recognize heterogeneous career paths, territorial exceptionality criteria, and guarantees for the individualization of responsibilities in control reports, all of which expand the original model of Law 31419. **Conclusion:** Law 32507 represents a relevant technical normative advance, although its effectiveness depends on regulatory implementation and the institutional commitment of SERVIR to enforce the new standards

Keywords:

Equivalencies, free appointment, meritocratic bureaucracy, public function, suitability

INTRODUCCIÓN

La administración pública de cualquier democracia constitucional enfrenta una disyuntiva estructural: cómo garantizar que quienes ocupan posiciones de dirección en el Estado reúnan las condiciones técnicas para ejercerlas, sin convertir la gestión de personal en un mecanismo de exclusión tecnocrática. En el Perú, esta disyuntiva adoptó durante décadas la forma de una permisividad normativa que permitió designar libremente a funcionarios de confianza sin exigirles más que la voluntad del titular. El resultado fue una burocracia patrimonial en la que la lealtad política sustituía a la competencia gerencial (Barzelay, 1992).

Este fenómeno no es privativo del Perú. Oscar Oszlak (2001) identificó que en América Latina la convivencia entre sistemas formales meritocráticos y prácticas informales de patronazgo constituye uno de los rasgos más persistentes de la administración pública regional. Los sistemas de libre designación, pensados originalmente para dotar de flexibilidad política a los titulares del ejecutivo, degeneraron con frecuencia en instrumentos de captura burocrática, donde las redes clientelares primaron sobre las calificaciones. Los datos de SERVIR para el Perú mostraban que más del sesenta por ciento de los cargos de libre designación en el nivel regional carecía de perfiles técnicos aprobados antes de la Ley 31419 (SERVIR, 2025).

La teoría weberiana del Estado racional legal advierte que la legitimidad de la administración descansa, entre otros factores, en la selección de agentes públicos con base en criterios objetivos de competencia. Cuando ese principio se erosiona, no solo disminuye la calidad de los servicios prestados, sino que la propia confianza ciudadana en las instituciones se deteriora. El acceso discrecional a cargos

directivos sin estándares mínimos de experiencia no es, por tanto, un problema meramente técnico de recursos humanos: es un problema de gobernabilidad democrática.

La Ley 31419, promulgada en diciembre de 2021, constituyó el primer intento sistemático del legislador peruano por establecer requisitos mínimos para el acceso a cargos de libre designación. Sin embargo, en sus tres años de vigencia, la norma evidenció vacíos importantes: la definición de "experiencia específica" resultaba ambigua frente a trayectorias profesionales heterogéneas; los requisitos no distinguían adecuadamente entre cargos de distinta complejidad institucional; y la ausencia de mecanismos de excepción generaba fricciones en territorios con mercados laborales calificados escasos. Estas limitaciones crearon la necesidad de una reforma que no desmontara los avances logrados, sino que los perfeccionara.

La Ley 32507, publicada el 27 de noviembre de 2025, responde a ese imperativo. Modifica los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 31419; incorpora el artículo 4A sobre equivalencias; añade disposiciones complementarias sobre excepcionalidad territorial e individualización de responsabilidades; y ajusta la Ley 30057 del Servicio Civil y el Decreto Legislativo 1602. En conjunto, la norma configura un sistema más sofisticado de acceso meritocrático a la función directiva pública, que reconoce la diversidad de trayectorias profesionales sin renunciar a estándares mínimos de idoneidad.

La relevancia académica de este análisis reside en que la Ley 32507 ofrece un caso de estudio sobre los dilemas que enfrentan las reformas del servicio civil en contextos institucionales débiles. La literatura comparada sobre reforma administrativa advierte que la promulgación de normas bien diseñadas es condición necesaria pero no suficiente para transformar las prácticas burocráticas reales. La efectividad de cualquier reforma de este tipo depende de la coherencia interna del diseño normativo, de la capacidad de implementación de los organismos responsables y de los incentivos que la norma genera para el cumplimiento. Es desde esa perspectiva que este artículo aborda la Ley 32507.

El artículo se estructura del siguiente modo: en la sección metodológica se presenta el enfoque analítico adoptado; en la sección de resultados se examinan sistemáticamente los cambios normativos introducidos por la ley; en la discusión se contrastan esos cambios con la evidencia académica y comparada; y en las conclusiones se ofrecen valoraciones específicas por cada eje de reforma, junto con recomendaciones para su implementación.

