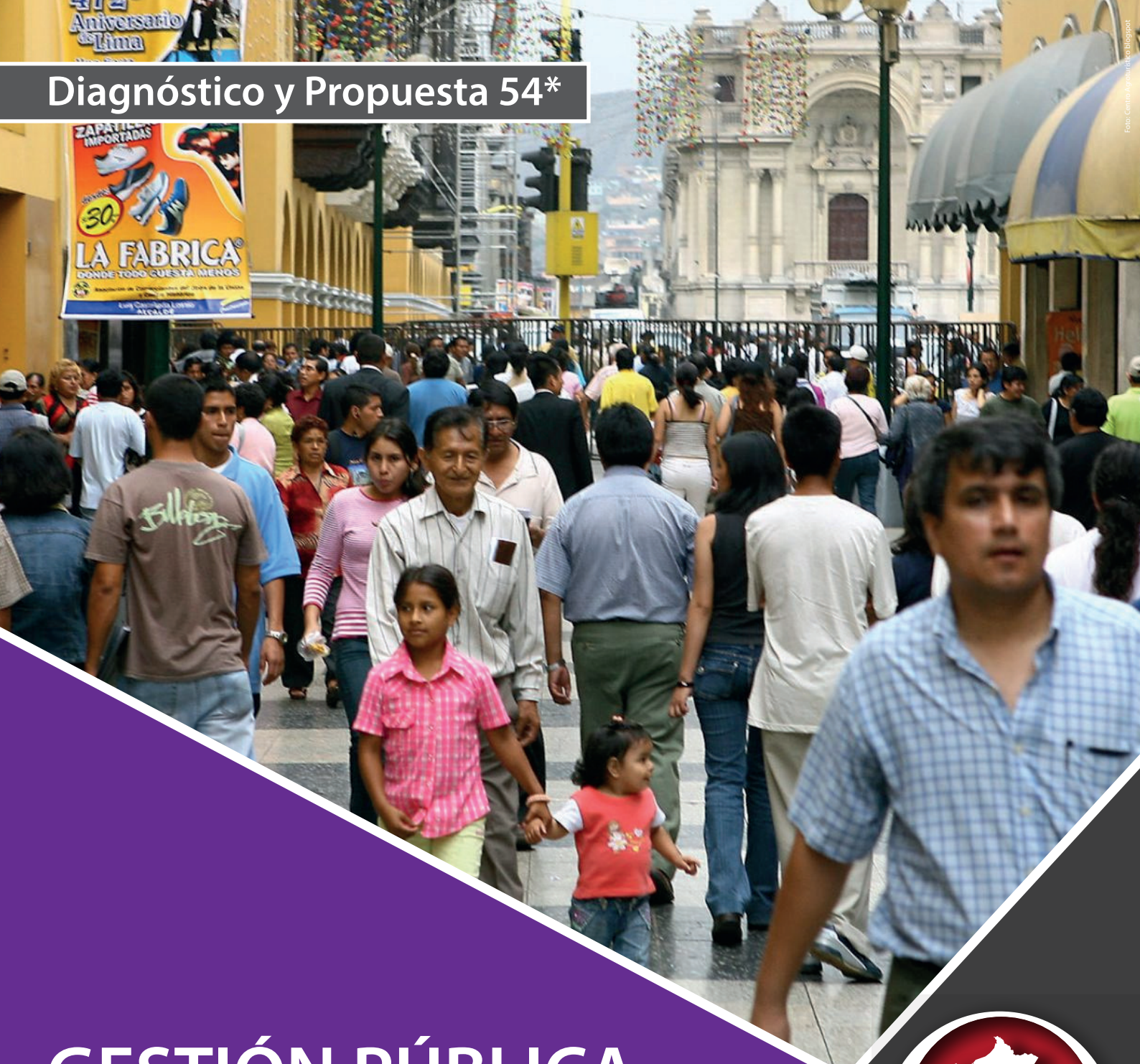


Diagnóstico y Propuesta 54*



GESTIÓN PÚBLICA Y SERVICIO CIVIL

■ Juan José Martínez



*BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011 – 2016 y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017 – 2021



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

Canada



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 – 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021

Gestión pública y servicio civil

Juan José Martínez Ortiz¹

¹ Juan José Martínez es abogado por la Pontificia Universidad Católica (PUCP) y Magíster en Derecho por la New York University School of Law. Actualmente, es secretario general de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversion). Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente la de las entidades para la cual el autor presta servicios.

Alcance de este documento

En este documento el autor presenta los problemas recurrentes del servicio civil en el Perú. Además, se revisan las investigaciones que la academia peruana ha realizado sobre dicha materia, por las instituciones asociadas a CIES; en el período 2012 – 2016².

La importancia del servicio civil

Diversos estudios señalan que la calidad del servicio civil es una variable fundamental de la capacidad del Estado y de su desempeño frente a la ciudadanía. De la calidad del servicio civil dependen el diseño y la formulación de las políticas públicas. De ese factor (servicio civil) también depende la ejecución de los roles y funciones que le corresponden al Estado. Es por ello que en los últimos años se ha generado tanto interés en esta materia y se han promovido reformas en los países³.

² Para una revisión de estudios anteriores sugerimos revisar:

UGARTE, Mayen, Nerina ÁNGELES & Alejandro KANTOR. Modernización de la gestión pública. En: La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016. CIES. Lima, Noviembre 2012. Disponible en:
<http://old.cies.org.pe/files/documents/DyP/LIBRO-BALANCE-2012.pdf>

³ VELARDE, Juan Carlos, Mariano LAFUENTE & Mario SANGINÉS. Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). BID. Washington 2014.

WORLD BANK / INTERNATIONAL MONETARY FUND. Civil Service reform: strengthening World Bank and IMF collaboration. Washington D.C. Junio 2002.

CAF. Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Bogotá. Julio 2015.

La situación del servicio civil en el siglo XXI

Las actuales características del servicio civil peruano se fueron definiendo progresivamente, en los últimos 25 años (o desde antes), a partir de las reformas estructurales iniciadas por el régimen de Fujimori. Los diversos textos revisados hacen referencia –en diverso grado de detalle– a las reformas realizadas en la década de los noventa⁴. La explicación sobre la situación existente a comienzos del siglo XXI y su vinculación causal con decisiones tomadas en los años 70's, 80's y 90's son presentadas en el documento de Ugarte.

