



# REFORMA

DEL SERVICIO CIVIL: MOMENTO DE

# IMPLEMENTACIÓN

JOSÉ LUIS BONIFAZ Y JUAN JOSÉ MARTÍNEZ

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico



## CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL  
Calle Soto Valle 247, Lima 17, Perú  
[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

**PRIMERA EDICIÓN:** Lima, marzo del 2016

**EDITORIA GENERAL:** Iana Málaga

**ARTE Y DISEÑO:** Rocío Castillo

**ILUSTRACIONES:** Víctor Sanjinez

**EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO:** Luis Ráez

Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral

Las opiniones que se presentan en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición del CIES, así como de las instituciones organizadoras, auspiciadoras y aliadas.

# CONTENIDO

	<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISIS DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PROPUESTAS</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS A CINCO AÑOS</b>	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PROPUESTA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS</b>	<b>19</b>
<b>8</b>	<b>REFERENCIAS BIBLOGRÁFICAS</b>	<b>22</b>
<b>9</b>	<b>ANEXO</b>	<b>23</b>

## **PRESENTACIÓN**

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2016, cuya iniciativa tiene como antecedentes los proyectos “Elecciones 2011” y “Elecciones 2006”, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP - PUCP) presentan el proyecto “Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral”.

El proyecto tiene tres objetivos: a) fortalecer el rol de los partidos políticos como actores que representan sectores sociales y proponen programas de gobierno; b) elevar el nivel del debate electoral, fortaleciendo la discusión programática de propuestas de política; y c) aportar a la gestión de las nuevas autoridades 2016-2021.

En este contexto presentamos el documento de política “Reforma del servicio civil: momento de implementación”, elaborado por José Luis Bonifaz y Juan José Martínez del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Este forma parte de las 17 propuestas de política formuladas en el marco del proyecto “Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral”; las mismas que brindan información y opciones de política pública para las nuevas autoridades 2016-2021, con horizonte a 100 días, 1 año y 5 años.

En los últimos meses, los autores de los 17 documentos de política elaboraron investigaciones distribuidas en cinco ejes temáticos: (i) políticas de reforma del estado, (ii) política económica, (iii) inclusión social, (iv) políticas de ciencia y educación, y (v) desarrollo sostenible y ambiente.

Es importante señalar que la elaboración de las propuestas fue alimentada por los propios partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, cada uno de los documentos incluyó un diagnóstico nacional del tema abordado, opciones de políticas propuestas y una hoja de ruta con recomendaciones para su implementación.

Estas propuestas de política buscan aportar en la generación de un debate alturado e informar mejor a la ciudadanía sobre las acciones que el próximo gobierno debería ejecutar en los ejes temáticos mencionados. Esto permitirá exigir que los representantes (autoridades) rindan cuentas sobre sus propuestas y que la ciudadanía se comprometa en velar por el cumplimiento de los objetivos nacionales.

No podemos concluir sin agradecer a las instituciones aliadas y auspiciadoras del proyecto Elecciones Perú 2016, que han hecho posible este esfuerzo y cuyos logotipos se detallan en la contracarátula.

**Javier Portocarrero Maisch**  
Director Ejecutivo

**Luz Gamarra Caballero**  
Coordinadora del proyecto

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

Este documento<sup>1</sup> realiza, en primer lugar, un diagnóstico de la situación de los recursos humanos en el sector público peruano. A continuación, se presentan los alcances de la reforma del servicio civil que plantea la denominada Ley del Servicio Civil. Luego se presentan las acciones recomendadas que deberían adoptarse para hacer efectiva la implementación de dicha reforma.

A pesar de su importancia, la situación de los recursos humanos en el Estado peruano se ha ido complejizando, desordenando y distorsionando en el tiempo. Como consecuencia de ello, el servicio civil en el Perú presenta las siguientes características:

- a) Multiplicidad de regímenes, reglas y fuentes normativas. Existen 15 formas distintas de vinculación con el Estado. Cada una de ellas supone distintos derechos y deberes para las personas, a pesar de que pueden estar realizando funciones o actividades equivalentes.
- b) La diferenciación de regímenes ha conllevado también la coexistencia de servidores con diferentes condiciones en cuanto a ingreso al servicio, estabilidad en el empleo, despido y disciplina. En estos temas, coexiste la excesiva rigidez con la mayor flexibilidad. Así, tenemos que el actual sistema dificulta e impide prescindir de personal evidentemente ineficiente o inmoral, y simultáneamente facilita el abuso, dada la discrecionalidad que puede existir en las designaciones, nombramientos y contrataciones.
- c) La multiplicidad de regímenes ha conllevado la coexistencia de servidores con derechos y obligaciones diferentes, inclusive dentro de una misma entidad. Esto ha afectado la motivación, desarrollo y desempeño de los servidores (el clima organizacional).
- d) A pesar de la existencia de reglas formales para el ingreso al servicio civil y el ascenso, se aprecia que el mérito y el desempeño no han sido factores presentes en el Estado. Esto ha conllevado que no se reclute ni se mantenga en el servicio a los más calificados, a los más motivados ni a los de mejor desempeño.
- e) La diferenciación de regímenes ha conllevado finalmente la coexistencia de servidores con sistemas remunerativos diferentes.

Por otro lado, a pesar de las restricciones normativas presupuestarias que se han dictado por décadas en el Perú, el gasto y el número de personal han aumentado consistentemente. En promedio, del 2000 al 2011, cada año han ingresado cerca de 40.000 personas a trabajar al Estado. El gasto en personal aumentó cada año en alrededor de 1.000 millones de soles (un promedio de 9% anual).

El año 2014, el gasto de personal fue de más de 38.000 millones de soles frente a casi 22.000 millones en el año 2009. Esto implica un crecimiento de más del 72% en un corto periodo de cinco años. Por otro lado, en el año 2004, teníamos cerca de un millón de servidores civiles. En el año 2014, teníamos ya un millón cuatrocientos mil bajo todos los regímenes y carreras, en los tres ni-

---

<sup>1</sup> Preparado por José Luis Bonifaz y Juan José Martínez, de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente aquellas de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico.

veles de gobierno. Esto representa un crecimiento del 40% en un periodo de 10 años. La reforma establecida en la Ley del Servicio afectará a aproximadamente el 50% de ese total de servidores.

A comienzos del 2015, del total de servidores que prestaban servicios para el Estado, 47% pertenecía a los Gobiernos regionales, 14% a los locales y 39% al Gobierno nacional. Por otro lado, sin contar las carreras especiales, de cada 10 servidores que laboran para el Estado, cuatro pertenecen al régimen CAS, cuatro al régimen de carrera administrativo (Decreto Legislativo 276) y dos al régimen privado (Decreto Legislativo 728).

Los países que han logrado el desarrollo lo han hecho sobre la base de un Estado profesionalizado, capaz de atraer a los mejores talentos del país para brindar servicios de alta calidad y generar las condiciones para que el desarrollo ocurra. No existe una sola experiencia en el mundo donde el desarrollo se haya producido al margen del Estado o con Estado disminuido o ineficiente.