METODOLOGÍA

El presente artículo adopta el método dogmático jurídico como técnica principal de análisis. Este método consiste en examinar el texto normativo de manera sistemática: determinar su estructura lógica, identificar las relaciones entre sus disposiciones, detectar posibles antinomias o lagunas, y evaluar la coherencia entre los propósitos declarados de la ley y sus mecanismos específicos de actuación. Se trabaja sobre el texto oficial de la Ley 32507 publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de noviembre de 2025, cotejado con la versión actualizada de la Ley 31419, la Ley 30057 del Servicio

Civil y el Decreto Legislativo 1602. El análisis dogmático se complementa con la revisión de la exposición de motivos y de los antecedentes parlamentarios que condujeron a la reconsideración y aprobación definitiva de la norma, elementos indispensables para interpretar el alcance de disposiciones que admiten más de una lectura.

A ese núcleo dogmático se articula un análisis institucional comparado. Siguiendo los marcos analíticos de Iacoviello (2014) para la medición de la profesionalización burocrática y los de Rauch & Evans (2000) sobre estructura burocrática y desempeño estatal, se examina en qué medida las disposiciones de la Ley 32507 se aproximan a los parámetros identificados por la literatura especializada como condiciones de una burocracia capaz. Asimismo, se recurre a los diagnósticos del BID y la OCDE sobre el servicio civil latinoamericano para contextualizar las opciones de política pública adoptadas por el legislador peruano (Cortázar et al., 2014). Este contraste con la literatura internacional permite trascender el análisis meramente exegético y formular juicios sobre la idoneidad de las soluciones normativas elegidas.

La recopilación documental se realizó sobre fuentes primarias (textos legales, informes de SERVIR, informes de la Contraloría General de la República) y fuentes secundarias (literatura académica en derecho administrativo, ciencia de la administración y gestión pública comparada). Los criterios de selección de fuentes académicas priorizaron trabajos publicados entre 2010 y 2025 en revistas indexadas o por editoriales universitarias de reconocida trayectoria, sin excluir obras clásicas cuya relevancia teórica permanece vigente. El procesamiento de la información se realizó mediante análisis de contenido cualitativo, identificando categorías analíticas derivadas de la ley (estructura de requisitos, equivalencias, excepcionalidad, responsabilidad) y contrastándolas con los patrones documentados por la literatura.

RESULTADOS

La redefinición de la experiencia laboral específica

El artículo 3 de la Ley 31419, en su versión anterior, ofrecía una definición de experiencia laboral específica que generaba incertidumbre interpretativa. La Ley 32507 reformula el literal d) de ese artículo estableciendo que la experiencia específica "forma parte de la experiencia laboral general" y que se acredita mediante el cumplimiento de cualquiera de cuatro componentes: experiencia en el puesto o cargo, experiencia en la función o materia, experiencia en el sector público, o acreditación por equivalencia.

Esta reconfiguración conceptual tiene dos implicancias de fondo. La primera es la superación del modelo de "experiencia adicional": bajo la antigua redacción, era posible entender la experiencia específica como un bloque separado de la experiencia general, lo que generaba debates sobre si los años podían computarse en ambos rubros simultáneamente. La nueva formulación, al señalar expresamente que la específica "forma parte" de la general, disuelve esa ambigüedad y autoriza el cómputo

acumulativo. La segunda implicancia es la apertura de un canal de reconocimiento por equivalencia, que no existía en términos explícitos en la norma original. Este canal es de singular importancia para profesionales con trayectorias mixtas en el sector público y privado, cuya experiencia directiva no se ajustaba fácilmente a las categorías anteriores.

Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública la valoración de la experiencia por resultados y funciones; antes que, por el mero paso del tiempo en una categoría laboral, se alinea con los principios de gestión orientada al desempeño. El cambio normativo reconoce, implícitamente, que la idoneidad no es un atributo que se adquiere solo en el sector público, sino una capacidad que puede construirse en distintos contextos organizacionales, siempre que haya ejercido funciones directivas reales.