Tabla 1. Causas y efectos⁵

Causas	Efectos en el servicio civil
Sistema de pensiones 20530 (años 70' – 80')	Se congelan salarios Se prohíben ascensos A través de las leyes de presupuesto.
Desaparece el INAP (años 90')	No hay política ni gestión de las carreras Se pierde la información de RRHH Se abandona la gestión de los recursos humanos
Descentralización (años 80')	Se pierde la información sobre características, número, pensiones, etc. Se llega al punto de que no se conoce el número de servidores, ni los rubros pagados, ni el costo de la planilla estatal.
Negociación colectiva a nivel municipal (años 80')	Se desconoce las condiciones y características de la carrera a nivel local y de las pensiones. Las retribuciones son diferenciadas, dependiendo de cada gobierno local y de la forma de desarrollo de la negociación colectiva
Crisis fiscal (años 70' – 80')	Despidos masivos legalmente mal sustentados (contingencia judicial) Desprofesionalización de la Carrera por compra indiscriminada de renunciados Bajos salario no atraen el personal idóneo

Fuente: Ugarte (2015), con modificaciones del autor de este documento.

⁴ En este contexto se pueden revisar las investigaciones realizadas por:

UGARTE, Mayen. Análisis de los stakeholders respecto a la reforma del servicio civil. En XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10 al 13 de noviembre del 2015 (Lima, Perú). Caracas: SIARE.

ESPARCH, Nuria. Instituciones, innovación y regulación. Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil. Avance de Investigación N° 3. Grade 2012.

ALZA, Carlos. Consultoría para la elaboración del estudio sobre la evolución de la política del Servicio Civil peruano durante los últimos 30 años (1980-2011). Informe de Consultoría para la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

MORALES, Carlos. La Ley del Servicio Civil: ¿quién le pone el cascabel al gato?. Revista de Economía y Derecho, Volumen 10 N° 39. UPC 2013.

SERVIR. El servicio civil peruano: Antecedentes, marco normativo actual y Desafíos para la reforma. Lima, Diciembre 2011. Disponible en:
<http://inst.Servir.gob.pe/files/biblioteca/Web/Cieza%20-20EI%20Servicio%20Civil%20Peruano.pdf>

⁵ Tomado del documento de Ugarte. Con modificaciones realizadas por el autor de este documento.

Siguiendo lo señalado por Ugarte, Alza y Esparch, en sus respectivas investigaciones; tenemos que en los 90's, a fin de evitar el colapso de la capacidad de acción del Sector Público, se tomaron una serie de medidas para sostener la gestión de recursos humanos.

En primer lugar se crearon nuevas entidades estatales, acorde con las reformas realizadas y el nuevo rol asumido por el Estado. A estas entidades, a las cuales se les denominó "islas de eficiencia", se les asignó el régimen laboral privado⁶; en la creencia que esto les otorgaría mayor flexibilidad, mayor capacidad de gestión de personal y –potencialmente– mejores retribuciones.

Este problema se ha hecho más complejo en el tiempo, cuando como consecuencia de diversos procesos de reorganización o reestructuración de entidades, se ha llegado a tener entidades con personal sujeto a dos regímenes diferentes: el público, regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y el privado, regulado por el Decreto Legislativo N° 728.

Además, se generó la contratación –por la vía civil- de personal altamente calificado, a través de proyectos de inversión o de convenios con organismos internacionales (BID, Banco Mundial, PNUD). Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas establece y administra un fondo especial denominado "Fondo de Apoyo Gerencial" – FAG⁷ orientado a contratar – también por la vía civil– a personal directivo y a asesores altamente calificado.

Concurrentemente, las entidades utilizaron un mecanismo de provisión de servicios previsto en la legislación sobre contrataciones del Estado, con el objetivo de proveerse –en los hechos– de personal. De esta manera, las entidades evadieron las prohibiciones normativas existentes a la incorporación de personal, porque estos contratos formalmente no eran "contratos de personal", sino, contratos sujetos a las normas de contrataciones del Estado y a la legislación civil (de ahí su denominación de "Contratos de Servicios No Personales", también llamados "Locación de Servicios").

La persistencia de los problemas del servicio civil

En el año 2001, la Comisión Multisectorial encargada de estudiar y elaborar un informe sobre la situación del personal de la administración pública (designada por el Gobierno de Transición) identificaba estos problemas y hacía el diagnóstico correspondiente.

El informe de dicha Comisión constituye el punto de inicio de los movimientos de reforma que se han querido emprender en el Perú, en los últimos 16 años. El informe de esta Comisión debería ser un punto de referencia para cualquier investigador de los recursos humanos en el Sector Público peruano, dado que existe una identificación cabal de los problemas existentes a esa época. El informe de dicha Comisión también debería ser utilizado para realizar un análisis a través del tiempo y evaluar la persistencia de las características y problemas presentes en el Servicio Civil peruano

En esta sección se explica con más detalle los hallazgos y observaciones planteadas por la Comisión. Además, se verá el devenir de tales elementos en el tiempo, así como la relativa eficacia de las acciones que se tomaron para enfrentarlos; en los últimos 16 años en el Perú.

⁶ A este régimen se le denomina "728", en alusión a la norma que lo regula (el Decreto Legislativo N° 728).

⁷ Creado por Decreto Ley N° 25650.

A. El problema de la coexistencia de regímenes laborales distintos (público y privado en el sector público)

La evaluación de la Comisión sobre la inclusión del régimen laboral privado para los servidores del Sector Público es negativa. Se señala en el informe que la “laboralización” no ha producido los resultados esperados de eficiencia y competitividad que se atribuyen al sector privado. De hecho, la Comisión señala que el régimen privado ha mantenido niveles de eficiencia típicamente públicos, pero a costos del sector privado. Este es un aspecto que la Comisión señala que debe analizarse a mayor detalle, pero que –hasta donde conocemos– no se ha abordado en ningún otro estudio.

En esa línea, la Comisión señaló que el Estado no podía abdicar de su esencia de ente rector y regulador de la Administración Pública, concebida como un aparato orgánicamente estructurado. Señaló, además, que la ruptura de este concepto (la regulación unificada o la rectoría), a través de la atomización de la regulación entre las diversas entidades del Sector Público, había conducido al desorden y al caos identificado.

