

Título

Capacidad de institucional en la implantación del SIGA-MEF: un análisis multidimensional basado en percepciones organizacionales en un gobierno local peruano

Diana Quispe, Miriam Chavez, Pascual Ayamamani

1. Introducción

La transformación del estado en Latinoamérica enfrenta un desafío estructural sin precedentes: modernizar la gestión pública mediante la integración de tecnologías digitales que incrementen la transparencia, eficiencia y calidad de los servicios públicos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], 2022). En este contexto, los sistemas integrados de gestión administrativa (SIGA) han emergido como instrumentos clave para la reforma del sector público, al permitir la articulación de procesos financieros, presupuestales y contables en plataformas unificadas que facilitan la toma de decisiones basada en evidencia (Dunleavy et al., 2020; Gil-García, 2022). La adopción de estos sistemas no constituye una modernización tecnológica *per se*, sino un proceso de reconfiguración institucional que demanda capacidades organizacionales específicas para su implementación exitosa (Mergel, 2021; Pardo, 2021).

Los SIGA representan una oportunidad para superar la fragmentación histórica de los sistemas de gestión pública en la región, donde la coexistencia de plataformas desconectadas ha generado ineficiencias operativas, duplicidad de información y limitaciones en la rendición de cuentas (Bastián & García, 2021; Heeks, 2020). La integración de módulos presupuestales, logísticos, contables y de recursos humanos en un único sistema permite optimizar el uso de recursos públicos, fortalecer el control interno y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras (CEPAL, 2021; World Bank, 2023). No obstante, la efectividad de estos sistemas depende no solo de su diseño técnico, sino de la capacidad institucional de las organizaciones públicas para absorber, adaptar y sostener el cambio tecnológico-administrativo (Grindle & Hilderbrand, 1995; Andrews et al., 2021).

En el caso peruano, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha impulsado la implantación del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA-MEF) en gobiernos locales como parte de una estrategia de modernización de la gestión financiera pública (MEF, 2022). Este proceso busca estandarizar los procedimientos administrativos, fortalecer el control del gasto público y mejorar la articulación entre las diferentes oficinas responsables de la ejecución presupuestal y contable (Contreras, 2021; Zapata, 2023). La implantación del SIGA-MEF en gobiernos locales representa un desafío

particular, dado que estas entidades enfrentan limitaciones estructurales en términos de recursos humanos calificados, infraestructura tecnológica y capacidades de gestión del cambio (Matus, 2022; OECD, 2023).

Las tensiones documentadas en procesos similares de implantación de sistemas integrados en la región incluyen brechas de capacidad institucional, resistencia al cambio organizacional, asimetrías entre el diseño normativo centralizado y las realidades locales, y limitaciones en la formación del personal (CEPAL, 2023; Gil-García & Pardo, 2021). Estudios recientes en gobiernos locales peruanos han identificado dificultades en la adaptación de los procedimientos del SIGA-MEF a las particularidades operativas de cada entidad, así como deficiencias en los procesos de capacitación y acompañamiento técnico (Contreras, 2021; Zapata, 2023). Estas barreras no son exclusivamente técnicas, sino que reflejan dinámicas institucionales complejas donde interactúan factores organizacionales, culturales y políticos (Andrews et al., 2021; Grindle & Hilderbrand, 1995).

La literatura sobre implantación de sistemas de gestión pública en América Latina ha avanzado significativamente en la identificación de factores técnicos y normativos que condicionan el éxito de estas reformas (Bastián & García, 2021; Heeks, 2020).

Revisiones sistemáticas recientes han documentado la importancia de la infraestructura tecnológica, la claridad normativa, el soporte del ente rector y la disponibilidad de recursos financieros como variables críticas para la adopción exitosa de SIGA (CEPAL, 2021; OECD, 2022). Asimismo, se ha reconocido el rol del liderazgo institucional, la cultura organizacional y la motivación del personal como elementos habilitadores del cambio (Mergel, 2021; Pardo, 2021). Estos estudios han contribuido a construir un cuerpo de conocimiento robusto sobre los determinantes técnicos y organizacionales de la modernización administrativa.