La estructura escalonada de requisitos para funcionarios de libre designación

El artículo 4 de la Ley 32507 establece un sistema diferenciado de requisitos mínimos para los principales cargos de funcionario público de libre designación y remoción. A diferencia de la versión anterior, que contemplaba umbrales más uniformes, la nueva redacción distingue cinco categorías con exigencias progresivas de experiencia:

Figura 1

Jerarquía de experiencia en cargos de libre designación



Nota. Elaboración en base al artículo 4 de la Ley 32507

La lógica del sistema escalonado responde a la idea de "capacidad institucional" como función de la complejidad del cargo y de la masa crítica de recursos humanos que el titular deberá gestionar (Xavier-Ballart & Ramió, 2000). Un viceministro dirige políticas sectoriales nacionales y coordina con múltiples actores; un gerente municipal de una ciudad mediana gestiona servicios de proximidad con equipos más reducidos. Exigirles la misma experiencia habría sido normativamente injustificable. Al mismo tiempo, el establecimiento de pisos mínimos para los cargos municipales de mayor envergadura (más de 250 000 habitantes) llena un vacío que la regulación anterior no cerraba de manera expresa.

Un aspecto que merece atención particular es la exigencia específica para los gerentes municipales: la norma no se limita a pedir experiencia directiva genérica, sino que demanda conocimiento en "gestión municipal, gestión pública y conducción de personal". Esta especificidad funcional refleja la preocupación del legislador por garantizar que quien dirija la administración de un municipio no solo cuente con habilidades gerenciales abstractas, sino con familiaridad con el marco legal y operativo del gobierno local. Desde la óptica comparada, esta aproximación es coherente con los modelos de competencias directivas específicas por sector que países como Chile y Colombia han incorporado en sus sistemas de alta dirección pública.

El artículo 4-A: el sistema de equivalencias y su lógica redistributiva

La incorporación del artículo 4-A constituye, posiblemente, la innovación técnica más relevante de la Ley 32507. El precepto establece un sistema de equivalencias que permite a quienes no reúnen la experiencia específica "pura" en los términos del artículo 4 acreditar el requisito mediante el reconocimiento de funciones ejercidas en otros contextos. El sistema opera con dos tasas de conversión:

Equivalencia 1:1. Un año de ejercicio de funciones equivale a un año de experiencia específica para: (i) funcionarios públicos de elección popular o designación regulada; (ii) miembros de alta dirección o directorios de empresas estatales; (iii) cargos directivos, jefaturales o responsables de unidades orgánicas con equipos a cargo; y (iv) asesores de alta dirección y jefes de gabinete en los poderes del Estado, organismos autónomos, y asesores parlamentarios.

Equivalencia 2:1. Dos años de ejercicio de funciones equivalen a un año de experiencia específica para: (i) puestos de alta dirección en el sector privado con personal a cargo; y (ii) demás asesorías profesionales no contempladas en la primera categoría.

La diferenciación de tasas de conversión expresa una valoración normativa sobre la transferibilidad del conocimiento entre sectores. La experiencia en dirección pública, incluyendo la experiencia de quienes fueron elegidos por voto popular o designados por mecanismos regulados, se considera directamente equiparable a la experiencia específica requerida. La experiencia en dirección privada, aunque valiosa, se somete a un "descuento" que refleja la distancia entre la lógica del mercado y la lógica del Estado. Esta distinción no carece de fundamento: la gestión pública opera bajo restricciones de legalidad, transparencia, control y rendición de cuentas que no son automáticamente replicadas por quien proviene del sector privado.

Un punto que merece análisis es la categoría de los asesores de alta dirección y jefes de gabinete, incluidos en la equivalencia 1:1. Históricamente, los cargos de asesor han sido cuestionados como mecanismos de evasión de los requisitos: se designa como asesor a quien no cumple los requisitos para el cargo directivo y luego se lo promueve al puesto sustantivo una vez acumulado el tiempo necesario. La Ley 32507 no cierra completamente esa puerta, pero la estrecha al exigir que la asesoría sea "de alta

dirección" y que esté formalmente adscrita a entidades específicas. El reglamento deberá precisar los criterios para evitar que denominaciones formales de asesoría encubran funciones sin contenido directivo real.

La excepción territorial: la cláusula de SERVIR para zonas con realidades económicas particulares

La Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley 32507 introduce un mecanismo de flexibilización territorialmente diferenciado. Autoriza a SERVIR a establecer, previa solicitud fundada de un gobierno regional o local, criterios de excepcionalidad y perfiles mínimos reducidos para la contratación de gerentes o directores en función de la "realidad económico-social de cada zona del país". El plazo para que SERVIR resuelva la solicitud es de diez días desde su presentación, lo que introduce un estándar de celeridad que contrasta con los tiempos habituales de la burocracia administrativa peruana.