En adición a ello, la Comisión señaló que el Estado no podía renunciar al ideal de formar y mantener cuadros altamente calificados y capacitados, adecuadamente remunerados y con vocación de permanencia. Como corolario de esta posición, la Comisión propuso el establecimiento de una nueva carrera administrativa para el segmento que es considerado clave en la Administración Pública: los profesionales y especialistas.

Este razonamiento parece haberse impuesto en el transcurso de las reformas propuestas en el Perú, expresadas primero en la Ley Marco de Empleo Público (del año 2004), luego en la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil y los decretos legislativos vinculados a ella (del año 2008) y finalmente, en la Ley N° 30057 (Ley del Servicio Civil), del año 2013. Esto es, la creación de un nuevo régimen de carrera, con reglas sobre ingreso, progresión, capacitación y evaluación del rendimiento.

La Ley Marco del Empleo Público solamente estableció principios uniformizadores generales de las relaciones de personal (sin importar el régimen) en el Sector Público. La ley de carrera que debía dictarse bajo esa Ley Marco nunca llegó a aprobarse. La uniformización efectiva nunca llegó a darse.

Por el contrario, en el tiempo se ha mantenido la multiplicidad de regímenes, reglas y fuentes normativas entre los servidores civiles, lo que ha conllevado la co-existencia de servidores con diferentes condiciones en cuanto a ingreso al servicio, estabilidad en el empleo, despido y disciplina, inclusive dentro de una misma entidad.

A partir de la dación del Decreto Legislativo N° 1023 (en el año 2008) queda claro que el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos es un sistema administrativo, que comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público. Además, también se estableció que Servir es la entidad rectora de dicho sistema administrativo. En dicha condición puede dictar reglas para hacer efectivo el funcionamiento del citado sistema administrativo. Para el ejercicio de dichas funciones, el Decreto Legislativo dotó a Servir de atribuciones normativa, supervisora, sancionadora, interventora y de solución de controversias. Estas funciones y atribuciones fueron ratificadas en la Ley del Servicio Civil (Ley 30057, del año 2013).

Adicionalmente, los decretos legislativos del 2008 dictaron una serie de reglas en temas como capacitación y evaluación que se aplicarían transversalmente a todos los regímenes del servicio civil. En ejercicio de tales funciones, desde la Autoridad Nacional del Servicio Civil

podieron haberse dictado reglas o proponer reformas a las existentes, estableciendo reglas básicas aplicables a todos los regímenes.

El último hito normativo se da con la Ley del Servicio Civil, aprobada el 2013 y en vigencia desde junio de 2014. Sin embargo, a la fecha, casi tres años después, no existe ningún servidor que haya transitado al nuevo régimen de carrera⁸. En ese contexto, la uniformización de regímenes sigue siendo un tema pendiente.

B. El problema de los servicios no personales y otras formas contractuales (civiles) de vinculación en el sector público

Desde el año 2001 se señala que la existencia de diversos tipos de contratos civiles (de servicios no personales y de locación de servicios) resultaba inconveniente dado que no contaban con un marco jurídico claro (lo cual la hacía fuente de contingencias legales) y no contaban con ningún tipo de derechos. Esta situación también se describe en los documentos de Ugarte, Esparch o, Alza.

Ya en aquella época, se propone la creación de una nueva categoría de contratación (el “Contrato Administrativo de Servicios”) para el Sector Público, para sustituir y formalizar las diversas modalidades de prestación de servicios por personas naturales, que se realizaban a través de locación de servicios, contratos con organismos internacionales o, el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG). Este contrato (el CAS) sería un contrato propio del Sector Público, con derechos (remuneración mínima, jornada máxima, protección contra el despido, derechos colectivos, seguridad social, etc.).

El contrato CAS fue finalmente creado años después, mediante el Decreto Legislativo N° 1057, en la misma época que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (junio 2008). En dicha norma se establecía la conversión de los contratos de servicios no personales en contratos CAS. Además, se prohibía el uso de los contratos de servicios no personales o de locación de servicios, para la provisión de servicios subordinados en las entidades estatales.

A pesar de dicha prohibición, los contratos de locación de servicios se han seguido utilizando extensamente. Ante ello, el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil reitera la prohibición del uso de dichos contratos. Sin embargo, el problema se mantiene vigente en la actualidad.

Según estimados de la propia Autoridad Nacional del Servicio Civil, a diciembre de 2015 existían no menos de 150,000 personas contratadas bajo la modalidad de locación de servicios. En el caso de los contratados CAS, del 2009 al 2016, su número pasó de 157,000 a 275,000⁹.

Tenemos aquí, un ejemplo claro de falta de enforcement de las reglas del servicio civil. Por un lado, los contratados CAS han crecido sin mayor planificación y sin restricciones relevantes. Por otro, no se ha podido contener un tipo de contratación atípica (locación de servicios) que distorsiona el servicio civil.

⁸ No consideramos a los Ministros, Vice Ministros y Secretarios Generales que “formalmente” han transitado por mandato de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del año 2014 y del Decreto Supremo N° 023-2014-EF. Este tránsito de servidores se ha realizado por mandato específico de dichas normas, sin haberse realizado el proceso de tránsito de sus respectivas entidades. El objetivo práctico de dicho tránsito fue lograr mayores compensaciones económicas para los funcionarios señalados.

⁹ Información obtenida de entrevistas a SERVIR, quienes señalan haber realizado un estudio sobre el número de locadores de servicios en el Sector Público. Este estudio se encuentra pendiente de publicación.

C. El problema de la falta de consistencia en las retribuciones entre las entidades del sector público

También se identificó que, a pesar de la existencia de normas que establecían un sistema único que homologaba las remuneraciones de todos los funcionarios y servidores públicos, en la práctica; muchas entidades burlaban el sistema. Así, según señala la Comisión, se fueron creando diversos mecanismos de evasión, donde las entidades crearon una gran variedad de rubros remunerativos, bonificaciones, beneficios económicos.

Además de ello, esta complejidad fue exacerbada por la incorporación del régimen laboral privado (Decreto Legislativo N° 728) para algunas instituciones y el uso de mecanismos de contratación a través de proyectos de inversión, convenios de administración de recursos con organismos internacionales, FAG o, de servicios no personales (como ya se cita en los documentos de Ugarte, Esparch o, Alza.