En ese sentido, la finalidad última de la reforma del servicio civil es la modernización del Estado peruano, para que actúe mejor, más rápido, preste servicios de mejor calidad y busque siempre la primacía del interés ciudadano y la optimización de los recursos que recibe de ellos (tributos). En ese contexto, se considera que la reforma es una acción necesaria que el próximo gobierno debe promover y desarrollar.

Si bien la reforma del servicio civil es necesaria, su implementación constituye un reto enorme, dado que se tiene que hacer efectiva sobre más de 600.000 personas, en cerca de 2.000 entidades de diverso tipo. Esto se da en un contexto de marcada heterogeneidad de capacidades entre entidades, de un importante esfuerzo fiscal para su implementación y de una escala de actividades que prácticamente no tiene precedentes en el Estado peruano.

Para efectos de la implementación, se requiere lo siguiente:

- a) Liderazgo político del proceso. Para llevarse a cabo, la reforma requiere de liderazgo político que permita comunicar, promover, abogar, convencer y construir consensos con todos los grupos interesados en los temas afectados por la reforma.

Este liderazgo político corresponde a un funcionario del más alto nivel político (presidente de la República, primer ministro, ministro de Economía y Finanzas o algún otro de dicho nivel). Este liderazgo no es único, sino que deberá ser sostenido, debido al plazo que la implementación de esta reforma requerirá. En ese sentido, el liderazgo político puede darse con diversa intensidad, en diferentes momentos; pero se debe ser consciente de que se trata de una situación necesaria durante todo el proceso. En ese sentido, la reforma y su implementación debe ser una de las prioridades del Gobierno.

- b) Comunicación a diversos niveles. Es importante tener en cuenta que –a pesar de ser necesaria– la reforma puede tener fuertes opositores. A la fecha, las organizaciones sindicales han mostrado una cerrada oposición a esta reforma y la están enfrentando en el ámbito laboral, político y judicial.

La labor de comunicación corresponde a los líderes políticos del proceso, pero también a Servir, que técnicamente deberá comunicar y responder sobre el mismo. Servir debe generar capacidad de comunicación, diálogo, negociación y consenso, orientada a la ciudadanía o a organizaciones de la sociedad civil.

- c) Mantener el fortalecimiento de Servir como organización. Es necesario fortalecer a Servir en los aspectos político, presupuestario y técnico, dado que está llamado a convertirse en el promotor y catalizador de la reforma. Para ello requiere de respaldo político del más alto nivel, adecuado presupuesto y contar en sus equipos con los mejores profesionales. Como ya se ha señalado, Servir debe apoyarse del liderazgo político de las más altas autoridades del Gobierno. Este liderazgo político debe utilizarse –inicialmente– para reforzar a la entidad y dotarla de un presupuesto adecuado<sup>2</sup>.
- d) Considerar a la reforma del servicio como una política pública. En el diseño se debería considerar la complejidad de la situación de los recursos humanos del Estado peruano. A nivel de diseño, debe considerarse que no existe “un modelo mágico a seguir”, pues se trata de un esfuerzo de largo plazo, que debe ser continuado, y del tipo “ensayo-error”. En ese contexto, la estrategia de Servir debe considerar el esfuerzo temporal, la diversidad y asimetría de las entidades, así como sus propias capacidades.

La estrategia global debería identificar las formas de promover la implementación de la reforma, que pueden ir –inicialmente– desde mecanismos de carácter voluntario (dependiente de las entidades) hasta el uso de incentivos o de mecanismos vinculantes (obligatorios).

En esta estrategia global se debería incorporar el tránsito de los Gobiernos regionales porque, de cara al ciudadano, estas entidades son las que prestan una parte importante de los servicios estatales que tienen impacto directo en la ciudadanía.

Se sugiere, además, que el diseño y la implementación del tránsito consideren prioritariamente a los directivos públicos de los órganos de apoyo y de línea (particularmente de los Gobiernos regionales). Otro aspecto en los cuales debería enfocarse Servir es en el fortalecimiento de las oficinas de recursos humanos de las entidades estatales. Estas oficinas son parte integrante del sistema administrativo de recursos humanos.

Servir debe desarrollar y poner en práctica sistemas que recaben información sobre el personal existente en las 2.000 entidades del Estado Peruano. Estos sistemas de información de-

---

<sup>2</sup> En el régimen de la actividad privada (Decreto Legislativo 728) y en la contratación administrativa de servicios (Decreto Legislativo 1057) no existe la posibilidad de carrera, dado que se trata de un esquema de puestos. En el primer caso, para acceder a un puesto de mayor jerarquía, se postula directamente a este en igual competencia con alguien de fuera del Estado. En el segundo caso, dado que no existen estructuras por tratarse de contrataciones temporales, no se proyecta ninguna línea jerárquica, y de igual forma que en el primer caso, el acceso es puesto a puesto y se compite con personas del sector público y del privado.

El régimen del Decreto Legislativo 276 establece una carrera administrativa. Cuenta con tres grupos ocupacionales (profesionales, técnicos y auxiliares) con distintos niveles cada uno. La diferencia entre los grupos ocupacionales está dada por el nivel educativo alcanzado por el servidor. Los niveles son los escalones que se establecen dentro de cada grupo ocupacional a través de los cuales el servidor efectúa su progresión en la carrera. La carrera comprende 14 niveles en total, siendo el nivel 1 el más bajo y el 14 el más alto.

berían ser utilizados posteriormente para explotar la información allí existente y determinar tendencias, caracterizar al servicio civil, ubicar problemas, etc.

Para la evaluación, se requiere de instrumentos y mecanismos de medición para la evaluación de resultados y la adopción de medidas correctivas necesarias. En la evaluación, Servir deberá desarrollar indicadores específicos de avance del proceso de implementación de la reforma, pero también del impacto del nuevo régimen en el desempeño del Estado. No se debe perder de vista que esta reforma es solamente un medio para hacer más efectivo al Estado y servir mejor al ciudadano.

- e) Desarrollar el subsistema de compensaciones económicas. Desarrollar un sistema de compensaciones competitivas al mercado, tomando en cuenta la capacidad económica del Estado. El objetivo de la mejora de compensaciones es atraer al servicio civil a los mejores profesionales (con las mayores capacidades técnicas) y que estén dispuestos a permanecer laborando para el Estado. Esto incrementa las posibilidades de que el Estado tenga un mejor desempeño.
- f) Asegurar la disponibilidad de recursos económicos para la implementación de la reforma. La reforma requiere la inversión de importantes recursos, por ello debe quedar claro, desde ahora, la cantidad de recursos que estarán disponibles y su ejecución en el tiempo.

## **2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

Las entidades que conforman el Estado peruano, como cualquier organización, requieren de una serie de elementos para poder existir, funcionar y proporcionar adecuadamente los bienes y servicios que la ciudadanía requiere. En esa línea, el recurso humano es probablemente el principal elemento de cualquier organización, sobre todo en el Estado. Toda organización requiere de servidores adecuadamente preparados y debidamente motivados para cumplir su función, para hacer que la organización funcione.

En el Estado, esta afirmación gana mayor importancia porque el Estado es primordialmente un conjunto de entidades prestadoras de servicios, de manera tal que una parte importante de lo que recibe la población depende de los servidores con que se cuente (recursos humanos).

