

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN
N°4

LA IMPLEMENTACIÓN DE
LA LEY DEL SERVICIO CIVIL
DURANTE EL PERIODO
2013-2016: UN ANÁLISIS DE
LOS FACTORES QUE
EXPLICAN LOS AVANCES
EN EL PROCESO DE
REFORMA EN LOS
MINISTERIOS DEL ESTADO
PERUANO

VÍCTOR TORRES BALCÁZAR



ESCUELA DE
GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS



PUCP

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN 4

La implementación de la ley del servicio civil durante el periodo 2013 2016: Un análisis de los factores que explican los avances en el proceso de reforma en los ministerios del estado peruano

Cuaderno de Investigación N° 4

© Víctor José Torres Balcázar

© Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Pontificia Universidad Católica del Perú,

Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú.

Teléfono: (51-1) 626-2000 anexos 2709

escueladegobierno@pucp.edu.pe

Diseño de portada y diagramación: Estación de Cultura SAC

Primera edición – Abril, 2018.

Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio, total o parcial, sin el permiso de los editores.

TORRES, Víctor. 2018. *La implementación de la ley del servicio civil durante el periodo 2013 2016: Un análisis de los factores que explican los avances en el proceso de reforma en los ministerios del estado peruano.*

En Cuaderno de Investigación N° 4. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN
N°4

**LA IMPLEMENTACIÓN DE
LA LEY DEL SERVICIO CIVIL
DURANTE EL PERIODO
2013-2016: UN ANÁLISIS DE
LOS FACTORES QUE
EXPLICAN LOS AVANCES
EN EL PROCESO DE
REFORMA EN LOS
MINISTERIOS DEL ESTADO
PERUANO**

VÍCTOR TORRES BALCÁZAR

Índice

Resumen	5
Antecedentes	7
Introducción	14
La reforma del servicio civil en el Perú	18
Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil	24
Factores que afectan la implementación de la reforma del servicio civil en los ministerios del Estado peruano	29
Análisis de los resultados	49
Conclusiones	62
Referencias bibliográficas	65

La implementación de la ley del servicio civil durante el periodo 2013 2016: Un análisis de los factores que explican los avances en el proceso de reforma en los ministerios del estado peruano*

VÍCTOR JOSÉ TORRES BALCÁZAR¹

Resumen

El presente documento se centra en la política del servicio civil, una de las pocas políticas públicas que, desde el retorno de los gobiernos democráticos, ha logrado perdurar en el tiempo y alcanzar la maduración de su fase de diseño, a partir del impulso recibido por las diferentes administra-

* Este documento está basado en la tesis calificada con el grado de “Sobresaliente” por la Maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

¹ Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con siete años de experiencia profesional en organizaciones del sector público, tales como el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación, y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Correo: victor.torres@pucp.pe

ciones de turno y el consenso generado en torno al proceso de adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con miras a la celebración del bicentenario. La citada política que crea un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en el Estado, ganó un espacio en la agenda pública en el 2008 con la creación del ente rector del sistema administrativo de la gestión de los recursos humanos en el Estado, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), y con la promulgación de un Decreto Supremo que la incorporó como política nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del sector público en el 2010. Sin embargo, es en el 2013 cuando alcanzó su hito normativo más importante mediante la aprobación de la Ley del Servicio Civil.

Palabras clave: Implementación, servicio civil, ministerios del Estado, reforma estatal, estudio de caso.

Antecedentes

La modernización de la gestión pública ha congregado diferentes esfuerzos en el Estado peruano desde la segunda mitad de la década del noventa. Ello tras el reconocimiento, bajo la influencia de las reformas de segunda generación (Bresser Pereira 1998: 539-540), de que las medidas implementadas en materia de política económica y monetaria no eran suficientes para garantizar el crecimiento económico del país y la reducción de sus principales problemas sociales y que, por consiguiente, resultaba necesario replantearse nuevamente el rol del Estado y el papel que en él jugaba la burocracia.