Todo ello dio como resultado una gran diversidad y falta de consistencia interna (dentro de las entidades estatales) e intergubernamental (entre entidades estatales), respecto de los beneficios económicos otorgados a los servidores. Ya en el 2001, la Comisión señala que la situación de las remuneraciones en el Sector Público es de “caos absoluto”.

Frente a esta situación, se propusieron correctivos que se podrían realizar en dos etapas: primero, regularizar algunos pagos realizados de manera heterodoxa y, segundo, introducir criterios mínimos de homogeneización entre las diversas entidades. Además, propuso prohibir cualquier otro pago fuera de lo establecido.

A partir de esta propuesta, en el 2001 se dictan normas para regular el CAFAE¹⁰ (Decreto Supremo N° 170-2001-EF). Luego, en el 2004, la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto regula el tema, hasta que finalmente, en el 2011 se dicta el Decreto de Urgencia N° 003 – 2011. A la par de ello, en el 2004, en un esfuerzo por contener los incrementos remunerativos, la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto establece que la aprobación o ajustes de compensaciones económicas serían realizados mediante Decreto Supremo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Estas reglas, sin embargo, no lograron corregir la falta de consistencia interna e intergubernamental de los pagos y beneficios económicos. Así tenemos que un documento elaborado por SERVIR el año 2011, que muestra la dispersión remunerativa que existía a dicha época y que hoy en día, sigue existiendo¹¹.

¹⁰ El Fondo de Asistencia y Estímulo (CAF AE) está asociado al régimen del Decreto Legislativo N° 276 (Carrera Administrativa). Es un fondo de apoyo que se constituía con los descuentos por las tardanzas e inasistencias de los servidores y por transferencias que las entidades podían realizar. En su origen, tales fondos eran destinados al financiamiento de actividades de recreación, de asistencia familiar o similares.

En los 90s el CAF AE se empezó a utilizar como un mecanismo de pagos complementario. A dichos pagos se les quitó la naturaleza remunerativa y pensionable. Estos pagos eran financiados mediante transferencias presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas.

Dicho mecanismo ha exacerbado las distorsiones retributivas a tal punto, que de los ingresos de los servidores del régimen del Decreto Legislativo N° 276 (Carrera Administrativa), un porcentaje importante es el CAF AE.

¹¹ Los cuadros que se muestran a continuación han sido tomados del siguiente estudio: SERVIR. El servicio civil peruano: Antecedentes, marco normativo actual y Desafíos para la reforma. Lima, Diciembre 2011. Disponible en <http://inst.Servir.gob.pe/files/biblioteca/Web/Cieza%20-20El%20Servicio%20Civil%20Peruano.pdf>

Rango de dispersión del promedio de los ingresos totales mensuales de los servidores públicos por tipo de entidad

Tipo de entidad	Mínimo	Máximo	Promedio
Ministerios ^{1/}	400	15,600	8,000
OCAS ^{2/}	2,137	27,117	14,627
Organismos Públicos Técnicos Especializados	841	12,270	6,555
Organismo Públicos Ejecutores ^{3/}	528	10,395	5,462

Fuente: Servir (2011)

Remuneración mensual promedio e ingresos totales anuales en seis ministerios

Pliego	Remuneración mensual promedio	Ingreso total anual promedio
1 MININTER	314	10,090
2 MINSA	121	27,847
3 MINAG	316	35,676
4 MINCETUR	598	43,369
5 VIVIENDA	813	36,919
6 PRODUCE	383	50,044

Fuente: Servir (2011)

Porcentaje del CAFAE en el ingreso total por nivel remunerativo en dos entidades del Poder Ejecutivo

Entidad	Nivel	Remuneración	Asistencia Económica-CAF AE	Total	% CAF AE en ingreso total
Entidad 1	F-5	1,031	3,769	4,800	79%
	F-4	991	3,389	4,380	77%
	F-3	929	3,209	4,138	78%
	F-2	806	2,799	3,605	78%
Entidad 2	F-5	1,282	11,220	12,502	90%
	F-4	1,237	9,020	10,257	88%
	F-3	1,263	8,470	9,732	87%
	F-2	1,152	6,502	7,654	85%

Fuente: Servir (2011)

La situación no ha mejorado en el tiempo. Por el contrario, las asimetrías retributivas se han extendido a entidades con personal sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 728 y al personal sujeto al contrato CAS. En adición a ello, la negociación colectiva descentralizada - desarrollada a nivel de entidades- también ha promovido su cuota en esta asimetría y el desorden¹².

¹² SERVIR señala que en el período 2006 - 2014, el objeto de los convenios colectivos fue casi absolutamente de materias económicas, bajo las denominaciones de: "asignación y/o bonificaciones por uniforme", "bonificación por cierre de pliego de reclamos", "asignaciones y/o bonificaciones por escolaridad", "asignaciones

La dispersión remunerativa y de distorsión de remuneraciones es un tema que –luego del cierre del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530– podría haberse enfrentado con política o reglas generales, que en estricto no requerían la creación de un nuevo régimen de servicio civil. Este tema sigue siendo un tema pendiente en la Administración Pública del Perú¹³.

D. Inexistencia de un ente rector para los recursos humanos del sector público

Otro punto identificado era la inexistencia -para ese tiempo- de una entidad supervisora y rectora de los Recursos Humanos en el Sector Público¹⁴. Para ese momento dicho informe señalaba que toda decisión sobre el Servicio Civil se había descentralizado de manera absoluta, dejando al libre criterio de cada entidad estatal, decisiones y la interpretación de las normas sobre perfiles de puestos, ingreso de personal, otorgamiento de beneficios económicos, negociación colectiva, capacitación, término de la relación de servicio, etc.

Esto evidentemente había generado arbitrariedad en las entidades estatales, pero también diferenciación indebida en la interpretación y aplicación de las normas sobre los diversos regímenes del Servicio Civil, así como múltiples abusos y aprovechamiento de parte de grupos de funcionario o servidores. Todo ello, permitido debido a la falta de supervisión.