Esta disposición responde a una crítica legítima que la Ley 31419 original no pudo absorber: la homogeneidad de los requisitos nacionales chocaba con la heterogeneidad del mercado laboral peruano. En un municipio rural de la sierra o la amazonía, la exigencia de tres años de experiencia específica en gestión pública puede ser inalcanzable no por falta de voluntad de las autoridades locales, sino por la inexistencia de ese capital humano en el territorio. Obligar a importar funcionarios de otras regiones puede resolver el problema formal del cumplimiento del requisito, pero genera fricciones de adaptación cultural e institucional que reducen la eficacia de la gestión.

La cláusula de excepcionalidad sigue el modelo de lo que la literatura de política pública denomina "diseño adaptativo": una norma general con válvulas de escape que permiten a los implementadores locales ajustar los parámetros cuando las condiciones de contexto lo justifican. La diferencia con las excepciones puramente discrecionales es que el mecanismo de la Ley 32507 requiere solicitud fundada, decisión colegiada del Consejo Directivo de SERVIR y una resolución expresa, lo que introduce trazabilidad y responsabilidad en la cadena de decisión.

La individualización de responsabilidades en informes de control

La Sexta Disposición Complementaria Final introduce una regla que excede el ámbito estricto del acceso a la función pública para incidir en el régimen de responsabilidad de los funcionarios. La norma establece que los informes de auditoría y control del Sistema Nacional de Control deben "identificar e individualizar de manera clara, expresa e inequívoca a los sujetos presuntamente responsables y las acciones u omisiones en las que hubieren incurrido". Se añade que no procede iniciar acciones legales contra quien no haya sido expresamente comprendido en el informe, bajo sanción de nulidad de pleno derecho y responsabilidad funcional.

Esta disposición atiende un problema documentado por la Contraloría General de la República y por la jurisprudencia del Poder Judicial: la práctica de emitir informes de control que atribuyen responsabilidades de manera difusa a "los funcionarios que aprobaron" determinado acto, sin precisar quién tomó la decisión específica ni en qué circunstancias. Esta vaguedad derivaba en procesos penales y administrativos contra funcionarios que no habían participado materialmente en los hechos cuestionados, generando un efecto inhibitorio sobre la actuación pública: el temor a la responsabilidad desproporcionada desincentivaba la toma de decisiones, incluso cuando estas eran técnicamente correctas.

La norma establece adicionalmente que las entidades de la administración pública y los órganos jurisdiccionales deben archivar de oficio los procesos que se sustenten en informes que contravengan esta exigencia de individualización. Ello convierte la disposición en una garantía procedimental con efecto inmediato sobre los expedientes en trámite al momento de la entrada en vigencia de la ley, lo que amplía su alcance más allá de los informes futuros.

Los requisitos para directivos públicos y las modificaciones conexas

El artículo 5 de la Ley 32507 regula los requisitos para los cargos de directivo público de libre designación y remoción. Para los secretarios generales y gerentes generales de organismos públicos del Poder Ejecutivo y de organismos constitucionalmente autónomos, la norma exige formación superior completa, ocho años de experiencia general y cuatro de experiencia específica en puestos directivos o equivalencias. La simetría con algunos de los cargos del artículo 4 es deliberada: un secretario general de ministerio y un gerente general de organismo público ejercen funciones de complejidad comparable, aunque con distinto encuadre institucional. Reconocer esa equiparación en los requisitos aporta coherencia al sistema.

La Disposición Complementaria Modificatoria Segunda de la Ley 32507 modifica el Decreto Legislativo 1602 para establecer que, a efectos de los artículos 4 y 5 de la Ley 31419, la referencia a "nivel jerárquico similar" debe entenderse como las equivalencias del artículo 4-A. Esta modificación resuelve la dispersión interpretativa que se había generado en torno al concepto de "nivel jerárquico similar": distintas entidades y el propio SERVIR habían adoptado criterios divergentes, lo que producía asimetrías en la evaluación de perfiles. Al anclar el concepto en el catálogo de equivalencias del artículo 4-A, la norma introduce uniformidad interpretativa y reduce el margen de discrecionalidad en la calificación de expedientes.