A pesar de su importancia, la situación de los recursos humanos en el Estado peruano se ha ido complejizando, desordenando y distorsionando en el tiempo. Como consecuencia de ello, el servicio civil en el Perú presenta –en general– las siguientes características:

- a) Multiplicidad de regímenes, reglas y fuentes normativas. Existen 15 formas distintas de vinculación con el Estado. Cada una de ellas supone distintos derechos y deberes para las personas, a pesar de que pueden estar realizando funciones o actividades equivalentes. La complejidad es tan grande que podría decirse que el sistema es desordenado e incluso caótico.
- b) La diferenciación de regímenes ha conllevado también la coexistencia de servidores con diferentes condiciones en cuanto a ingreso al servicio, estabilidad en el empleo, despido y disciplina. En estos temas coexiste la excesiva rigidez con la mayor flexibilidad. Así, tenemos que el actual sistema dificulta e impide prescindir de personal evidentemente ineficiente o



inmoral y, simultáneamente, facilita el abuso, dada la discrecionalidad que puede existir en las designaciones, nombramientos y contrataciones.

- c) La multiplicidad de regímenes ha conllevado la coexistencia de servidores con derechos y obligaciones diferentes, inclusive dentro de una misma entidad. Esto ha afectado la motivación, desarrollo y desempeño de los servidores (el clima organizacional).
- d) A pesar de la existencia de reglas formales para el ingreso al servicio civil y el ascenso, se aprecia que el mérito y el desempeño no han sido factores presentes en el Estado. Esto ha conllevado que no se reclute ni se mantenga en el servicio a los más calificados, a los más motivados ni a los de mejor desempeño.
- e) La diferenciación de regímenes ha conllevado finalmente, la coexistencia de servidores con sistemas remunerativos diferentes.

## 2.1 Los números del servicio civil

En ese contexto encontramos que, a pesar de las restricciones normativas presupuestarias<sup>3</sup> que se han dictado por décadas en el Perú, el gasto y el número de personal han aumentado consistentemente. En promedio, del 2000 al 2011, cada año han ingresado cerca de 40.000 personas a trabajar al Estado. Por otro lado, el gasto en personal aumentó cada año en alrededor de 1.000 millones de soles (un promedio de 9% anual).

El año 2014, el gasto de personal fue de más de 38.000 millones de soles frente a casi 22.000 millones en el año 2009. Esto implica un crecimiento de más del 72% en un corto periodo de cinco años. Por otro lado, en el año 2004 teníamos cerca de un millón de servidores civiles y en el año 2014 teníamos ya un millón cuatrocientos mil, un crecimiento del 40% en un periodo de 10 años. La reforma establecida en la Ley del Servicio afectará directamente a aproximadamente el 50% del total de servidores.

De este total de servidores, 47% prestaba servicios en Gobiernos regionales, 14% en locales y 39% en el Gobierno nacional. Por otro lado, sin contar las carreras especiales, de cada 10 servidores que laboran para el Estado, cuatro pertenecen al régimen CAS, cuatro al régimen de carrera administrativo (Decreto Legislativo 276) y dos al régimen privado (Decreto Legislativo 728)<sup>4</sup>.

A pesar de este crecimiento de los servidores en el Estado, no existe correlación con el desempeño del Estado. El crecimiento de los números en el Estado no ha venido acompañado con mejoras importantes en cobertura o calidad de la actuación del Estado ni de los servicios públicos que presta<sup>5</sup>. La percepción de bajo rendimiento y de clientelaje es fuerte. Dos indicadores internacionales nos muestran esto.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, la Ley Anual de Presupuesto Público del año 2016 (Ley N.º 30372) establece restricciones como la prohibición del aumento o reajuste de remuneraciones, retribuciones o ingresos (artículo 6º), o la prohibición de nombramiento, ingreso de personal (artículo 8º). Este tipo de restricciones se ha repetido consistentemente en las leyes de presupuesto de años anteriores.

<sup>4</sup> La información numérica señalada en el presente documento proviene de las siguientes fuentes:

a) La exposición de motivos del proyecto de Ley del Servicio Civil

b) Informe denominado "Características del Servicio Civil Peruano" (Servir abril 2012)

c) Información proporcionada por Servir a los autores de este documento (entrevistas de noviembre 2015).

<sup>5</sup> En ese sentido, Abusada et al. señalan que "la existencia de un servicio civil sin incentivos ni mecanismos de castigos quizá sea el principal problema para la correcta ejecución del gasto público".

Por un lado, el World Economic Forum (WEF 2015-2016) señala que el Perú se ubica en el puesto 116 a nivel mundial con respecto a la calidad de sus instituciones. El mismo WEF señala que la mayor dificultad para hacer negocios en el Perú es la “burocracia gubernamental ineficiente” con un porcentaje de menciones de 18,7%.<sup>6</sup>

Por otro lado, en el ranking del Índice de Calidad de Servicio Civil (IDSC) en la región, Perú ha tenido un aumento significativo en los cinco años desde la última medición, ya que pasó de 29 a 41 puntos, con lo que superó el promedio regional ubicado en 38 puntos (BID 2014). Esta mejora es notable si se toma como punto de partida la línea de base regional fijada en la evaluación de 2004. En aquella oportunidad, Perú había obtenido 14 puntos, superando apenas a cuatro países sobre 18 evaluados. A lo largo de la última década, subió 27 puntos en total (BID 2015). Si bien la mejora en el IDSC es importante, la percepción de la ciudadanía acerca de los principales problemas que enfrenta el Estado y que le impide lograr su desarrollo, según Ipsos Perú, indica que la corrupción de funcionarios y autoridades y su falta de eficiencia son los principales factores. Así, el indicador de corrupción y falta de eficiencia ha venido variando de acuerdo al siguiente cuadro.

**CUADRO 1**

**¿CUÁL LE PARECE EL PRINCIPAL PROBLEMA QUE ENFRENTA EL ESTADO Y QUE LE IMPIDE LOGRAR EL DESARROLLO DEL PAÍS?**

(% DE ENCUESTADOS)

AÑO	LA CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS Y AUTORIDADES	FALTA DE EFICIENCIA DE LOS FUNCIONARIOS Y AUTORIDADES
2006	49	25
2008	55	26
2010	56	22
2012	51	27

Fuente: Ipsos Perú, varios años.

Esto muestra que a pesar de que se observa mejora en el IDSC, la percepción sigue siendo negativa sobre el desempeño del Estado y de sus servidores. Esto es un indicador de que se requiere una reforma mayor del sistema.

**2.2 Los inicios y avances de la reforma del servicio civil**

La reforma del servicio civil en estricto no se inicia con la Ley del Servicio Civil. De hecho, se inicia hace más de una década, en el contexto de la modernización y descentralización del Estado peruano (con la dación de la Ley Marco de Empleo Público en el 2004). Sin embargo, este proceso de reforma recién logra consolidar su inicio, a partir del año 2008, con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) y con la dación de normas (decretos legislativos)<sup>7</sup>, que establecieron bases fundamentales para la reforma: el establecimiento del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos y la aprobación de normas de capacitación y evaluación.