Ante esta situación identificada, la Comisión plantea la restitución de una entidad que ejerza la supervisión y gestión centralizada del personal del sector público central. También se propuso que esta instancia especializada tuviera un rol en la capacitación del personal, diagnosticando necesidades, diseño soluciones de capacitación y tercerizando su aplicación.

Finalmente, en esta materia propuso el establecimiento de un tribunal administrativo especializado, que revisara en segunda y última instancia administrativa; las situaciones vinculadas a los servidores.

Posteriormente, esta propuesta es la base de la creación de frustrado Consejo Superior de Empleo Público – COSEP¹⁵ y –posteriormente– de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

El Decreto Legislativo N° 1023 crea Servir como una Organismo Técnico Especializado con atribuciones de planificación y formulación de políticas, dictado de normas técnicas, propuesta de política remunerativa, entre otras atribuciones. Esta es la entidad que ha tenido la responsabilidad de promover la reforma y corregir las distorsiones existentes en el servicio civil peruano.

Desde su creación, la Autoridad Nacional del Servicio Civil ha consolidado su funcionamiento lo cual se expresa en el presupuesto y número de personal con que cuenta.

y/o bonificaciones por refrigerio”, “aumento remunerativo general al obrero”, “aumento remunerativo general al empleado” y “asignaciones y/o bonificaciones por fallecimiento del trabajador”

¹³ Si bien se ha dictado el Decreto Supremo N° N° 138-2014-EF, Reglamento de Compensaciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; sus disposiciones se aplicarán a las entidades y servidores que transiten al nuevo régimen.

¹⁴ El antiguo Instituto Nacional de Administración Pública – INAP había sido eliminado en los años 90’.

¹⁵ El Consejo Superior de Empleo Público – COSEP fue establecido por la Ley Marco de Empleo Público. Sin embargo, nunca llegó a funcionar.

Presupuesto Anual de Servir (2009-2017)

AÑOS	PRESUPUESTO (en miles)	PERSONAL
2009	13318	N.D.
2010	18096	N.D.
2011	27294	N.D.
2012	46042	N.D.
2013	92590	N.D.
2014	110427	179
2015	107012	296
2016	103456	394
2017	107758	372

E. El problema de las pensiones como un elemento colateral contributivo al desorden del servicio civil

El informe de la Comisión del Gobierno de Transición señalaba que el sistema de cédula viva, del Decreto Ley N° 20530 (sistema pensionario), afectaba cualquier modificación a los sistemas remunerativos que se establecieran para el personal activo. Esto, porque la cédula viva tomaba como espejo la remuneración del servidor activo, de modo que cualquier incremento en ésta debía reflejarse instantáneamente en la pensión.

Como consecuencia de ello, cualquier incremento en la remuneración del servidor debía ser multiplicado, no por el número de servidores en actividad, sino que debía añadirse a ello, el total incluyendo a cesantes y jubilados en dicho régimen. Esto generaba un alto impacto en las finanzas fiscales y constituían un freno a cualquier intento de mejora económica al personal.

El informe de la Comisión señalaba que las listas de pensionistas del Decreto Ley N° 20530 habían crecido exponencialmente a raíz de las normas de incorporación que se dictaron en la década de los 80. Este sistema generaba una situación altamente problemática, dadas las contingencias fiscales que provocaba.

En la explicación de la evolución del Servicio Civil Peruano, es necesario hacer referencia al problema de las pensiones del Sector Público. Esta situación explica en gran medida el uso del régimen privado (Decreto Legislativo N° 728)¹⁶ en el Sector Público y la restricción de las retribuciones y beneficios económicos para el personal del Decreto Legislativo N° 276. Este problema también explica parcialmente, los diversos pagos “no remunerativos” y “no pensionables” que, en el tiempo, se generaron en el Sector Público.

Dada la contingencia fiscal que este sistema del Decreto Ley N° 20530 generaba, su reforma fue impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas; que finalmente se logra el año 2004.

¹⁶ El régimen laboral privado, siendo diferente y de naturaleza distinta al régimen de carrera administrativa (Decreto Legislativo 276), fue utilizado para sustentar la inaplicación del efecto “espejo” establecido en el régimen del Decreto Ley N° 20530. Este es uno de los factores que contribuyó a la expansión del régimen laboral privado en entidades del Sector Público.

En este contexto, es interesante el estudio de Alza & Dyer¹⁷, quienes relatan la historia del cierre del régimen pensionario del Decreto Ley 20530 y lo explican a través de la teoría de los activistas o emprendedores de políticas.

Cerrado el régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530 podría haberse enfrentado la dispersión remunerativa y de distorsión de remuneraciones que se ha venido presentando en el servicio civil peruano.

F. Limitado registro y fuentes de información sobre el servicio civil

Desde el 2001, la Comisión del Gobierno de Transición identificó también problemas en las fuentes de información sobre diversos aspectos del servicio civil en el Perú. No existía información completa sobre el número de personas en el servicio, sus categorías, funciones, características en la práctica, los regímenes a los que pertenecen, los conceptos remunerativos existentes, los montos pagados, entre otros. Tampoco existían fuentes específicas que identificaran a las entidades del Sector Público (en sus diversas modalidades de organización)¹⁸.

Evidentemente, esta falta de información también ha afectado el proceso de toma de decisiones de las autoridades del Sector Público. Sin esa información la formulación de políticas públicas se realiza sobre bases inciertas.

Estas deficiencias han sido enfrentadas en los últimos años, cuando la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR empieza a presentar –anualmente– sus reportes sobre el Servicio Civil peruano. Estos reportes presentan información estadística consolidada (general) que permiten caracterizar la situación de los servidores civiles en el Perú.

Sin embargo, para el propio SERVIR, generar dicha información sigue siendo una empresa complicada¹⁹, aun hoy día. No existe una única fuente de información²⁰. Para sus reportes tienen que realizar análisis específicos y utilizar diversas fuentes de información. Esto genera que los estudios y los informes realizados muestren “rezagos” y no reflejen necesariamente la realidad del momento²¹.

Cada vez que realizan sus informes, se recurre al Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas), a la Planilla Electrónica del Ministerio de Trabajo y a la Encuesta Nacional de Hogares, entre otras fuentes. No existe todavía una única fuente donde se pueda extraer información sobre las características y situación de los recursos humanos en el Sector Público.