En esa línea, el concepto “Estado” y concretamente “administración pública” como el conjunto de entidades públicas que lo conforman y a través de las cuales produce bienes y presta servicios, empezó a concitar la atención de algunos sectores de la administración de turno. Se reconocía que el desempeño de las entidades públicas y, por consiguiente, el de los servidores públicos, incidía en diferentes características de los bienes y servicios que ofertan, lo que a su vez afectaba la valoración que los ciudadanos

otorgan a dichos productos. Con ello, las alternativas de solución en discusión pasaban de la disminución del papel de la burocracia estatal, al análisis del rol estratégico de la administración pública y de la orientación de su accionar hacia los individuos en su rol de ciudadano, cliente o usuario.

Sin embargo, los esfuerzos por mejorar la gestión pública en el Estado peruano no respondían a una política integral, sino a iniciativas aisladas y poco coordinadas entre sí. Más allá del surgimiento y fortalecimiento de algunas entidades, que hasta la fecha son referentes en materia de modernización de la gestión pública, no se logró que el Estado en su conjunto evidenciara la implementación de una política nacional de modernización.

Sería recién después del gobierno de transición que las administraciones de turno empezarían a configurar un marco normativo para sentar las bases de líneas de acción coherentes que alcancen a todas las entidades del Estado. Así, inicialmente con una Ley aprobada en el 2002 y varios años después con su desglose en un Decreto Supremo en el 2013, que esbozaba una política más concreta, el Estado, atravesando a tres gobiernos, daba paso a la fase de implementación de una política pública sobre modernización de la gestión pública.

No obstante, en paralelo a ese trabajo de creación normativa, lo que la realidad reflejaba era que el periodo de

bonanza económica² que se vivía no iba acompañado de un crecimiento similar de la capacidad estatal para administrar sus mayores recursos³. Esa situación se tornaba más visible al contrastar el crecimiento anual del presupuesto público con los niveles promedio de gasto público, sobre todo en los niveles regional y local. Ese contexto favorable, aunque inadecuadamente aprovechado, llevó a poner en agenda la urgencia de introducir nuevas reformas de segunda generación e implementarlas de manera progresiva

² Los porcentajes más altos de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), desde el retorno de la democracia, lo han tenido los gobiernos de los presidentes Alejandro Toledo y Alan García. Así, la gestión de Toledo cierra el año fiscal 2006 con un crecimiento del 7.7 %, mientras que García hace lo propio en el 2011 con un crecimiento del 6.9 %. En ambos casos, dichos años, a su vez, representaron los años de gobierno en el que mayor presupuesto público se asignó. De un lado, durante la gestión de Toledo el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del 2006 fue de más de 45 mil millones de nuevos soles (21 % más que el presupuesto con el que inició su gestión), mientras que, del otro, la gestión de García asignó para el 2011 un PIA de más de 88 mil millones de nuevos soles (34 % más que el presupuesto con el que inició su gestión).

³ El indicador que mejor grafica dicha premisa es el porcentaje de ejecución del presupuesto público. En esa línea, y tomando como referencia el periodo 2006 – 2010, que es el que concentra los niveles más altos de crecimiento del PBI, se tiene que el promedio del nivel de ejecución del presupuesto público en los niveles regional y local fue, en promedio, de 80.02 % y 68.02 %, respectivamente.

sin posibilidad de esperar que la política pública de modernización de la gestión pública transite de su fase de diseño a la de implementación.

La necesidad de eliminar barreras burocráticas, volver más efectivos los mecanismos de recaudación tributaria, mejorar la ejecución del gasto público, entre otras soluciones identificadas para combatir el problema del desaprovechamiento del crecimiento económico, iban asociadas a la urgencia de potenciar el capital humano del sector público: los ejecutores. Todas esas alternativas propuestas, incluida la del servicio civil, se volvieron objetivo de reformas en la última década, siendo abordadas por las administraciones de García Pérez y Humala Tasso en menor o mayor medida.