<sup>6</sup> En la lista de factores, se pidió a los encuestados seleccionar los cinco más problemáticos para hacer negocios en su país y para clasificarlos entre 1 (más problemático) y 5. La puntuación corresponde a las respuestas ponderadas de acuerdo a su ranking.

<sup>7</sup> Nos referimos a los Decretos Legislativos N.º 1023, 1024, 1025, 1026 y 1057.

La Ley del Servicio Civil constituye un hito más en ese proceso, probablemente el más importante, porque completa el marco legal necesario para la reforma<sup>8</sup>, al regular integralmente todos los aspectos del sistema, establecer un nuevo régimen con carácter general y unificado, así como los mecanismos para la migración progresiva de los servidores al mismo.

En ese contexto, Servir se ha constituido en un ente promotor y catalizador de la reforma<sup>9</sup>. Sin embargo, esta reforma está en proceso de implementación en sus primeras etapas<sup>10</sup> y el reto de su implementación recién comienza.

El ámbito potencial de la reforma está constituido por alrededor de 2.000 entidades de diverso tipo, que forman parte del Estado en los tres niveles de gobierno. De estas, casi 1.900 corresponden a municipalidades. De ellas, alrededor de 900 cuentan con menos de 20 servidores y la mitad de ellas (450) cuentan con menos de 10 servidores (INEI 2014).

A la fecha, cerca de un millón cuatrocientas mil personas prestan servicios en dichas entidades. De ellas, la reforma es aproximadamente aplicable al 50%. De este universo, 43% son del Gobierno nacional, 22% de los Gobiernos regionales y 35% locales.

### **3. OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**

Los países que han logrado el desarrollo lo han hecho sobre la base de un Estado profesionalizado, capaz de atraer a los mejores talentos del país para brindar servicios de alta calidad y generar las condiciones para que el desarrollo ocurra. No existe una sola experiencia en el mundo donde el desarrollo se haya producido al margen del Estado o con Estado disminuido o ineficiente.

En ese sentido, la finalidad última de la reforma del servicio civil es la modernización del Estado peruano, para que actúe mejor, más rápido, preste servicios de mejor calidad y busque siempre la primacía del interés ciudadano y la optimización de los recursos que recibe de ellos (tributos).

Si bien la reforma del servicio civil es necesaria, su implementación constituye un reto enorme, dado que se tiene que hacer efectiva sobre más de medio millón de personas, en cerca de 2.000 entidades de diverso tipo. Esto se da en un contexto de marcada heterogeneidad de capacidades entre entidades, de un importante esfuerzo fiscal para su implementación y de una escala de actividades que prácticamente no tiene precedentes en el Estado peruano.

---

<sup>8</sup> Ver Anexo.

<sup>9</sup> En estricto, podría decirse que la reforma se inicia el año 2008 con la creación de Servir y se empezó a hacer efectiva con la puesta en marcha del Cuerpo de Gerentes Públicos. Desde su creación, esta entidad se ha enfocado en promover el ordenamiento de los recursos humanos del sector público y de promover su reforma. Sin embargo, esta etapa se ha dado de manera acotada y controlada por Servir. La implementación de la reforma implica un esfuerzo que no tiene antecedentes para dicha institución.

<sup>10</sup> De conformidad con la Ley del Servicio Civil, la implementación de la reforma inicia con el tránsito de las entidades, las cuales deben pasar por cuatro fases o etapas antes de poder impulsar el tránsito de su personal al nuevo régimen:

- Preparación: Implica la conformación de una Comisión de Tránsito y la ejecución de acciones de comunicación y sensibilización del personal sobre el contenido de la Ley del Servicio Civil y normas complementarias.
- Análisis situacional: Presenta la situación actual de la entidad, en términos del número de personas prestando servicios en ella y los procesos que se realizan.
- Mejora interna: Supone la aplicación de mejoras en procesos y estructura, la determinación de los puestos y la cantidad de servidores necesarios (a un nivel óptimo), la elaboración de perfiles de puestos y la valorización de los mismos.
- Implementación del nuevo régimen: Implica la realización de los concursos públicos de los puestos aprobados y presupuestados para el traslado de los servidores al nuevo régimen.

En ese contexto, se propone las siguientes medidas:<sup>11</sup>

### **3.1 Liderazgo político del proceso**

Para llevarse a cabo, la reforma requiere de liderazgo político que permita comunicar, promover, abogar, convencer y construir consensos con todos los grupos interesados en los temas afectados por la reforma.

Este liderazgo político corresponde a un funcionario del más alto nivel político (presidente de la República, primer ministro, el ministro de Economía y Finanzas o algún otro de dicho nivel). Este liderazgo no es único en el tiempo, sino que deberá ser sostenido, debido al plazo que la implementación de esta reforma requerirá. En ese sentido, el liderazgo político puede darse con diversa intensidad, en diferentes momentos, pero se debe ser consciente de que se trata de una situación necesaria durante todo el proceso. En ese sentido, la reforma y su implementación debe ser una de las prioridades del Gobierno.

### **3.2 Comunicación a diversos niveles**

Es importante tener en cuenta que –a pesar de ser necesaria– la reforma puede tener fuertes opositores. A la fecha, las organizaciones sindicales han mostrado una cerrada oposición a esta reforma y la están enfrentando en el ámbito laboral, político y judicial.

La labor de comunicación corresponde a los líderes políticos del proceso, pero también a Servir, que técnicamente deberá comunicar y responder sobre el mismo. Servir debe generar capacidad de comunicación, diálogo, negociación y consenso, orientada a la ciudadanía o a organizaciones de la sociedad civil.

### **3.3 Mantener el fortalecimiento de Servir como organización**

Es necesario fortalecer a Servir en los aspectos político, presupuestario y técnico, dado que está llamada a convertirse en la promotora y catalizadora de la reforma. Para ello requiere de respaldo político del más alto nivel, adecuado presupuesto y contar en sus equipos con los mejores profesionales. Como ya se ha señalado, Servir debe apoyarse del liderazgo político de las más altas autoridades del Gobierno. Este liderazgo político debe utilizarse –inicialmente– para reforzar a la entidad y dotarla de un presupuesto adecuado.

### **3.4 Considerar a la reforma del servicio como una política pública**

En el diseño, se debería considerar la complejidad de la situación de los recursos humanos del Estado peruano. En cuanto a diseño, debe considerarse que no existe “un modelo mágico a seguir”, que se trata de un esfuerzo de largo plazo, que debe ser continuado y del tipo “ensayo-error”. En ese contexto, la estrategia de Servir debe considerar el esfuerzo temporal, la diversidad y asimetría de las entidades, así como sus propias capacidades.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Las medidas que se señalan se refieren a la implementación del nuevo régimen contenido en la Ley del Servicio Civil. Sin embargo, vale la pena mencionar que ha habido una serie de cambios normativos, definidos en el Decreto Legislativo N.º 1023 (norma de creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil) y en la propia Ley del Servicio Civil, que ya se vienen aplicando a todas las entidades y que tienen que ver con la consolidación del Sistema de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público.