¹⁷ ALZA, Carlos & Henry DYER. Capacidad y estrategia en la reforma del régimen pensionario del Decreto Ley N 20530 o «cédula viva» en el Perú. Revista Apuntes. Volumen 43, N° 79. Universidad del Pacífico 2016.

¹⁸ Eso ha hecho complicado identificar los diversos tipos de entidades y estructuras organizacionales existentes en el Sector Público, sus características, pero también su número.

¹⁹ Es probable que esta falta de información y de fuentes haya afectado el desarrollo de investigaciones académicas en temas de Servicio Civil.

²⁰ Además, siguen existiendo rubros en donde no existe información o esta es muy limitada. Por ejemplo: sobre gobiernos locales o sobre convenios colectivos en el Sector Público.

²¹ Así, por ejemplo, podemos ver que los estudios presentados por SERVIR sobre número de servidores civiles y gasto en compensaciones económicas, no se presentan a la fecha del informe; sino, con un año de rezago.

G. Crecimiento inorgánico y no planificado del número de servidores y del gasto asociado a compensaciones económicas

En promedio, del 2004 al 2014, ingresaron cerca de 40.000 personas al año, a trabajar al sector público. En dicho período, el gasto en personal aumentó en alrededor de S/1.000 millones por año.

Mientras que el 2004 habían cerca de un millón de servidores civiles, para el 2014 ya existían un millón cuatrocientos mil. En el 2014, el gasto de personal fue superior a los S/38.000 millones, frente a casi S/22.000 millones en el 2009. Esto implica un crecimiento de más del 72% en cinco años.

Del 2009 al 2016, el número de servidores con contrato CAS pasó de 157,000 a 275,000. En el mismo período, el gasto de las compensaciones económicas para este grupo de servidores pasó de 2,213 millones de soles en el 2009 a 7,742 millones en el 2016. Por otro lado, a diciembre de 2015, los locadores de servicio eran no menos de 150,000.

Como se puede apreciar, las normas, políticas y acciones sobre el servicio civil no han tenido impacto en enfrentar el problema. Probablemente esto ha ocurrido porque no ha habido mayor planificación sobre el desarrollo general del servicio civil (en cuanto a número de servidores y gasto asociado), ni supervisión sobre las entidades, ni enforcement de las reglas de contención establecidas.

Conforme a lo señalado se puede apreciar que los problemas del servicio civil en el Perú persisten en el tiempo. Las diversas acciones de reforma no han funcionado, no han tenido mayor efecto en los problemas ya diagnosticados del servicio civil en el Perú.

Los esfuerzos para enfrentar los problemas del servicio civil en el Perú deberían darse a dos niveles. Se debería utilizar el marco normativo ya existente para ir enfrentando los problemas que ya están identificados, diagnosticados y analizados, incidiendo la homogenización de reglas, en su expansión a todo el Sector Público y en su aplicación efectiva ("enforcement"). Siguiendo esta vía se podrían ir resolviendo progresivamente parte de los problemas ya diagnosticados. Ello podría devolver el tema a la agenda pública y dar oxígeno al esfuerzo de largo plazo que constituye la reforma integral y la implementación del nuevo régimen.

Balance de las investigaciones sobre servicio civil realizadas en el periodo 2011 – 2016

El tema del servicio civil ha sido muy poco estudiado desde la academia peruana, por ello existe un limitadísimo número de investigaciones al respecto²². En ese contexto, no se ha logrado identificar un estudio que constituya una pieza trascendental, a partir del cual se hayan adoptado políticas públicas vinculadas al servicio civil. Los expertos consultados ratifican esto.

Una hipótesis sobre las causas de la poca investigación en dicha materia puede estar en la falta de información y de fuentes sobre los diversos aspectos del servicio civil. Otra hipótesis es que el tema de servicio civil no es considerado relevante por la academia, dado que no parece estar incorporado en la agenda actual de los grupos políticos, del gobierno, ni de organizaciones de la sociedad civil.

La mayoría de estudios identificados proviene de las áreas del Derecho, Gestión Pública y de la Ciencia Política. Los autores de tales estudios provienen de la Autoridad Nacional del Servicio Civil o de académicos y profesionales vinculados en alguna medida a dicha institución o a otras entidades del Sector Público o, preocupados por la reforma de la gestión pública.

De los estudios identificados, un grupo son descriptivos; revisan data recopilada o construida y presentan las características del servicio civil, a nivel bastante general. Fundamentalmente se presentan datos sobre el número de servidores, los regímenes a los cuales pertenecen, el gasto presupuestario que involucran, entre otra información. En este rubro podemos citar principalmente los estudios realizados por la propia Autoridad Nacional del Servicio Civil:

- El servicio civil peruano: Antecedentes, marco normativo actual y Desafíos para la reforma (diciembre 2011).
- Características del servicio civil peruano (febrero 2012).
- El servicio civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma (mayo 2012).
- Características del servicio civil peruano (julio 2012).
- Características del Servicio Civil Peruano (febrero 2016).
- Negociación colectiva en el sector público (octubre 2016).

Otro grupo de estudios explican los problemas preexistentes en el servicio civil, así como los fundamentos y alcances de la reforma que condujo a la aprobación de la Ley del Servicio Civil (en el período 2011–2013). En este rubro podemos citar principalmente los siguientes estudios:

- La Ley del Servicio Civil: ¿quién le pone el cascabel al gato? (Morales 2013).
- Problemática de la existencia de distintos regímenes de contratación de personal en el Estado (Beltran 2013).
- La reforma del servicio civil en el Perú: la profesionalización de la función pública. (Cortés & Prieto 2015).

Otros documentos hacen referencia a los avances o logros obtenidos con las reformas implementadas en entidades estatales, por iniciativa de la Autoridad Nacional del Servicio Civil

²² Para este documento se han buscado investigaciones *nacionales* realizadas sobre el servicio civil en el Perú, de los centros asociados al CIES, publicadas entre el período 2012 – 2017. El listado de documentos se presenta en el Anexo 1.