Sin embargo, persiste una brecha significativa en la comprensión de la dimensión perceptual y multidimensional de la capacidad de transformación institucional en procesos de implantación de SIGA. La mayoría de investigaciones se han centrado en aspectos normativos o técnicos, dejando poco explorada la forma en que los actores organizacionales perciben y experimentan las cinco dimensiones críticas de la capacidad institucional: entorno de acción, contexto institucional, red de tareas, aspectos organizacionales y recursos humanos (Grindle & Hilderbrand, 1995; Andrews et al., 2021). Esta omisión es particularmente relevante en contextos de gobiernos locales, donde las dinámicas perceptuales influyen decisivamente en la aceptación, adaptación y sostenibilidad del cambio institucional (Matus, 2022; Zapata, 2023). La falta de estudios que integren estas dimensiones desde una perspectiva perceptual limita la comprensión holística de los factores que habilitan o restringen la transformación institucional.

Para abordar esta brecha, el presente estudio adopta el modelo de capacidad institucional propuesto por Grindle y Hilderbrand (1995), el cual conceptualiza la capacidad de transformación institucional como un constructo multidimensional que integra condiciones contextuales, estructurales y humanas. Este marco analítico ha demostrado su pertinencia para el estudio de reformas administrativas en contextos de recursos limitados, al permitir identificar no solo las fortalezas y debilidades institucionales, sino también las interdependencias entre las diferentes dimensiones que configuran la capacidad de cambio (Grindle & Hilderbrand, 1995; Andrews et al., 2021). La aplicación de este modelo al caso de la implantación del SIGA-MEF en un gobierno local peruano permite examinar cómo las percepciones de los actores organizacionales sobre el entorno de acción, el contexto institucional, la red de tareas, los aspectos organizacionales y los recursos humanos configuran la capacidad de transformación institucional.

En este sentido, la pregunta de investigación principal que orienta este estudio es: ¿Cuál es la capacidad de transformación institucional percibida por los actores organizacionales en el proceso de implantación del SIGA-MEF en la Municipalidad Provincial de La Convención, Perú, durante el año 2025? De esta pregunta central se derivan las siguientes subpreguntas: (a) ¿Cómo perciben los actores organizacionales las condiciones del entorno de acción que condicionan la implantación del SIGA-MEF?; (b) ¿De qué manera evalúan el contexto institucional, la red de tareas, los aspectos organizacionales y los recursos humanos como dimensiones de la capacidad de transformación institucional?; y (c) ¿Qué perfil multidimensional emerge de la integración de estas percepciones?

El objetivo general de esta investigación es analizar la capacidad de transformación institucional en el proceso de implantación del SIGA-MEF en la Municipalidad Provincial de La Convención, Perú, desde una perspectiva perceptual multidimensional. La contribución teórica de este estudio radica en la aplicación del modelo de Grindle y Hilderbrand (1995) al análisis de sistemas integrados de gestión en gobiernos subnacionales, ampliando el alcance de este marco analítico más allá de contextos de cooperación internacional. La contribución práctica se orienta a proporcionar evidencia empírica para gestores públicos, formuladores de políticas y organismos rectores (MEF, DGA) sobre los factores perceptuales que habilitan o restringen la implantación exitosa del SIGA-MEF. Metodológicamente, el estudio aporta un enfoque perceptual multidimensional que complementa los análisis técnicos y normativos predominantes en la literatura.

2. Metodología

3.1 Diseño y enfoque de la investigación

El presente estudio adopta un enfoque cuantitativo de alcance descriptivo y diseño transversal, orientado a examinar las percepciones organizacionales sobre la capacidad de transformación institucional en el proceso de implantación del SIGA-MEF (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018; Creswell & Creswell, 2022). Esta configuración metodológica resulta pertinente para capturar la variabilidad perceptual de los actores involucrados en un momento específico del proceso de reforma administrativa, permitiendo caracterizar el estado de la capacidad institucional sin manipulación de variables (Bernal, 2021). El enfoque perceptual se justifica en la naturaleza multidimensional del constructo de capacidad institucional, cuya evaluación requiere incorporar las representaciones cognitivas y valorativas de los sujetos que experimentan directamente el cambio organizacional (Grindle & Hilderbrand, 1995; Andrews et al., 2021).

3.2 Contexto y participantes

El estudio se desarrolló en la Municipalidad Provincial de La Convención (MPLC), gobierno local ubicado en la provincia de La Convención, departamento del Cusco, Perú. El proceso de implantación del SIGA-MEF en esta entidad se inició en 2025, involucrando las oficinas de Abastecimiento, Contabilidad, Presupuesto y Planeamiento y las áreas usuarias con la implementación de módulos logístico.