<sup>12</sup> Esto último es muy importante porque la intervención inicial de Servir se ha realizado de manera enfocada en el ordenamiento del sistema de gestión de recursos humanos y en el desarrollo normativo inicial de la reforma. Todo ello se ha desarrollado de manera bastante controlada en la “sede institucional”. La implementación, por el contrario, requiere “salir al campo” y convencer a otros actores. Por tanto, se necesita una estrategia diferenciada para ello.

La estrategia global debería identificar las formas de promover la implementación de la reforma, que pueden ir –inicialmente– desde mecanismos de carácter voluntario (dependiente de las entidades) hasta el uso de incentivos o de mecanismos vinculantes (obligatorios).

En esta estrategia global se debería incorporar el tránsito de los Gobiernos regionales porque, de cara al ciudadano, estas entidades son las que prestan una parte importante de los servicios estatales que tienen impacto directo en la ciudadanía.

Se sugiere, además, que el diseño y la implementación del tránsito consideren primordialmente a los directivos públicos de los órganos de apoyo y de línea (particularmente de los Gobiernos regionales). Otro aspecto en los cuales debería enfocarse Servir es en el fortalecimiento de las oficinas de recursos humanos de las entidades estatales. Estas oficinas son parte integrante del sistema administrativo de recursos humanos.

Servir debe desarrollar sistemas de información, que recaben datos sobre el personal existente en las 2.000 entidades del Estado peruano. Estos sistemas deberían ser utilizados posteriormente para explotar la información allí existente y determinar tendencias, caracterizar al servicio civil, ubicar problemas, etc.

Se requiere de instrumentos y mecanismos de medición para la evaluación de resultados y la adopción de medidas correctivas necesarias. En la evaluación, Servir deberá desarrollar indicadores específicos de avance del proceso de implementación de la reforma, pero también del impacto del nuevo régimen en el desempeño del Estado. No se debe perder de vista que esta reforma es solamente un medio para hacer más efectivo al Estado, servir mejor al ciudadano, generar una mejor tutela de derechos y mayor equidad en la sociedad.

### **3.5 Desarrollar el subsistema de compensaciones económicas**

Desarrollar un sistema de compensaciones competitivas al mercado, tomando en cuenta la capacidad económica del Estado. El objetivo de la mejora de compensaciones es atraer al servicio civil a los mejores profesionales (con las mayores capacidades técnicas) y que estén dispuestos a permanecer laborando para el Estado. Esto incrementa las posibilidades de que el Estado tenga un mejor desempeño.

### **3.6 Asegurar la disponibilidad de recursos económicos para la implementación de la reforma**

La reforma requiere la inversión de importantes recursos, por ello debe quedar claro, desde ahora, la cantidad de recursos que estarán disponibles y su ejecución en el tiempo. Una medida que podría adoptarse, para el aseguramiento de los recursos para la reforma, sería la constitución de un fondo intangible destinado a ello, por parte del propio Estado.

## **4. ANÁLISIS DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PROPUESTAS**

La calidad del servicio civil es determinante de la capacidad del Estado, como conjunto de entidades prestadoras de servicios. En ese sentido, una parte importante de lo que recibe la población depende de los servidores con que se cuente (recursos humanos).

El costo de no aplicar las reformas podría medirse –por ejemplo– estimando el uso de recursos presupuestales destinado por la ciudadanía al Estado (vía leyes de presupuesto) frente a los resultados obtenidos en bienestar generado. Así, tenemos que hace 15 años el presupuesto total del Estado peruano era de 34.000 millones de soles. Hace 10 años, ese presupuesto era de casi 50.000 millones. Hace cinco, era de 106.000 millones. Para el año 2015, el presupuesto público fue de 150.000 millones de soles.

Pese a que el presupuesto público se ha multiplicado varias veces en los últimos años, el desempeño del Estado no ha ido ni siquiera cercanamente a ese ritmo. La ciudadanía no observa mejoras evidentes en la regulación y servicios que recibe del Estado. En ese contexto, tenemos que mayores recursos presupuestales no han originado necesariamente un mejor desempeño y mejores servicios del Estado.<sup>13</sup> Esta situación justifica suficientemente la necesidad y la urgencia de la reforma del servicio civil. De hecho, respecto a nuestro país, el World Economic Forum menciona en relación a la performance del Estado lo siguiente:

«A pesar de la caída de cuatro posiciones, Perú sigue en la mitad superior de la clasificación. Las preocupaciones sobre el funcionamiento de las instituciones (118), junto con el insuficiente progreso en la mejora de la calidad de la educación (134) y adopción tecnológica (92), explican el descenso del país. El año pasado se destacó un cierto agotamiento de las fuentes de ganancias de competitividad del país en los últimos años.

El país necesita fortalecer sus instituciones públicas (127) mediante el aumento de la eficiencia del Gobierno (116), luchar contra la corrupción (103) y mejorar la infraestructura (88). Además, desarrollar la capacidad para generar y utilizar el conocimiento y así diversificar la economía hacia actividades más productivas y que requerirán elevar la calidad de la educación (134), ya que aún no es capaz de proporcionar las habilidades necesarias para una economía cambiante. También requiere impulsar la adopción de tecnología (92), que incluye una mayor aceptación y uso de las TIC (101), y elevar su capacidad de innovación (117), que sigue siendo baja. Estas acciones requieren tiempo para desarrollarse y dar frutos».

Por otro lado, si comparamos a los cuatro países de la Alianza del Pacífico en relación a los datos del Worldwide Governance Indicators (WGI)<sup>14</sup>, llegamos a la conclusión que Perú es el país más atrasado, según se observa en el cuadro siguiente:

---

<sup>13</sup> En esta sección se colocarán indicadores de calidad regulatoria, servicios públicos y prestaciones sociales provistas por el Estado. La finalidad de esto será demostrar que el gasto público ha subido a un ratio mucho mayor que su desempeño.

<sup>14</sup> Kaufmann, D; Kraay, A & Mastruzzi, M. (2010). Pp. 1-31.

**CUADRO 2**  
**EFFECTIVIDAD DEL GOBIERNO**

AÑO	MÉXICO	COLOMBIA	PERÚ	CHILE
2006	60,49	52,68	31,71	83,41
2007	59,22	52,43	35,92	87,38
2008	60,19	53,88	43,20	84,47
2009	60,29	48,80	42,11	85,17
2010	60,29	53,11	47,37	86,60
2011	63,51	56,40	48,34	85,78
2012	63,16	56,94	48,80	86,60

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Worldwide Governance Indicators (WGI), con un intervalo de confianza al 90%.

El cuadro anterior muestra que Perú cuenta con el nivel más bajo de efectividad del Gobierno en comparación con los otros países estudiados. Esto puede ser explicado teniendo en cuenta dos factores principales. Primero, que a pesar de que buena parte de las reformas que propuso Alan García se cumplieron (salir de la crisis económica incentivando al sector privado), muchas de las reformas estructurales no pudieron llevarse a cabo, como la reforma al sistema judicial y del servicio civil (BTI 2012). Segundo, en el caso peruano, los policy makers son percibidos como ineficientes y corruptos, particularmente en los niveles subnacionales. Por ejemplo, para el año 2011, la eficacia en la contratación de bienes y servicios por parte del Gobierno peruano fue apenas del 51% a nivel de regiones, y el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones en el 2008 se cumplió en un 62% (USAID 2013).