Así, a mediados del 2008, apelando a la Reforma del Estado, el gobierno de turno formalizó el inicio de la etapa de diseño de uno de los pilares de la modernización de la gestión pública: la política pública sobre servicio civil. La intención de esa política era complementar el crecimiento económico sostenido del país con el crecimiento de las capacidades estatales, aprovechando la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos para promulgar un paquete normativo sobre gestión de los recursos humanos en el Estado.

Tras la desactivación del Instituto Nacional de Administración Pública en la década de los noventa no hubo intervención pública relevante en materia de recursos

humanos. La creación del ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos significó el retorno de los esfuerzos por administrar el servicio civil peruano y construir una carrera pública. De cierto modo, la creación de un rector en materia de recursos humanos respondía a la ausencia de institucionalidad para retomar el diseño de una política pública de esa naturaleza:

La Administración Pública no solo está constituida por los entes que prestan servicios públicos. Una parte fundamental (que, por demás, tiende a adquirir creciente relevancia) es la institucionalidad dedicada a la formulación de las políticas públicas y a las actividades de rectoría y regulación. Pero, para los entes regulatorios las propuestas realmente innovadoras son escasas; para aquellos que constituyen el núcleo estratégico del Estado son casi inexistentes. Tal vez ello se explica porque las prescripciones en boga emergen de países donde este tipo de institucionalidad funciona “bien”. Pero este no es el caso de América Latina, donde un déficit central atañe al propio modelo burocrático. El corporativismo y el clientelismo constituyen una expresión de este déficit. No dar cuenta de ellos puede aumentar tales problemas (Cunill 1999: 15-16).

Sin embargo, más allá de la creación de un grupo de gerentes públicos seleccionados de manera meritocrática y puestos a disposición de la demanda de las entidades públicas, y de la implementación de algunas prácticas novedosas en materia de gestión de las necesidades de capacitación de los servidores públicos, no se produjeron cambios sustanciales en los primeros cinco años de existencia de dicho ente rector, lo que coincide con el modelo de una política incrementalista.

Es recién en el 2013 que la política del servicio civil se posiciona como una de las políticas públicas más representativas del presente decenio, tras la publicación de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, a mediados del citado año, y de sus Reglamentos tan solo un año después. Con ello no solo recobraba relevancia en la agenda pública el tema de la gestión de los recursos humanos, sino que ese se potenciaba en sí mismo al volver obligatoria la adecuación de las entidades públicas a unos lineamientos en materia de modernización⁴ y esbozar lineamientos generales sobre

⁴ Con las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional (TC) el 26 de abril de 2016, que atendían las demandas de inconstitucionalidad presentadas sobre el contenido de la Ley N.º 30057 y/o secciones de ella, se afianza el alcance general del régimen del servicio civil, en tanto el TC considera que debe respetarse el objeto de la Ley del Servicio Civil de crear un régimen único y exclusivo para la personas que prestan servicio en entidades públicas del Estado, razón por la cual no procede la excepción a su alcance de ningún entidad pública.

carrera pública, capacitación, directivos públicos, evaluación del desempeño, entre otros asuntos.

Así pues, el diseño de la política del servicio civil asumía el supuesto de que “(...) si la institucionalidad pública es el marco de incentivos de las organizaciones públicas, cualquier reforma de estas sólo será positiva y duradera en la medida en que contribuya a reformar también positiva y duraderamente el fondo o marco institucional en que la organización se inserta. Toda verdadera reforma del Estado ha de ser, pues, a la vez, organizativa e institucional” (Cunill 1999: 15-16).

Introducción

En junio de 2013 se aprobó la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil, que crea un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en el Estado y que alcanza a las entidades públicas del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, y Poder Judicial, a los Organismos Constitucionales Autónomos, a los Gobiernos Regionales, a los Gobiernos Locales y a los demás organismos, programas y proyectos que se consideren sujetos a las normas comunes del derecho público.