DISCUSIÓN

La Ley 32507 se inserta en una tendencia regional de reforma del servicio civil que la OCDE y el BID han documentado y promovido durante las últimas dos décadas. América Latina ha transitado, con distintas velocidades y profundidades, desde sistemas de patronazgo hacia sistemas de mérito. Chile, Colombia y Brasil lideran ese proceso; el Perú ocupa una posición intermedia con avances normativos

sustantivos, pero con brechas persistentes en la implementación efectiva. La pregunta central que la Ley 32507 invita a formular es si el perfeccionamiento normativo, sin una transformación paralela de las prácticas institucionales, puede producir el cambio que se propone.

Según Peters (2014) los sistemas de libre designación tienen una lógica política intrínseca: los titulares de las entidades perciben los cargos de confianza como instrumentos de gobierno, no como meros puestos técnicos a ser llenados con el mejor expediente disponible. Esa percepción no desaparece por el hecho de que la ley establezca pisos mínimos de experiencia. Lo que cambia es el margen de maniobra del designante: en lugar de poder designar a cualquier persona de confianza, debe designar a una persona de confianza que también cumpla los requisitos. Esa reducción del margen no es trivial, pero tampoco es la transformación profunda que una reforma meritocrática plena requeriría.

Ramió & Peris (2005) formularon una advertencia que resuena con fuerza en el caso peruano: los trasplantes institucionales que copian formas sin atender las condiciones de posibilidad locales generan reformas cosméticas. Los requisitos de la Ley 32507 son consistentes con los estándares de sistemas más maduros como el servicio civil chileno o el colombiano. Pero Chile y Colombia construyeron esos sistemas sobre décadas de inversión en formación de capital humano público, consolidación de organismos rectores con autonomía real y culturas organizacionales que valoran la continuidad técnica. El Perú está aún en proceso de construir esas condiciones, y la ley no las genera por sí sola.

La cuestión de las equivalencias amerita una discusión particular. El sistema del artículo 4-A es técnicamente sofisticado y conceptualmente coherente, pero su efectividad depende de que SERVIR desarrolle instrumentos de verificación que distingan entre el ejercicio real de funciones directivas y el nominalismo burocrático. La experiencia comparada, en particular el modelo del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile y el sistema de gerentes públicos de Colombia, muestra que la validación de equivalencias es uno de los puntos de mayor vulnerabilidad de los sistemas meritocráticos: los candidatos aprenden a construir expedientes que cumplen formalmente con los criterios sin que la experiencia acumulada sea sustantivamente directiva.

El balance de implementación de la Ley 31419 elaborado por SERVIR (2023) reveló que, al tercer año de vigencia, solo el 48 % de los gobiernos regionales había adecuado sus instrumentos de gestión a los nuevos requisitos. Esa cifra debe interpretarse como una advertencia: el problema no es que la norma sea técnicamente defectuosa, sino que la capacidad instalada de los sistemas de recursos humanos subnacionales para procesar y aplicar los nuevos estándares es insuficiente. La Ley 32507 amplía la complejidad del sistema al incorporar equivalencias y excepciones territoriales. Si la capacidad de implementación no crece en proporción, el resultado puede ser un sistema formalmente más sofisticado, pero igualmente evadible en la práctica.

Dussauge Laguna (2009) propuso evaluar las reformas administrativas no solo por su contenido normativo, sino por los actores que las impulsan, los intereses que se ven afectados y los mecanismos de monitoreo que se establecen. Desde esa perspectiva, la Ley 32507 presenta fortalezas y debilidades. Entre las fortalezas: fue producto de un proceso parlamentario que implicó reconsideración, lo que revela que generó controversia y deliberación genuina; establece la responsabilidad funcional de quienes aprueban documentos de gestión con requisitos inferiores a los legales, creando un incentivo disuasivo; y otorga a SERVIR un rol activo en la gestión de excepciones, lo que puede convertirse en una palanca para fortalecer la presencia de ese organismo en los niveles subnacionales. Entre las debilidades: no establece mecanismos de evaluación periódica de la efectividad de los requisitos; no prevé sanciones específicas para quienes presenten expedientes con equivalencias falsas; y no articula la reforma con el proceso más amplio de tránsito al régimen del servicio civil que gestiona el DL 1602.