En suma, el Estado peruano presenta graves debilidades en la efectividad gubernamental, particularmente en lo que respecta a la eficiencia en la prestación de servicios y en la gestión eficiente de proyectos a nivel subnacional, a pesar de que el gasto en personal se ha incrementado significativamente en los últimos años. Es decir, el costo de no hacer la reforma es seguir desperdiciando los recursos del Estado.

Por lo anterior, los beneficios de la reforma consistirían en esos mayores y mejores servicios que reciba el ciudadano de parte del Estado, la mayor eficacia de los recursos que se le otorgan y la mayor eficiencia en su uso.

Los afectados por la reforma en el mediano y largo plazo son los servidores civiles con menor capacitación y mayor edad, que no pueden adaptarse a la nueva organización y que no podrán recibir los beneficios del nuevo régimen. Para mitigar estos efectos, la reforma debería establecer sistemas extraordinarios de compensación al cese y programas de capacitación y reconversión laboral.

## **5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS A CINCO AÑOS**

### **5.1 Objetivo al primer año**

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) se ha fortalecido como organización. Esto se deberá expresar específicamente en lo siguiente:

- Contar con un presidente del Consejo Directivo que sea un técnico reconocido por su capacidad profesional. Además, que cuente con el respaldo político necesario para desarrollar la implementación de la reforma.
- Administrar un presupuesto anual no menor a los 100 millones de soles.
- Contar con una nueva política remunerativa aprobada.
- Haber incorporado a mayor y mejor personal técnico (asignado a los órganos de línea).
- Haber desarrollado los instrumentos técnicos necesarios para que se lleve a cabo el tránsito de entidades y servidores.
- Contar con capacidad ampliada para brindar asesoría técnica y acompañamiento a un grupo importante de entidades que se encuentren en tránsito al nuevo régimen.
- Iniciar las primeras acciones de fortalecimiento de capacidades de las oficinas de recursos humanos de un grupo de entidades.
- Empezar a generar alianzas con entidades académicas que puedan brindar servicios de asesoría y soporte en el proceso de tránsito de las entidades (que se desarrollará en diversos lugares del país).
- Comunicar y difundir los alcances de la reforma. Servir debe ser reconocido como un ente interlocutor válido por los grupos de interés que no estén convencidos de la reforma o que resulten opositores a ella.
- Obtener los recursos (disponibilidad presupuestal) iniciales para empezar con la implementación de la reforma.
- Promover que un grupo inicial de entidades realicen los trámites específicos para obtener la resolución de inicio.

### **5.2 Objetivo al tercer año**

Un grupo importante de entidades se encuentra en pleno tránsito al nuevo régimen del servicio civil. Esto se deberá expresar específicamente en lo siguiente:

- Servir ha logrado comunicar eficazmente los alcances de la reforma. Como consecuencia de ello, se deberían atenuar los movimientos de oposición a la reforma. Existe gran consenso sobre la necesidad y alcances de la reforma.
- Servir ha logrado un claro fortalecimiento de algunas oficinas de recursos humanos de entidades en los tres niveles de gobierno.
- Servir ha desarrollado capacidades en el sector privado y en las universidades, para que puedan prestar servicios de asesoría y soporte en los instrumentos vinculados al tránsito.
- Se mantiene el flujo de recursos necesarios para la implementación de la reforma.
- Se ha generalizado el conocimiento y comprensión de instrumentos técnicos necesarios para que se lleve a cabo el tránsito de entidades y servidores.
- No menos de 600 entidades del Estado peruano, de los tres niveles de gobierno, se encuentran en proceso de tránsito.



- En no menos de 400 entidades se ha iniciado la migración efectiva de personal al nuevo régimen.

### 5.3 Objetivo al quinto año

El proceso de tránsito se desarrolla de manera vigorosa y Servir se ha consolidado en dicho proceso. Esto se deberá expresar específicamente en lo siguiente:

- Se mantiene el flujo de recursos necesarios para la implementación de la reforma.
- Se encuentran en proceso de tránsito más de 1.000 entidades del sector público en los tres niveles de gobierno, habiéndose dado preferencia a los Gobiernos regionales.
- Ya existe un grupo de entidades que ha culminado íntegramente con el proceso de migración de personal (han concluido el tránsito).
- Se realizan las primeras evaluaciones de desempeño en las entidades.
- Servir realiza una evaluación de impacto de la reforma en el desempeño del Estado (calidad regulatoria y prestación de servicios públicos).

## 6. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La implementación de políticas públicas está sujeta a obstáculos de carácter político, económico y técnico, que deben ser enfrentados casi simultáneamente.

### 6.1 Obstáculos políticos

En el ámbito político, los obstáculos que podrían presentarse son: i) la falta de liderazgo de las más altas autoridades del Gobierno y ii) la oposición de grupos de interés.

Como se ha mencionado, la reforma tiene como opositores claros a las organizaciones sindicales. A la fecha, las organizaciones sindicales han mostrado una cerrada oposición a esta reforma y la están enfrentando en los ámbitos laboral, político y judicial<sup>15</sup>. Para enfrentar esta oposición se requiere liderazgo político que permita dialogar, negociar y acordar los diversos aspectos de la implementación de la reforma.

En ese sentido, se requiere la obtención y difusión de información sobre reformas similares (en otros países), así como de sus efectos en el desempeño del Estado, el impacto en el ciudadano y en el bienestar de las sociedades donde se llevaron a cabo.

De igual manera, deben comunicarse los éxitos o logros que consiga la reforma. Esta comunicación generará legitimidad en el proceso y demanda por su continuidad (o inclusive, por su profundización) de parte de la ciudadanía.

Alternativamente, dicho liderazgo político también podría ser inducido desde fuera del Estado, si se genera "demanda por la reforma" por la ciudadanía. En ese contexto, jugarán un rol importante las organizaciones de la sociedad civil (universidades, centros de investigación, gremios empresariales, las ONG y los medios de comunicación). Ellas podrían realizar campañas de advocacy de la reforma, que tengan incidencia (efecto) en el sector público.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Vinculado a ello, es importante la visión y apoyo que sobre la reforma tengan el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial.

<sup>16</sup> Un ejemplo de ello fue la propia aprobación de la Ley del Servicio Civil. En un entorno político más o menos desfavorable, la presión de la sociedad civil logró su aprobación.

Para enfrentar estos obstáculos, se requiere la conducción política de las más altas autoridades del Gobierno nacional y el desarrollo de capacidades específicas de comunicación y negociación, por parte de Servir.

## **6.2 Obstáculos económicos**

En el ámbito económico, el principal obstáculo es el costo total de la reforma y su viabilidad fiscal. Sin embargo, sin recursos no será factible la reforma. Para mitigar este obstáculo se plantea la participación temprana del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), pero también la decisión y dirección de las más altas autoridades del Gobierno.

La reforma requiere la inversión de importantes recursos que se estiman en S/. 5.000 millones anuales<sup>17</sup>, por ello debe quedar claro, desde ahora, la cantidad de recursos que estarán disponibles y su ejecución en el tiempo (en un lapso no menor a 10 años).