La política del servicio civil ha cumplido cuatro años de implementación efectiva⁵ y cuenta con datos que evidencian el avance que tiene. Precisamente, la investigación realizada se enmarcó en la fase de implementación de la citada política pública, buscando ser una de las primeras aproximaciones a los resultados que hubiere arrojado este

⁵ Para la presente investigación se deberá comprender por ‘un año de implementación efectiva’ al periodo que ha transcurrido desde la publicación de los “Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil”, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 160-2013-SERVIR/PE, en octubre de 2013 hasta la fecha de elaboración de este documento.

nuevo intento por iniciar una reforma en los recursos humanos del Estado peruano.

Ahora bien, dada las dimensiones de la política en cuestión, el tema quedó acotado al proceso de adecuación que la denominada “Ley Servir” obliga efectuar a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, previo a la realización de los concursos públicos que motiven el ingreso de personas a los puestos bajo el nuevo régimen laboral. Asimismo, dado que las entidades públicas que conforman el Estado peruano oscilan alrededor de las 2500, también resultó necesario concentrar la investigación en el análisis de un tipo de entidad en particular. Así, apelando a su relevancia como “ente rector” de un sistema funcional y a los avances que en conjunto vienen mostrando, se creyó conveniente abocarse a los ministerios como el tipo de entidad a analizar en la investigación.

En atención al estado actual de la política pública del servicio civil y al hecho de que los diecinueve ministerios del Estado peruano se encuentran inmersos en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil, y a los avances que esas entidades vienen evidenciando en el citado proceso, el trabajo de investigación giró en torno a la identificación de los factores que podrían estar condicionando su grado de avance en la aplicación del proceso de tránsito. Así, terminó considerándose la influencia de distintas variables, principalmente internas, en el proceso

de tránsito al nuevo régimen del servicio civil por parte de los ministerios entre 2013 y 2016.

Se plantearon doce variables explicativas que, por sus características, fueron posteriormente agrupadas en tres dimensiones: características organizacionales del ministerio, características de la normatividad y las herramientas del tránsito, y liderazgo en el proceso de tránsito del ministerio. Cada una de estas fue asociada con el grado de avance de las entidades estudiadas con el fin de comprobar la intensidad de las asociaciones y determinar el grado de explicación. Sin embargo, solo cuatro de ellas evidenciaron una asociación y grado de explicación importantes, por lo que fueron seleccionadas para la construcción de un modelo predictivo.

Así, a partir de dichas variables, se logró determinar que el grado de avance de los ministerios logra ser explicado en casi un 75 % por la cantidad de personas que presta servicios, el tiempo que lleva el ministerio inmerso en el proceso de tránsito, la percepción de complejidad que se tiene sobre las herramientas del tránsito y la posición jerárquica de quien se desempeña como responsable organizacional del proceso de tránsito.

La investigación realizada invita a las personas interesadas en los procesos de reforma a realizar una reflexión sobre las complejidades del proceso de implementación, las alertas que la puesta en práctica lanza sobre la necesidad de

aplicación de ajustes en el diseño y la pertinencia de que los actores responsables de la ejecución tomen medidas, mientras la política en cuestión sea legítima y visible.

La reforma del servicio civil en el Perú

Hasta antes de la publicación del Decreto Legislativo N°1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, no se habían dado más que muestras de preocupación por el desorden imperante en la gestión de los recursos humanos en el Estado, y algunos intentos aislados por aminorar el caos de los múltiples regímenes laborales y resolver el congelamiento de las remuneraciones.