La población objetivo estuvo conformada por servidores públicos de la MPLC que tuvieron contacto directo en la implantación del SIGA-MEF. Se aplicó un muestreo no probabilístico por conveniencia, conformado por $N = 18$ participantes que cumplieron los siguientes criterios de inclusión: (a) vínculo laboral activo con la MPLC durante el periodo de estudio y (b) contacto directo con el uso del SIGA-MEF en sus funciones cotidianas. La Tabla 1 presenta las características sociodemográficas de la muestra.

Tabla 1. Características sociodemográficas de los participantes.

INCORPORAR

Nota. Datos recopilados en la Municipalidad Provincial de La Convención, 2025.

El tamaño muestral, aunque reducido, resulta consistente con la naturaleza del estudio, ya que la alta especificidad de los participantes (contacto directo y experiencia en las áreas de uso directo) otorga a la muestra un elevado poder de información, garantizando la densidad de datos necesaria para el análisis (Malterud et al., 2016).

3.3 Instrumento de medición

Se diseñó un cuestionario estructurado con base en el modelo de capacidad institucional de Grindle y Hilderbrand (1995). El instrumento se organizó en dos

secciones: (i) variables sociodemográficas y (ii) 40 ítems distribuidos en cinco dimensiones de capacidad institucional: entorno de acción, contexto institucional, red de tareas, aspectos organizacionales y recursos humanos considerando escala de respuesta Likert de 5 puntos.

El proceso de validación comprendió dos fases. Primero, validación de contenido mediante juicio de tres expertos en gestión pública, quienes evaluaron la pertinencia, claridad y relevancia de cada ítem y Segundo se evaluó la confiabilidad mediante el coeficiente alfa de Cronbach, obteniendo valores satisfactorios (≥ 0.70) en todas las dimensiones (Nunnally & Bernstein, 1994). OK

3.4 Procedimientos de recolección de datos

La recolección de datos se realizó en marzo 2025, mediante aplicación presencial del instrumento en la MPLC. La aplicación fue asistida por el investigador, quien aclaró dudas y verificó la completitud de las respuestas. Se garantizó una tasa de respuesta del 100% mediante acompañamiento personalizado. Los datos fueron almacenados en una base de datos cifrada con acceso restringido, y se anonimizaron las respuestas para proteger la identidad de los participantes.

3.5 Técnicas de análisis de datos

El análisis de datos se realizó utilizando el software estadístico SPSS versión 28.0. Se emplearon técnicas de estadística descriptiva. El análisis comparativo por dimensiones consistió en el cálculo de medias globales para cada una de las dimensiones de capacidad institucional, permitiendo identificar fortalezas y áreas críticas. La síntesis multidimensional integró los resultados de las cinco dimensiones en un perfil global de capacidad de transformación institucional. Adicionalmente, se realizaron análisis de correlación de Spearman para examinar la asociación entre las dimensiones perceptuales y variables sociodemográficas relevantes (experiencia laboral, condición laboral). El nivel de significancia estadística adoptado fue $\alpha = 0.05$ (Field, 2018; Pallant, 2020). **falta**

3.6 Consideraciones éticas

Se obtuvo consentimiento informado y participación fue voluntaria de todos los participantes, garantizando el anonimato, la confidencialidad y el uso exclusivo de los datos para fines académicos.

Uso de IA

3. Resultados

3.1 Entorno de acción

Los hallazgos del estudio se presentan a continuación, estructurados en torno a las cinco dimensiones del modelo de capacidad institucional de Grindle y Hilderbrand (1995).