Alternativamente, se podría plantear el aseguramiento de los recursos para la reforma, a través de la constitución de un fondo intangible destinado a ello, por parte del propio Estado.

## **6.3 Obstáculos técnicos**

En el ámbito técnico, el riesgo consiste en no fortalecer a Servir como organización. Esto significa que Servir no lograría reclutar personal adecuado y no ejercería cabalmente sus funciones, afectando ello el proceso de implementación. Para mitigar este obstáculo, Servir debe ser dotado de los recursos necesarios, recibir el respaldo político y contar con un presidente ejecutivo con cualidades organizacionales que pueda liderar la organización y promover el reto inmenso que significa hacer efectiva la reforma en todo el Estado peruano.

En este contexto, Servir debería considerar lo siguiente:

- a) La necesidad de consolidar su relación con la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y la Dirección General de Presupuesto Público del MEF. Si bien, los representantes de ambas entidades participan del Consejo Directivo de Servir, esta relación debe mantenerse, ser reforzada y convertirse en una alianza inescindible.
- b) Crecer rápidamente, pero de manera ordenada, para reclutar el mejor equipo técnico posible.
- c) Generar capacidades de comunicación eficaz, diálogo, negociación y generación de consensos. Otro aspecto a considerar es la frágil situación de las oficinas de recursos humanos de las entidades estatales. Estas oficinas son parte integrante del sistema administrativo de recursos humanos y las unidades con las cuales inicialmente Servir tendrá que vincularse. En ese contexto, es necesario que se enfoque en el trabajo con estas dependencias en vistas a su reforzamiento y la generación de capacidades.

---

<sup>17</sup> Esta cifra se descompone en dos partes. Aproximadamente 3.000 millones corresponderían al costo del sinceramiento de derechos económicos que actualmente no tienen ciertos regímenes y que el nuevo régimen plantea (gratificaciones y CTS, por ejemplo). Los otros 2.000 millones serían el costo de aumentos efectivos en remuneraciones.

La cifra de 5.000 millones es citada también por la revista *Semana económica*, utilizando fuentes del Ministerio de Economía y Finanzas. Nota disponible en: <http://semanaeconomica.com/articulo/legal-y-politica/sector-publico/170996-servir-una-reforma-necesaria-pero-dolorosa/>.

## **7. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PROPUESTA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS**

Para la implementación de la política propuesta se plantea lo siguiente:

### **7.1 Articulación de actores clave en el sector público**

La reforma requiere involucrar decididamente al MEF y debe contar con los recursos financieros que la hagan viable y sostenible. Esto debe considerarse en el contexto de restricción económica financiera que enfrentará el país y el Estado en los siguientes años. Si bien esta situación es un riesgo, también es una oportunidad. Ante menores recursos hay que promover la mayor eficiencia del Estado y la reforma del servicio civil es un elemento clave en ello.

Complementariamente, se debe tomar en cuenta que la actuación de Servir no se produce aisladamente. Su labor se articula principalmente con otros dos actores clave: la Presidencia del Consejo de Ministros y el ya mencionado Ministerio de Economía y Finanzas. Estas autoridades participan en el Consejo Directivo de Servir; la primera, a través de la Secretaría de Gestión Pública<sup>18</sup>, y la segunda, a través de la Dirección General de Presupuesto Público<sup>19</sup>. Esta participación debe mantenerse, ser reforzada y convertirse en una alianza inescindible.

### **7.2 Generación de demanda de reformas por parte de la ciudadanía y la sociedad en general**

Se debe promover la demanda por reformas, de parte de los grupos de interés (particularmente de organizaciones de la sociedad civil, de gremios empresariales, de la ciudadanía en general), así como su defensa y el logro de su legitimidad social.

Esta demanda retroalimenta la reforma. La demanda puede promover la acción de los funcionarios de Estado e inyectarle mayor ímpetu.

### **7.3 Comunicación de la necesidad de la reforma (del nuevo régimen) y de sus beneficios**

Parte de este trabajo requiere la obtención y difusión de información sobre reformas similares (en otros países), así como de sus efectos en el desempeño del Estado, el impacto en el ciudadano y en el bienestar de las sociedades donde se llevaron a cabo. De igual manera, deben comunicarse los éxitos o logros que consiga la reforma. Aquí no nos referimos al cumplimiento de las etapas que deba seguir la reforma, sino por el contrario, a su impacto más allá del personal. Nos referimos a su efecto en el desempeño del Estado, el impacto en el ciudadano y en el bienestar de la sociedad. Esta comunicación generará legitimidad en el proceso y demanda por su continuidad (o inclusive, por su profundización).

La reforma del servicio civil debe ser visible al ciudadano, no solamente porque su finalidad es mejorar los servicios que le provee el Estado, sino también por la legitimidad que este proceso debe adquirir. Una reforma meramente técnica podría ser incomprendida y percibida como inoportunidad por parte de la ciudadanía.

<sup>18</sup> Ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

<sup>19</sup> Ente rector del Sistema Administrativo de Presupuesto Público

#### **7.4 Sostener el fortalecimiento de Servir como organización**

Considerando que se trata del brazo técnico de la reforma, es necesario fortalecer a Servir en los aspectos político, presupuestario y técnico, dado que está llamado a convertirse en el promotor y catalizador de la reforma. Si bien Servir ha ejercido inicialmente estos roles, su ámbito, alcance e intensidad aumentarán, dado que la reforma afectará a todo el Estado peruano.

Para ello se requiere de respaldo político del más alto nivel, adecuado presupuesto y contar en sus equipos con los mejores profesionales. Como ya se ha señalado, Servir debe apoyarse del liderazgo político de las más altas autoridades del Gobierno. Este liderazgo político debe utilizarse –inicialmente– para reforzar a la entidad y dotarla de un presupuesto adecuado.

En los últimos años, Servir ha pasado de tener un presupuesto anual de 27 millones de soles (el año 2011) a 135 millones este año, para el ejercicio de sus funciones. Si bien esto resulta positivo, se requiere de personal adecuado, de la mayor competencia técnica<sup>20</sup>, que logre utilizar efectivamente dichos recursos.

Dado que la reforma requerirá de mayores recursos, dotar a Servir de los mejores recursos humanos para que ejecuten eficientemente los mismos, es clave en el proceso de reforma<sup>21</sup>. Servir tendrá que “digerir” mayores recursos y hay que prepararla para ello (con personal técnicamente capaz). El equipo técnico de Servir (correspondiente a los órganos de línea) debe crecer rápidamente, pero de manera ordenada, incorporando técnicos especializados. Además, dado que la implementación de la reforma requiere “salir al campo”, Servir deberá incorporar personal adecuado para esta nueva misión. Servir requiere de personal senior con experiencia en el sector público, con una adecuada red de contactos en el sector público, con capacidades de motivación y negociación, así como sólido conocimiento técnico.

#### **7.5 Considerar la implementación del nuevo régimen como una tarea compleja que requiere apoyo de diversos actores**

En vista a la implementación del nuevo régimen, Servir debe considerar que la tarea del tránsito no podrá ser desarrollada exclusivamente por ella. Para el uso de los diversos instrumentos que se generen, en simultáneo en decenas de entidades, se deberá contar con un verdadero ejército de personas adecuadamente capacitadas y certificadas para tal efecto.