Con la creación de Servir se instala en el Estado peruano una preocupación por iniciar una real reforma del servicio civil, indistintamente de los gobiernos que empezarían a transitar. A todas luces, el nuevo ente rector del sistema administrativo no iba a poder abordar las diferentes causas y subcausas del problema, por lo que, bajo un enfoque incrementalista, se optó por concentrar esfuerzos en la formación de un Cuerpo de Gerentes Públicos, tomando como ejemplo la experiencia chilena con los directivos públicos. La primera Presidenta Ejecutiva de Servir da más detalles sobre los pasos iniciales:

Las primeras decisiones buscaron mostrar avances que respaldaran aquellas que se habrían de tomar en el futuro. De hecho, el Consejo Directivo apostó a la convocatoria de la primera promoción de gerentes públicos mientras los demás equipos de SERVIR se constituían y fortalecían. La decisión se basó en la constatación de que los procesos de selección podrían recaer en el sector privado, con amplia experiencia en la materia. Además, la intervención privada evitaba la injerencia política, logrando el respaldo ciudadano. Por otra parte, se asumió una política de información constante al Presidente de la República por medio de memorandos cortos y al Consejo de Ministros, de presentaciones. Ello mantuvo abierta la ventana de oportunidad y redundó en la aprobación de las normas base para los siguientes pasos de la implementación (asignación presupuestal, escala remunerativa, régimen laboral de los gerentes públicos, etc.) (Esparch 2012: 25).

Así, los primeros cuatro años de existencia de Servir se enfocaron en un esfuerzo por posicionarse como ente rector del sistema administrativo frente a las oficinas de recursos humanos de los tres niveles de gobierno, desarrollar la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos e intentar dar

unos primeros pasos en materia de capacitación. Sobre este último tema destacan las investigaciones que se hicieron sobre la oferta pública y privada de capacitación en temas relacionados a la gestión pública. Además, se trabajó en el diseño e implementación de una herramienta tecnológica para identificar las necesidades de capacitación por parte de responsables y operadores de los sistemas administrativos de inversión pública, abastecimiento y recursos humanos.

En paralelo, se había desarrollado un paquete normativo que, a diferencia de los tres Decretos Legislativos promulgados por el Presidente de la República, seguirían su camino por diferentes Comisiones del Congreso. No obstante, la ventana de oportunidad para profundizar la reforma se había cerrado. El escenario político involucraba un resquebrajamiento del poder de negociación y concertación del partido de gobierno, y ello unido a la aversión de los gremios más representativos de trabajadores hacia Servir, motivaron el desinterés de algunos de los principales voceros partidarios de asumir la iniciativa en las Comisiones que integraban.

La transición hacia la administración de Ollanta Humala, además de una serie de cambios en la interna de Servir, trajo consigo un clima favorable para la revisión y ajuste de la propuesta normativa. Se retomaron los trabajos no pensando en la creación de un nuevo régimen, sino en el diseño de los cimientos para el despegue de los subsistemas

de gestión de recursos humanos y en la necesidad de coordinación con el sector de economía y finanzas para la construcción de una nueva escala de compensaciones. Todo ello a la luz del trazado de una carrera pública caracterizada por la meritocracia y la potenciación capital humano.

Hacia el último trimestre del 2012 la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) aprueba la estrategia de modernización de la gestión pública y el tema adquiere, nuevamente, cierta relevancia, específicamente lo concerniente a la calidad en la elaboración de bienes y prestación de servicios. Surge una nueva discusión sobre el accionar del Estado y su capacidad de satisfacer la demanda de la ciudadanía. De esa manera, parafraseando a Cortázar, la búsqueda de elevar la capacidad de acción del Estado y, en consecuencia, la calidad de las políticas públicas, conllevó a encontrar en un servicio civil de calidad una línea de solución que, al mismo tiempo, encerraba un proceso de reforma (2011: 3).

En esa línea, en un primer momento fue afinado el proyecto de Ley del Servicio Civil para su socialización con los portavoces del partido de gobierno y congresistas de otras bancadas interesados en la modernización del Estado y, posteriormente, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, los Reglamentos de dicha Ley. Tanto para el caso de la Ley como de los Reglamentos, el discurso asumido fue el de que “en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los

recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos” (Longo 2006: 5).