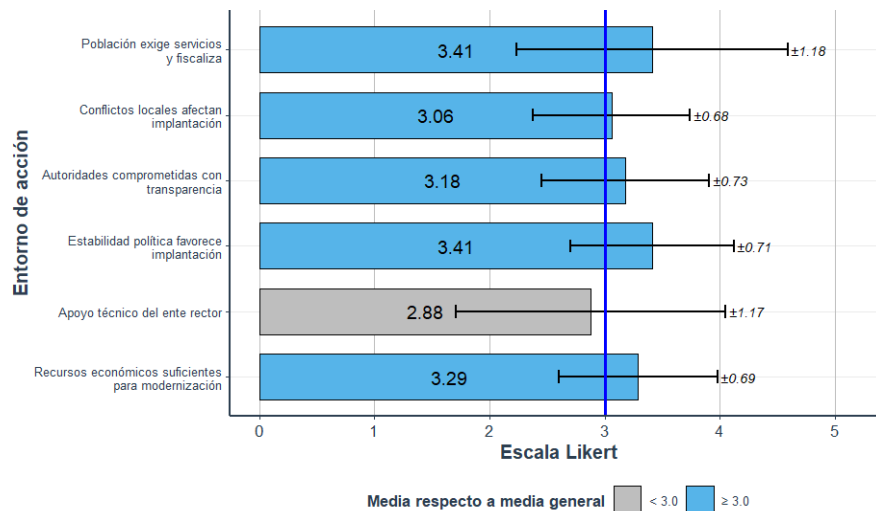
*En la dimensión ****Entorno de acción**** (M=3.21), los datos revelan una percepción moderadamente favorable, aunque con notables disparidades internas. Como se observa en la Figura 1, los ítems con las medias más elevadas corresponden a "Relaciones formales respetan jerarquías" (M=3.44, DE=0.86) y "Mecanismos efectivos de control" (M=3.44, DE=1.04). No obstante, se identificó un marcado disenso en los factores que obstaculizan la implementación: "Directivas municipales claras" obtuvo la media más baja del estudio (M=2.44, DE=1.18), y "Redes informales obstaculizan imparcialidad" (M=2.67, DE=1.21). Las elevadas desviaciones estándar en estos ítems críticos indican una falta de consenso entre los funcionarios sobre la claridad y equidad del entorno normativo local.*

Se observó que los ítems con las medias más elevadas correspondieron a "Relaciones formales respetan jerarquías" (M=3.44, DE=0.86) y "Mecanismos efectivos de control" (M=3.44, DE=1.04), seguidos por "Procedimientos no obstaculizan el sistema" (M=3.33, DE=0.77). Por el contrario, los valores más bajos se registraron en "Directivas municipales claras" (M=2.44, DE=1.18) y "Redes informales obstaculizan imparcialidad" (M=2.67, DE=1.21). Los resultados sugieren que, si bien existen estructuras formales y mecanismos de control establecidos, persisten limitaciones en la claridad de las directivas municipales y la influencia de redes informales que podrían afectar la imparcialidad en el proceso de implementación.

Figura 1

Distribución de las percepciones sobre el entorno de acción y su incidencia en la capacidad de transformación institucional durante la implantación del SIGA-MEF en la Municipalidad Provincial de La Convención

Percepciones del entorno de acción en la implementación del SIGA-MEF



Nota. Las barras representan las medias de las respuestas en escala Likert (1-5), donde valores ≥ 3.0 indican percepciones favorables. Las líneas de error muestran las desviaciones estándar ($\pm DE$). Fuente: Elaboración propia a partir de datos de campo (2025).

Figura 2

Evaluación perceptual del contexto institucional como factor habilitador o restrictivo de la capacidad de transformación institucional en el proceso de implantación del SIGA-MEF.