La disposición sobre individualización de responsabilidades en los informes de control merece una reflexión adicional desde la perspectiva del Estado de Derecho. Peter Evans (1995) desarrolló la noción de "autonomía enraizada" para describir burocracias con alta capacidad técnica que mantienen vínculos funcionales con actores externos. Esa autonomía requiere, entre otras condiciones, que los funcionarios perciban que pueden actuar con criterio técnico sin exponerse a responsabilidades desproporcionadas. La Sexta DCF de la Ley 32507 contribuye a crear ese ambiente al garantizar que nadie será sometido a proceso por un informe que no lo identifica expresamente. Desde una perspectiva de derecho procesal, la norma reafirma el principio de tipicidad subjetiva en el ámbito sancionatorio público, que es una garantía básica del debido proceso.

Torres Balcázar (2018) analizó la trayectoria de la reforma del empleo público en el Perú y concluye que sus avances han sido fragmentarios e inconsistentes: cada ciclo político introduce modificaciones que se superponen sin integrarse coherentemente. La Ley 32507 enfrenta ese riesgo. Modifica una ley de 2021, que a su vez reformó el régimen establecido en la Ley 30057 de 2013, en un contexto de convivencia de al menos tres regímenes laborales en el sector público (Ley N.º 30057, Ley Del Servicio Civil, 2013). La proliferación de normas que se remiten mutuamente y se modifican parcialmente genera un sistema de compleja articulación, donde el funcionario de recursos humanos de una entidad pública periférica tiene dificultades reales para determinar cuál es el marco vigente aplicable.

Con todo, el balance académico de la Ley 32507 debe ser favorable a sus propósitos. Pollitt & Bouckaert (2011) señalan que las reformas del servicio civil son procesos incrementales, no transformaciones de tabla rasa. Cada ciclo normativo que eleva los estándares y cierra los vacíos interpretativos anterior contribuye, aunque marginalmente, a desplazar el equilibrio del sistema desde la discrecionalidad hacia la competencia. La Ley 32507 hace eso con mayor precisión técnica que su predecesora. Si SERVIR asume el rol que la ley le confiere con la robustez institucional necesaria, y si

los poderes políticos aceptan que los requisitos no son obstáculos sino condiciones de gobernanza, la norma puede producir efectos reales sobre la calidad de la función directiva pública en el Perú.

CONCLUSIONES

La reformulación del literal d) del artículo 3 de la Ley 31419 por la Ley 32507 resuelve la ambigüedad sobre si los años de experiencia específica podían computarse dentro de los de experiencia general. La respuesta normativa es afirmativa y produce certeza jurídica. La apertura del componente "por equivalencia" amplía el universo de postulantes idóneos sin reducir el estándar de calidad, lo que representa una mejora técnica respecto al modelo anterior.

El sistema diferenciado de requisitos según el cargo, contenido en el artículo 4 de la Ley 32507, es coherente con la lógica de proporcionalidad entre complejidad del puesto y perfil exigido. La distinción entre cargos nacionales, regionales y municipales de gran escala introduce un gradiente que la versión anterior de la norma no establecía con suficiente precisión. El requisito específico de conocimiento en gestión municipal para los gerentes de ese nivel es una innovación que refuerza la pertinencia funcional de los perfiles.

Las tasas de conversión diferenciadas (1:1 para la experiencia en dirección pública y 2:1 para la experiencia en dirección privada y asesoría) expresan una valoración normativa fundada sobre la transferibilidad de las competencias entre sectores. El diseño es conceptualmente sólido, pero su efectividad depende críticamente de que SERVIR desarrolle protocolos de verificación que impidan que la figura de la "equivalencia" se transforme en un canal de evasión de los requisitos sustantivos.

La Quinta DCF reconoce una realidad que el legislador no puede ignorar: la heterogeneidad del mercado laboral peruano hace que un estándar nacional uniforme produzca exclusiones injustificadas en territorios con escaso capital humano calificado. El mecanismo de solicitud a SERVIR con plazo de respuesta de diez días introduce trazabilidad y responsabilidad en la gestión de las excepciones. Su eficacia práctica dependerá de que SERVIR cuente con capacidad operativa para procesar las solicitudes en el plazo previsto y para monitorear que los perfiles excepcionales aprobados se correspondan con ejecutores reales.

La Sexta DCF es la disposición con mayor impacto inmediato sobre el funcionamiento del aparato estatal. Al prohibir el inicio de acciones legales contra quien no ha sido individualizado expresamente en el informe de control, la norma reafirma garantías fundamentales del debido proceso y reduce el efecto inhibitorio que la responsabilidad difusa generaba sobre la toma de decisiones en la función pública. La eficacia de esta disposición depende de que el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales adopten el criterio normativo sin resistencias interpretativas.