Dicho discurso fue plasmado en el Artículo N.º 2 de la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil, en el que se afirma que la finalidad es que “las entidades alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran” (Congreso de la República 2013:1). En esa línea, el documento normativo puede resumirse en dos aspectos que deben concitar la atención de la reforma y que apelan al contenido de la Carta Iberoamericana de la Función Pública:

- La adecuación de la cantidad de puestos y de ocupantes a las actividades y las tareas que deben realizar las entidades públicas en atención a su norma de creación y con la finalidad de atender al ciudadano que espera determinado bien o servicio.
- La relevancia de las competencias de las personas y la gestión de estas en el desempeño de una entidad pública (2003: 10).

En el 2013, con la promulgación de la Ley SERVIR, y en el 2014 con la promulgación de los tres Reglamentos

de dicha Ley, entra en vigencia la implementación de la reforma del servicio civil. Esta reforma refuerza, a partir de un marco normativo sólido, los esfuerzos del 2008 y se sumerge en una iniciativa mucho más ambiciosa.

A la fecha, y luego del informe preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el 2014 que sigue resaltando que el proceso de profesionalización de la función pública en el Perú se encuentra aún en un nivel muy bajo, Servir continúa con la complementación del marco normativo a partir de directivas, instrumentos técnicos y guías metodológicas específicas que aterrizen el contenido general de la Ley y sus Reglamentos. Del mismo modo, continúa con las acciones de asistencia y monitoreo a un importante grupo de entidades públicas que está atravesando un proceso de adecuación para migrar al régimen del servicio civil.⁶

⁶ Hasta el 25 de marzo de 2017 eran 291 entidades públicas las que se encontraban en proceso de tránsito al régimen del servicio civil. Esas, según nivel de gobierno, se distribuían de la siguiente manera: 181 entidades públicas del nivel nacional, 10 del nivel regional y 100 del nivel local. Cabe mencionar que ninguna de ellas había logrado concluir con la aplicación del total de herramientas demandadas para iniciar con los concursos públicos de méritos bajo el nuevo régimen laboral.

Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil

Con la Ley del Servicio Civil se concretó un nuevo intento por unificar la variedad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten en el sector público y que comprende a un número aproximado de 2500 entidades públicas que, a su vez, albergan a un total de 1400000 personas como servidores públicos.

Tabla 1. Total aproximado de servidores públicos en el Estado peruano

Total de servidores públicos según nivel de gobierno		Total de servidores públicos según régimen laboral	
Nacional	240 800	DLeg. 276	224 000
Regional	123 200	DLeg. 728	98 000
Local	196 000	DLeg. 1057	238 000

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)
Elaboración propia

Esta norma se aprobó con la finalidad de que las entidades públicas alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten servicios de calidad. Precisamente, para

ello se apostó por un proceso de reorganización parcial de las entidades públicas, que promoviera la identificación y el aprovechamiento de oportunidades de mejora, y la justificación técnica de las reales necesidades de dotación de personal⁷.

En esa línea, en septiembre de 2013 la Autoridad Nacional del Servicio Civil, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N°160-2013-SERVIR-PE, aprobó los lineamientos para el tránsito⁸ de una entidad pública al régimen del servicio civil, los cuales desarrollan con mayor detalle el contenido expuesto en la Ley N° 30057.

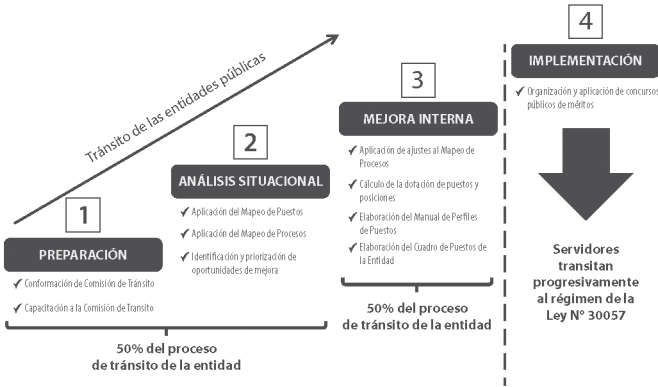
⁷ Por “reales necesidades de dotación de personal” se hace alusión a la determinación técnica de la cantidad de puestos y posiciones que una organización pública requiere para llevar adelante una correcta elaboración de bienes públicos y prestación de servicios públicos, y una adecuada administración interna, así como a la especificación de las funciones, requisitos y otras características de dichos puestos que deberán tomar en consideración quienes pretendan ocuparlos.