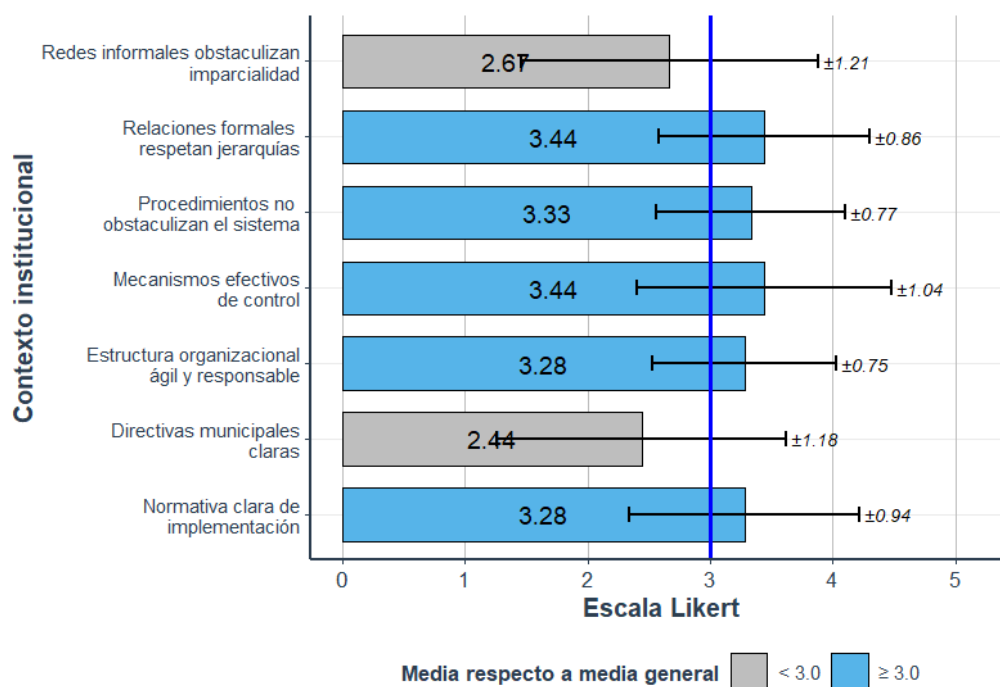


Figura 3

Percepción de la red de tareas y sus interdependencias funcionales como determinantes de la capacidad de transformación institucional en la adopción del SIGA-MEF

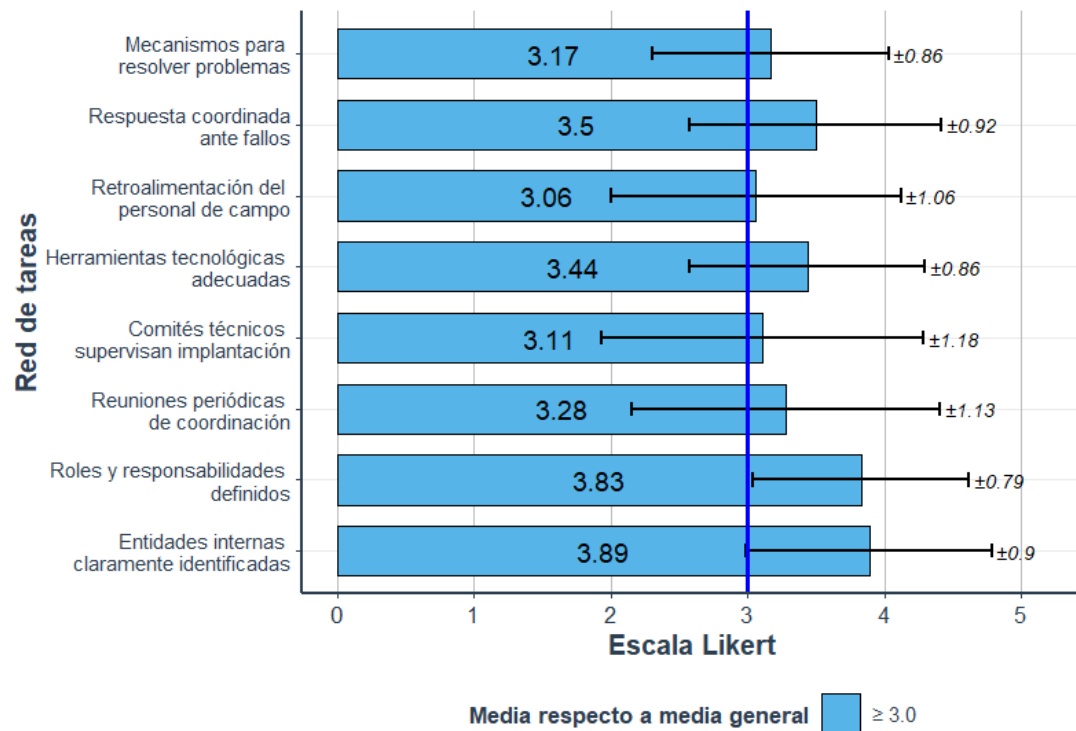


Figura 4

Valoración de los aspectos organizacionales —estructura, normatividad interna y gestión del cambio— en la capacidad de transformación institucional asociada al SIGA-MEF.