(Servir). Se trata fundamentalmente de estudios de casos, a partir de situaciones específicas o estudios de caso. En este rubro podemos citar los siguientes estudios:

- Aportes del Cuerpo de Gerentes Públicos a la reforma del servicio civil en el Perú. (Corrales 2012).
- Gerentes públicos. Sistematización de buenas prácticas (Servir 2016).
- Sistematización de las oportunidades de mejora de las entidades en tránsito al nuevo régimen del Servicio Civil (Servir 2016).
- Estudio sobre el nivel de implementación de los procesos del sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos (Servir 2016).
- Se han identificado también un grupo de documentos que presentan el proceso de tránsito que algunas entidades vienen realizando, bajo el nuevo marco legal. Se trata fundamentalmente de estudios de casos:
- La coordinación interinstitucional en la implementación de la Reforma del Servicio Civil: el proceso de tránsito, en el gobierno nacional, período 2014-2015 (Delgado 2016).
- La implementación de la Ley Servir durante el período 2013-2016: un análisis de los factores que explican los avances en el proceso de tránsito de los ministerios (Torres 2017).

Por otro lado, vale la pena mencionar tres estudios que se han planteado desde la perspectiva económica: Espinoza & Huaita (2012), Gabel-Shemuelia, Yamada & Dolanb (2013) y, Jaramillo (2016). El estudio de Espinoza & Huaita pone énfasis en la aplicación de incentivos monetarios que estimulen el desempeño entre los servidores públicos, tema que no ha sido regulado en la reforma del servicio civil (Ley del Servicio Civil).

El estudio de Gabel-Shemuelia, Yamada & Dolanb realizaron un estudio exploratorio, donde analizaron un grupo de servidores civiles; con la finalidad de determinar (preliminarmente), qué valores organizacionales influían en dichos servidores (los más importantes). Uno de los principales hallazgos es que los servidores civiles poseen sentido de compromiso, responsabilidad, civismo, servicio a la comunidad y satisfacción personal por el ejercicio de las funciones públicas. En función a ello, valores como crecimiento, optimismo y disciplina serían muy importantes para servidores con años de servicio. Este documento es una aproximación importante, porque de la adecuada determinación de valores, depende un óptimo diseño de incentivos en el Sector Público.

El estudio de Jaramillo también se refiere a los incentivos para atraer personal idóneo en el Sector Público. Jaramillo sugiere que lo esencial es encontrar un mix de incentivos que integre aspectos no económicos (reconocimiento social, desarrollo de carrera, capacitaciones, fomento de especialización) con aspectos económicos (pagos monetarios).

Finalmente, entre los estudios específicos que vale la pena mencionar individualmente, encontramos el de Ugarte (2015). Esta autora utiliza la teoría de los stakeholders y la diversidad de intereses en juego (a favor y en contra), para explicar la dación de la Ley del Servicio Civil el año 2013. Ugarte señala que reformas como la de Servicio Civil requieren la coordinación y colaboración del Estado, así como el desarrollo de alianzas sostenibles en el tiempo, más allá de las coyunturas políticas específicas. Para ella, el análisis de los stakeholders permite explicar y predecir el camino que seguirá la reforma. También puede ser utilizado para construir plataformas de apoyo que sostengan las reformas en el tiempo.

Además de la importancia que tradicionalmente se asigna al Poder Ejecutivo y al Congreso, la autora plantea la importancia de otros actores individuales como los activistas o emprendedores de políticas, los administradores políticos (que son intermediarios entre las esferas técnica y política y que son puntos nodales de redes) y las protoburocracias (que son

sujetos con prestigio o reconocimiento para manejar temas de gobierno). Explica también que la adopción de reformas requiere de recursos financieros (presupuesto), de gestión (condiciones y capacidades como insumos para realizar las reformas) y técnicos (capacidad estratégica para prever y anticipar situaciones vinculadas a las reformas).

Finalmente, con carácter prospectivo señala que el éxito de la reforma del servicio civil dependerá de la capacidad de gestionar la coordinación y colaboración de los actores involucrados, para sostener alianzas a largo plazo, más allá de las coyunturas políticas y de los gobiernos.

Agenda de investigación 2017 – 2021

Como se ha señalado, más allá de la información legal y presupuestal existente, las entidades del Sector Público constituyen un universo del que conocemos poco. No conocemos como se organizan ni las características de muchas de estas entidades, sobre todo en los niveles regionales y locales.

Tampoco conocemos cómo se organiza el trabajo, como se asignan funciones, los tipos de servidores existentes, ni sus capacidades o las condiciones en las que desarrollan su trabajo.

No conocemos qué tipos de personas ingresan a la laborar en el Sector Público, ni sus motivaciones para ingresar al servicio civil o para su desempeño adecuado. Por tanto, no sabemos si un sistema de incentivos monetarios sería efectivo.

Por otro lado, se necesita conocer los niveles de cumplimiento de las normas que regulan el servicio civil, así como los factores que inciden en ello.

En ese contexto, se plantean como preguntas de investigación específicas, las siguientes:

1. ¿Qué características específicas tiene el servicio civil en las entidades correspondientes a los gobiernos nacionales, regionales y locales? Se necesita información más allá de la información agregada que SERVIR ha presentado en sus diversos informes.
2. ¿Cuál es el perfil del servidor civil? ¿Qué características tiene? ¿Por qué van a trabajar al sector público? ¿Qué factores promueven su desempeño? Se necesita información más allá de la información agregada que SERVIR ha presentado en sus diversos informes. Se necesita información más detallada sobre estos temas.
3. ¿Qué perfil tiene el servidor de gobiernos regionales o de gobiernos locales? Si hubiera diferencias con los del gobierno nacional, ¿qué factores las explican? Se necesita información más allá de la información agregada que SERVIR ha presentado en sus diversos informes. Se necesita información más detallada sobre estos temas.
4. ¿A qué incentivos responden los servidores civiles? ¿Funcionarían los bonos por incentivos? ¿Funcionarían los incentivos no monetarios? Estas preguntas se plantean para poder plantear mecanismos que impulsen un mejor desempeño de los servidores civiles.
5. ¿Cuál es la productividad de las organizaciones estatales? ¿De qué factores depende? ¿Cómo incide la cantidad de personal? Esta pregunta se plantea dado el crecimiento del número y del gasto de personal en los últimos años frente a la falta de mayor eficiencia y efectividad de las entidades estatales, en el cumplimiento de sus funciones.
6. ¿Cuál es la productividad de los servidores civiles? ¿De qué factores depende su productividad? ¿Qué factores afectan negativamente dicha productividad? ¿Qué efecto tiene la estabilidad laboral? ¿qué efectos tienen en dicha productividad los diversos regímenes existentes en el sector público? Estas preguntas se plantean dado el aumento de personal en el sector público y el gasto de personal frente a la limitada eficiencia y efectividad de las entidades estatales, en el cumplimiento de sus funciones.
7. ¿Se cumplen las normas del sistema administrativo de gestión de recursos humanos? ¿Cuál es el nivel de cumplimiento existente? ¿De qué factores depende? Esta pregunta se plantea dado los bajos niveles de cumplimiento de las reglas del sistema administrativo de recursos humanos.
8. ¿Qué factores explican el uso de contratos temporales o el de locación de servicios? Esta pregunta se plantea dado el uso de contratos temporales, de locación de servicios y su aumento en el tiempo.