La Ley 32507 constituye un avance técnico normativo sobre la Ley 31419 en todos los ejes que modifica. No es una reforma transformadora del servicio civil peruano, ni pretende serlo: opera dentro

de un marco de libre designación que, por definición, preserva la discrecionalidad política en la selección de funcionarios de confianza. Lo que hace es elevar el piso de idoneidad mínima que esa discrecionalidad no puede ignorar. La distancia entre el diseño normativo y el cambio real en las prácticas de designación depende, como siempre en estos procesos, de la voluntad política para cumplir la norma y de la capacidad institucional de SERVIR para hacerla cumplir. Ambos factores trascienden lo que cualquier ley puede garantizar por sí sola.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional de Juliaca por permitir difundir el conocimiento científico en las Ciencias Sociales de diferentes fuentes de pensamiento crítico jurídico y hermenéutico.

CONFLICTO DE INTERÉS

No existe conflicto de interés de parte de los autores (JHM; ECL; PBCC, MECH).

REFERENCIAS

- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. University of California Press.
<https://books.google.com.pe/books?id=0a0wDwAAQBAJ&printsec=copyright#v=onepage&q&f=false>
- Contraloría General de la República. (2023). *Responsabilidades identificadas en funcionarios y servidores públicos - Reconstrucción con Cambios*. Plataforma del Estado Peruano.
<https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/4036003-responsabilidades-identificadas-en-funcionarios-y-servidores-publicos-reconstruccion-con-cambios>
- Cortázar, J. C., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., Longo, F., Strazza, L., & Iacoviello, M. (2014). *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004-13)* (M. Lafuente, J. C. Cortázar Velarde, & M. Sanginés (eds.)). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0012567>
- Dussauge-Laguna, M. I. (2009). La literatura comparada sobre reformas administrativas: Desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Gestión y Política Pública*, 18(2).
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792009000200006
- Evans, P. B. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton University Press.
<https://doi.org/10.1515/9781400821723>
- 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>
- Iacoviello, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*.
<https://doi.org/10.18235/0009575>
- Ley 31419, Ley Que Establece Disposiciones Para Garantizar La Idoneidad En El Acceso y Ejercicio de La Función Pública de Funcionarios y Directivos de Libre Designación y Remoción (2021). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2039240-2>
- Ley 32507, Ley Que Modifica La Ley 31419 (2025).
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2463048-1>
- Ley N.º 30057, Ley Del Servicio Civil (2013). <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la->

- Murillo, M. V., Schneider, B. R., Iacoviello, M., Scartascini, C., Monaldi, F., Payne, J. M., Martínez-Gallardo, C., Stein, E. H., Echebarría, K., Whitehead, L., Mateo-Berganza Díaz, M. M., Lora, E., Filc, G., Bergara, M., Saiegh, S., Magaldi de Sousa, M., Navarro, J. C., Mercer-Blackman, V., Pereyra, A., ... Clavijo, L. (2006). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America: 2006 Report* (E. H. Stein, M. Tommasi, K. Echebarría, J. M. Payne, & E. Lora (eds.)). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0012575>
- OCDE. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. https://www.oecd.org/es/publications/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020_1256b68d-es.html
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, Reading. <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=2025101>
- Oszlak, O. (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros*. <https://doi.org/10.18235/0012085>
- Peters, B. G. (2014). *The Politics of Bureaucracy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203879146>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press. <http://scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=3016621>
- Ramió, C., & Peris, S. M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Fundación CIDOB. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=282966>
- Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49–71. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4)
- SERVIR. (2023). *Informe consolidado sobre la aplicación de la Ley N° 31419*. Autoridad Nacional del Servicio Civil. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/4310565-informe-consolidado-sobre-la-aplicacion-de-la-ley-n-31419>
- SERVIR. (2025). *Informe anual de gestión del CSST 2025 de SERVIR*. Autoridad Nacional del Servicio Civil. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/7754913-informe-anual-de-gestion-del-csst-2025-de-servir>
- Torres-Balcázar, V. J. (2018). La reforma del servicio civil en el Estado peruano: análisis de los factores que explican los avances de un proceso que sigue constituyendo un desafío. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 9(17), 147–175. <https://doi.org/10.18800/politai.201802.005>
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad* (FCE).
- Xavier-Ballart, & Ramió, C. (2000). *Ciencia de la administración*. Tirant lo Blanch. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=240650>