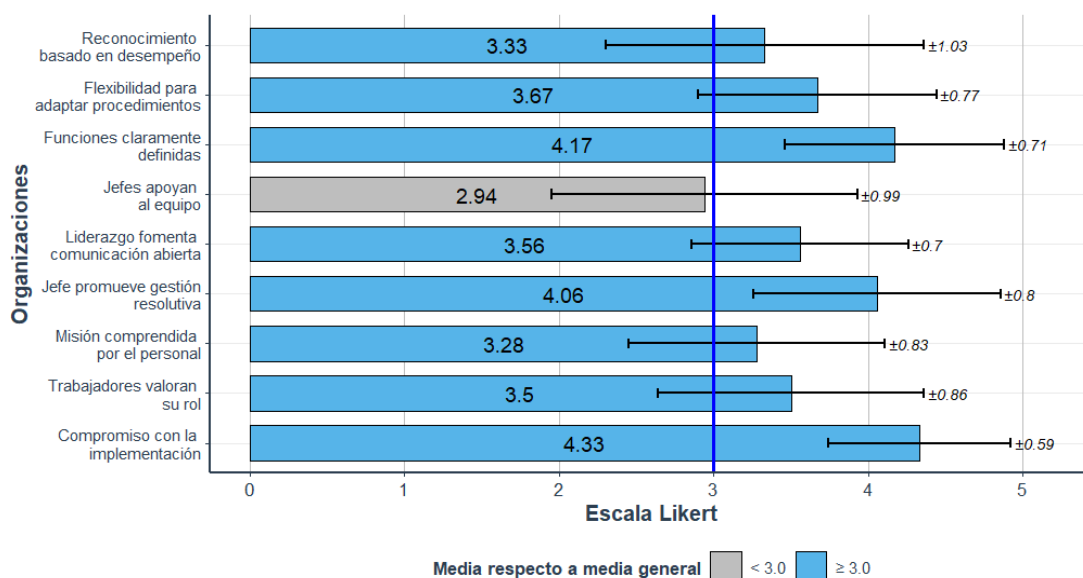


Figura 5

Diagnóstico perceptual de la dimensión de recursos humanos: competencias, formación y disposición al cambio en el proceso de implantación del SIGA-MEF.

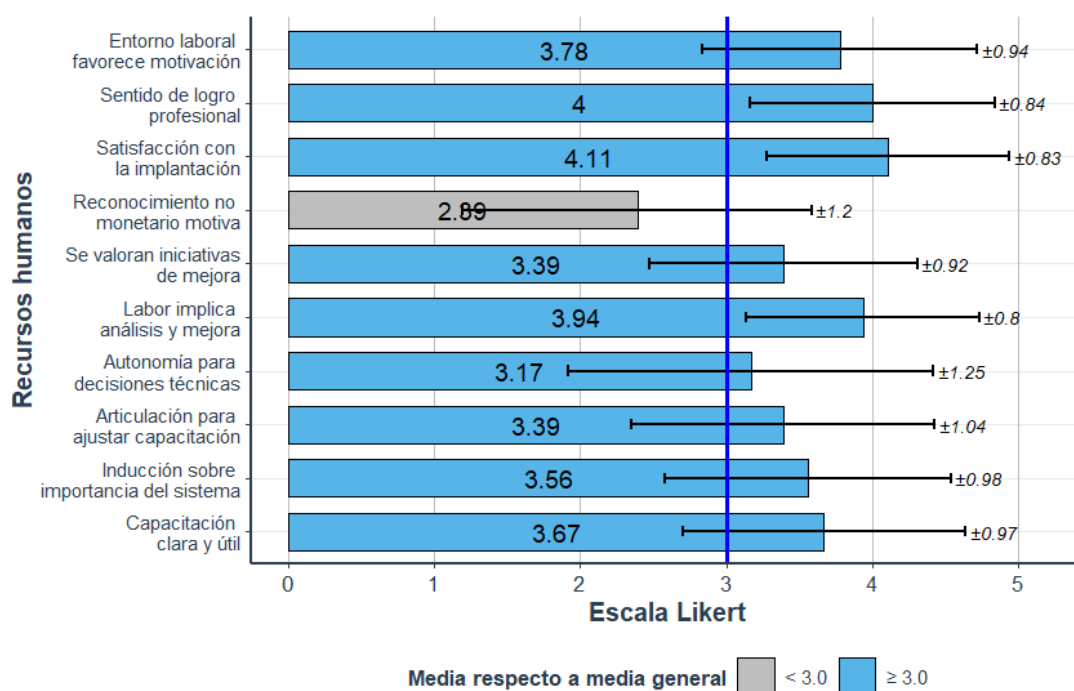
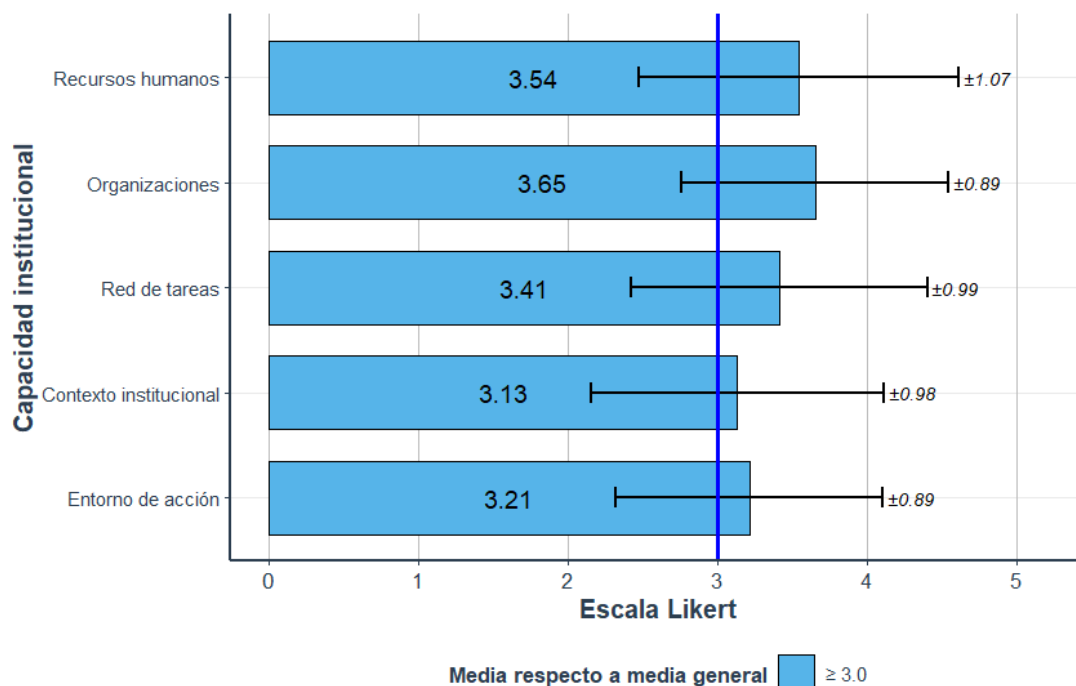