Esto no se podrá realizar únicamente con personal propio. Se requiere promover la participación privada (empresas y consultores especializados). Sin embargo, hoy en día dicha oferta es limitada. Servir debería realizar acciones para incrementar esta oferta, tanto en número como en calidad, para que pueda acompañar a las entidades en el proceso de tránsito.

---

<sup>20</sup> En ese sentido, una de las primeras medidas que se debería adoptar es la actualización de la política remunerativa de Servir. Dada la importancia de su labor, Servir debería contar con una política remunerativa equivalente a los organismos reguladores de servicios públicos.

<sup>21</sup> En el 2011, Servir alcanzó un nivel de ejecución presupuestal de 80%. El 2012, tuvo 83%; el 2013, 61%; y el 2014, 70,4%. En 2015, su ejecución de nivel presupuestal fue de 51% (a inicios de noviembre). Si bien los aumentos de presupuesto son deseables, su correcta ejecución constituye un reto.

Si bien no forman parte del sector privado, Servir podría trabajar con las universidades estatales existentes en todo el país. A pesar de sus evidentes limitaciones, las universidades estatales presentan algunas ventajas:

- Están asentadas permanentemente en el lugar donde se encuentran las entidades, a nivel nacional.<sup>22</sup>
- Ya conocen el funcionamiento del sector público (porque pertenecen a él).
- Cuentan con facultades y departamentos académicos, cuyo objeto de estudio es el Estado en sus diversas facetas (economía, administración, ciencias sociales, derecho).
- Por su naturaleza, brindan capacitación y tienen la potencialidad de replicar o escalar las capacitaciones que a ellas se otorgue.
- Pueden constituirse en centros de estudio de los problemas del sector público, identificando problemas y aportando soluciones desde una visión descentralizadas.
- Pueden convertirse en centros de consultoría locales que presten servicios especializados.

## **7.6 Vincular las compensaciones económicas a los resultados y el desempeño**

La estructura compensatoria del trabajo en el sector público merece un análisis exhaustivo. En ese contexto, se encuentra que la remuneración en el sector público crece muy poco a lo largo de la carrera laboral y su incremento no siempre está determinado por el desempeño. Los mecanismos de pagos por desempeño son relativamente poco utilizados con relación a lo que pasa en el sector privado. Frente a ello, se debería continuar con la consolidación de remuneraciones (como está previsto en la reforma), pero incluyendo –complementariamente– mecanismos de pago por desempeño.

Para tal efecto se requiere vincular efectivamente la gestión del rendimiento (y las compensaciones asociadas) a las metas institucionales, lo cual requiere un fuerte desarrollo y la integración con los sistemas administrativos de planificación estratégica y presupuesto público. Complementariamente, cuando la lógica de trabajo esté fuertemente integrada o sea de naturaleza colaborativa, se deberían utilizar evaluaciones grupales (de equipo, secciones o unidades orgánicas).

En ese contexto, un aspecto que no debe olvidarse son las compensaciones correspondientes a las municipalidades con menos de 20 servidores, que –de acuerdo a la Ley del Servicio Civil– tienen un régimen especial.

---

<sup>22</sup> A la fecha, existen 47 universidades estatales, desplegadas en prácticamente todos los departamentos del país.

## **8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- **ABUSADA, CUSATO y PASTOR**  
2014 *La eficiencia del gasto público en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer.
- **BANCO MUNDIAL**  
2012 *Chile: Hoja de ruta para la modernización de la gestión de los recursos humanos en el sector público*.
- **BID**  
2006 *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.  
2014 *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.  
2015 *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- **BTI**  
2012 *Peru country report 2012*.
- **CAF**  
2015 *Un Estado más efectivo: Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Reporte de economía y desarrollo*.
- **CEPAL**  
2014 *El panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- **KAUFMANN, D; A. KRAAY y MASTRUZZI, M.**  
2010 «The WorldWide Governance. Methodology and Analytical Issues». En *Policy Research Working Paper 5430*. World Bank.
- **LONGO, Francisco**  
2002 *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: Esade, Instituto de Dirección y Gestión Pública
- **OECD**  
2010 *Managing competencies in government: state of the art practices and issues: At stake for the future*.  
2015 *Government at a Glance 2015*. París: OECD Publishing. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).
- **SERVIR**  
2015 «Marco conceptual del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano». En *Documento de Trabajo N.º 1-2015*.
- **USAID**  
2013 *Perú Prodescentralización. Barómetro de gobernabilidad*.

## 9. ANEXO

En base a la nueva ley, se dictaron tres reglamentos que la complementan:

- i) El Reglamento General. Desarrolla las reglas aplicables a los servidores civiles sin distinción de su régimen (derechos, obligaciones, capacitación, evaluación, derechos colectivos, etc.), así como las que correspondan solamente a aquellos que pasen al nuevo régimen.
- ii) El Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales. Define reglas para las municipalidades con menos de 20 servidores.
- iii) El Reglamento de Compensaciones. Contiene las reglas de pagos y compensaciones económicas y no económicas.

Además, en ejercicio de su potestad rectora, Servir ha dictado las siguientes directivas:

- Guía de Mapeos de Puestos. Explica la forma de realizar el mapeo de puestos; es decir, cómo analizar el tipo y cantidad de servidores que tiene actualmente trabajando en una entidad.
- Normas para la gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas. Establece el panorama global del SAGRH y presenta los principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.
- Reglas de aplicación progresiva para la aprobación del Cuadro de Puestos de las Entidades. Establece las reglas de aplicación progresiva de la aprobación del CPE, que se aplicarán durante la implementación de la reforma.
- Lineamientos para la administración, funcionamiento, procedimiento de inscripción y consulta del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (RNSDD). Establece las reglas de funcionamiento de dicho registro, así como los casos donde se debe llevar a cabo la inscripción.
- Familias de puestos y roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al régimen del servicio civil. Establece las reglas para la determinación de roles de las familias de puestos, así como también qué familias y roles serán aplicables al servicio civil. El MPT reemplaza al Clasificador de Cargos. El MPT contiene la descripción del perfil de puestos tipo, en cuanto a las funciones y requisitos generales necesarios dentro de cada rol de la familia de puestos. Sirve de base para que las entidades elaboren su propio manual de perfiles de puestos.
- Régimen y procedimiento disciplinario de la Ley 30057 (Ley del Servicio Civil). Desarrolla las reglas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador que establece la Ley del Servicio Civil y su reglamento general.
- Inicio del proceso de implementación del nuevo régimen del servicio civil.
- Directiva y Guía para el dimensionamiento de las entidades públicas. Establece la metodología para identificar mejoras en las entidades, como parte de su tránsito al nuevo servicio civil, y para definir el dimensionamiento de las entidades en términos de dotación de personal y las mejoras internas de la entidad.

 CIES.Lima.Peru  
 @CIESLimaPeru @egobiernopucp @UdelPacifico

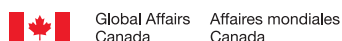
### Colaboradores



### Auspiciadores



Implementada por  
**giz** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



### Aliados