Anexos

Anexo 1. Listado de investigaciones nacionales sobre el Servicio Civil en el Perú

1. SERVIR. El servicio civil peruano: Antecedentes, marco normativo actual y Desafíos para la reforma. Lima, Diciembre 2011. Disponible en: <http://inst.Servir.gob.pe/files/biblioteca/Web/Cieza%20-%20El%20Servicio%20Civil%20Peruano.pdf>
2. ESPINOZA, Henry & Franklin Huaita. Aplicación de incentivos en el Sector Público. MEF. Lima, Enero 2012. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/estudios/DGP_incentivos_fusionado.pdf
3. SERVIR. Características del servicio civil peruano. Lima, Febrero 2012. Disponible en: http://storage.Servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR-El_servicio_civil_peruano-Anx1.PDF
4. ALZA, Carlos. Estudio sobre la Evolución de la Política del Servicio Civil Peruano durante los últimos 30 años (1980-2011). Consultoría para la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Marzo 2012. Documento no publicado.
5. SERVIR. El servicio civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. Lima, Mayo 2012. Disponible en: <http://storage.Servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano.PDF>
6. SERVIR. Características del servicio civil peruano. Lima, Julio 2012. Disponible en: <http://storage.Servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Anx1.PDF>
7. CORRALES, Andrés. Aportes del Cuerpo de Gerentes Públicos a la reforma del servicio civil en el Perú. CLAD. Cartagena, Noviembre 2012.
8. MORALES, Carlos. La Ley del Servicio Civil: ¿quién le pone el cascabel al gato?. Revista de Economía y Derecho, Volumen 10 N° 39. UPC 2013.
9. GABEL-SHEMUELIA, Rachel, Gustavo YAMADA & Simon DOLANB. Lo que vale el trabajo en el sector público: estudio exploratorio del significado de los valores organizacionales en el sector público en Perú. En: Journal of Work and Organizational Psychology N° 29. 2013.
10. BELTRAN, Luisa. Problemática de la existencia de distintos regímenes de contratación de personal en el Estado. Tesis PUCP. Lima 2013. Disponible en: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/4508>
11. CORTES, Juan Carlos & Tracy PRIETO. La reforma del servicio civil en el Perú: la profesionalización de la función pública. CLAD. Lima, Noviembre 2015.
12. UGARTE, Mayen. Análisis de los stakeholders respecto a la reforma del servicio civil. CLAD. Lima, Noviembre 2015.
13. BONIFAZ, José Luis & Juan José MARTINEZ. Reforma del Servicio Civil: momento de implementación. CIES. Lima, 2015. Disponible en:

http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/eje_1_2dpcompleto_reforma_del_sc-jimartinez_y_ilbonifaz_0.pdf

14. SERVIR. Gerentes públicos. Sistematización de buenas prácticas. Lima, Febrero 2016. Disponible en:

<http://www.Servir.gob.pe/gerencia-publica/publicaciones-gp/>

15. SERVIR. Características del Servicio Civil Peruano. Lima, Febrero 2016. Disponible en:

http://storage.Servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR-El_servicio_civil_peruano-Anx1.PDF

16. SERVIR. Modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano. Lima, Agosto 2016. Disponible en:

http://storage.Servir.gob.pe/publicaciones-sc/2016/Modelo_de_Gestion_Directivos_Publicos_Ago16.pdf

17. SERVIR. Sistematización de las oportunidades de mejora de las entidades en tránsito al nuevo régimen del Servicio Civil. Lima, Setiembre 2016. Disponible en:

http://storage.Servir.gob.pe/servicio-civil/Oportunidades_Mejora_Entidades_en_Transito_Sep16.pdf

18. DELGADO, Cintya. La coordinación interinstitucional en la implementación de la Reforma del Servicio Civil: el proceso de tránsito, en el gobierno nacional, período 2014-2015. Tesis PUCP. Setiembre 2016. Disponible en:

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/8196>

19. SERVIR. Negociación colectiva en el sector público. Lima, Octubre 2016. Disponible en:

http://storage.Servir.gob.pe/publicaciones-sc/2016/Negociacion_Colectiva_en_el_sector_publico_2016.pdf

20. SERVIR. Estudio sobre el nivel de implementación de los procesos del sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Lima 2016.

21. JARAMILLO, Miguel. Instituciones, normas sociales y comportamiento. En: Investigación para el desarrollo en el Perú Once balances. GRADE. Lima 2016. Disponible en:

<http://www.grade.org.pe/publicaciones/investigacion-para-el-desarrollo-en-el-peru-once-balances/>

22. ALZA, Carlos & Henry DYER. Capacidad y estrategia en la reforma del régimen pensionario del Decreto Ley N 20530 o «cédula viva» en el Perú. Revista Apuntes. Volumen 43, N° 79. Universidad del Pacífico 2016.

23. MARTINEZ, Juan José & Pablo LAVADO. Lucha contra la corrupción: hacia una reforma de las Instituciones. En: Metas del Perú al Bicentenario. Consorcio de Universidades 2016. Páginas 338 – 346. Disponible en: <http://www.consortio.edu.pe/metas-bicentenario/descargar/>

24. TORRES, Víctor. La implementación de la Ley SERVIR durante el período 2013-2016: un análisis de los factores que explican los avances en el proceso de tránsito de los ministerios. Tesis PUCP. Marzo 2017. Disponible en:

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/8124>