Figura 6.

Perfil multidimensional de la capacidad de transformación institucional: síntesis comparativa por dimensiones en el proceso de implantación del SIGA-MEF



4. Discusión

Los resultados de este estudio ofrecen una radiografía detallada de los cuellos de botella micro-institucionales en la adopción de sistemas de gestión pública. Un hallazgo central es la paradoja entre el alto compromiso del personal operativo y la deficiencia percibida en el apoyo supervisor. El compromiso con la implementación ($M=4.33$) contrasta marcadamente con la falta de apoyo de los jefes ($M=2.94$). Este fenómeno puede interpretarse a través de la teoría de la burocracia a nivel de calle (*street-level bureaucracy*) de Lipsky (2010), donde los funcionarios desarrollan mecanismos de afrontamiento y rutinas propias para cumplir sus objetivos a pesar de las limitaciones estructurales y la falta de respaldo jerárquico. Asimismo, esto sugiere que la motivación por el servicio público (Perry & Wise, 1990) opera como un motor intrínseco que compensa, al menos en el corto plazo, las deficiencias del liderazgo intermedio en la Municipalidad Provincial de La Convención.

Otro patrón relevante es la disociación entre la claridad estructural y la ambigüedad operativa. Mientras que los roles y las entidades están claramente definidos ($M>3.80$), las directivas municipales claras obtuvieron la puntuación más baja del estudio ($M=2.44$). Este hallazgo resuena con la teoría del isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983), específicamente el isomorfismo coercitivo, donde las organizaciones

adoptan estructuras y tecnologías (como el SIGA-MEF) para ganar legitimidad ante entes rectores (el MEF), pero fallan en desarrollar los procesos operativos internos (directivas claras) necesarios para que la innovación sea eficaz. La estructura formal existe, pero el "software institucional" (las reglas de juego internas) permanece subdesarrollado, lo que explica la alta variabilidad en la percepción de las redes informales (DE=1.21).

Las debilidades en los aspectos organizacionales, particularmente la falta de reconocimiento no monetario (M=2.89) y la limitada autonomía técnica (M=3.17), constituyen riesgos críticos para la sostenibilidad de la reforma. En contextos de gobiernos locales en países en desarrollo, donde las restricciones presupuestarias limitan los incentivos económicos, el reconocimiento simbólico y la autonomía son determinantes para retener el talento y mantener la motivación (Grindle, 1997). La alta dispersión en estos ítems (DE>1.20) indica que la experiencia del funcionario depende excesivamente de su unidad orgánica específica, revelando una fragmentación en la cultura organizacional que el sistema tecnológico no ha logrado homogeneizar.

Es imperativo abordar la limitación del tamaño muestral (N=18) desde una perspectiva metodológica rigurosa. Si bien este número impide la generalización estadística poblacional, el diseño de estudio de caso intensivo de actores clave (*key informants*) proporciona una validez analítica robusta para identificar mecanismos causales y dinámicas internas (Yin, 2014; Stake, 1995). Al tratarse de los funcionarios directamente responsables de la implantación, sus percepciones constituyen una fuente primaria y altamente cualificada para diagnosticar las fricciones institucionales. Futuras investigaciones deberán emplear diseños multimétodo o estudios de caso comparados para ampliar la generalización teórica de estos hallazgos.

Finalmente, estos resultados tienen implicaciones directas para la gestión pública y el diseño de políticas de modernización estatal. Los hallazgos sugieren que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los gobiernos locales deben transitar de un enfoque de cumplimiento técnico-normativo a uno de gestión adaptativa del cambio. No basta con implementar el software y capacitar en su uso; es necesario que los gestores locales fortalezcan el liderazgo transformacional, formalicen las directivas operativas y establezcan sistemas de reconocimiento no monetario. La capacidad de transformación institucional no depende únicamente de la tecnología, sino de la alineación entre la estructura formal, los incentivos conductuales y el apoyo supervisorial para que la innovación tecnológica se traduzca en una mejora real de la gestión pública local.

5. Conclusiones

6. Referencias

- (Malterud et al., 2016).
-
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2021). Building state capability: Evidence, analysis, action. Oxford University Press.
- Bastián, A., & García, F. (2021). Digital transformation in Latin American public administration: Challenges and opportunities. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 512–528.
<https://doi.org/10.1177/0020852319876543>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). Gobierno digital y transformación del Estado en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). Observatorio regional de gobierno digital: Informe anual 2023. CEPAL.
- Contreras, J. (2021). Modernización de la gestión pública en el Perú: Avances y desafíos en la implementación de sistemas integrados. *Revista Peruana de Derecho Público*, 15(2), 45–62.
- Dunleavy, P., Margetts, H., & Bastow, S. (2020). Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government. *Public Administration Review*, 80(4), 621–633. <https://doi.org/10.1111/puar.13198> ???
- Gil-García, J. R. (2022). Information systems in the public sector: The e-government enactment framework. *Government Information Quarterly*, 39(2), 101–118. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101654>
- Gil-García, J. R., & Pardo, T. A. (2021). Interorganizational information sharing in government networks: A conceptual framework. *Government Information Quarterly*, 38(3), 89–104. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101567>
- Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, 15(5), 441–463. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>
- Heeks, R. (2020). Research commentary: Digital development studies: Establishing the field. *Information Technologies & International Development*, 16, 1–15. <https://doi.org/10.1080/15715337.2020.1734567>

- Matus, K. (2022). Gobernanza digital y capacidades institucionales en gobiernos subnacionales: Evidencia desde América Latina. *Revista de Administración Pública*, 58(1), 78–95.
- Mergel, I. (2021). Digital transformation in government: From e-government to smart governance. *Public Administration Review*, 81(5), 825–837.
<https://doi.org/10.1111/puar.13356>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). Plan estratégico de modernización de la gestión financiera pública 2022–2026. MEF.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). Digital government review of Peru: Boosting the digital transformation of the public sector. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5f2b8c5a-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2023. OECD Publishing.
- Pardo, T. A. (2021). Information technology and the transformation of public management. *Public Administration Review*, 81(2), 234–246.
<https://doi.org/10.1111/puar.13298>
- World Bank. (2023). Digital government: A framework for transformation. World Bank Group.
- Zapata, R. (2023). Capacidades institucionales y modernización administrativa en gobiernos locales peruanos: Un análisis comparado. *Revista Latinoamericana de Administración*, 31(1), 112–130.