⁸ Si bien el contenido de la Ley del Servicio Civil alcanza a la totalidad de entidades públicas citadas en líneas anteriores, hasta abril de 2016 no todas ellas estaban obligadas a implementar los lineamientos para el tránsito. En ese sentido, eran 4 las entidades públicas exoneradas de transitar hacia el nuevo régimen del servicio civil: Banco Central de Reserva, Congreso de la República, Contraloría General de la República, Superintendencia de Administración Tributaria y Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Sin embargo, tras las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional el 26 de abril de 2016, se puede afirmar que ahora la citada Ley sí alcanza a todas las entidades públicas del Estado peruano.

Los lineamientos se agrupan en cuatro etapas, cada una implica acciones que las entidades públicas, llamadas a participar del tránsito, deberán realizar. A continuación, se presenta un breve resumen por cada una de ellas:

- **Etap 1. Preparación:** relacionada a la conformación de una Comisión de Tránsito y a la ejecución de acciones de comunicación y sensibilización del personal sobre el contenido de la Ley N° 30057 y la normativa asociada.
- **Etap 2. Análisis situacional:** abocada al diagnóstico actual de puestos y procesos con la finalidad de construir una línea de base que servirá para identificar espacios de mejora.
- **Etap 3. Mejora interna:** asociada a la aplicación de mejoras en los procesos, la determinación de la cantidad de puestos y de ocupantes necesarios, la elaboración de perfiles de puestos para ese total identificado y la valorización de los puestos; es decir, se procederá a la elaboración de los nuevos documentos de gestión institucional en materia de recursos humanos.
- **Etap 4. Implementación del nuevo régimen:** concentrada en la organización y ejecución de concursos públicos de méritos para cubrir aquellos puestos identificados como necesarios para el buen funcionamiento de la entidad.

Ilustración 1. Tránsito al régimen del servicio civil



Elaboración propia. Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)

Las tres primeras se concentran en la entidad pública como organización, en tanto el trabajo gira en torno a un diagnóstico situacional y la posterior aplicación de mejoras basadas en los resultados sistematizados. Mientras que la cuarta etapa se refiere a la incorporación de personas en los puestos señalados como necesarios a partir de la realización de concursos públicos de méritos.

Por ello, en algunas de las entidades materia del estudio se percibía al proceso de tránsito como una oportunidad para la mejora organizacional, más allá de la realización o no de concursos públicos en el corto plazo. En esa línea, se encuentran las siguientes afirmaciones de puestos jefaturales:

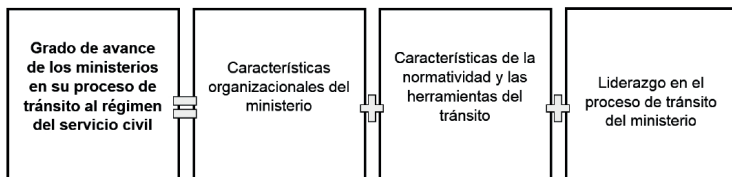
La decisión del inicio del proceso de tránsito la tomé dentro de una coyuntura de tensión interna del ministerio. El clima era muy malo, los directivos tenían muchas quejas del rendimiento de los servidores y no había mucho que hacer (...) Entonces, es el momento en que digo “hay que cambiar” y la única forma que había de cambiar era mirar a la nueva Ley del Servicio Civil, ver el tema de la meritocracia, ver el subsistema de gestión del rendimiento, que puede ser una herramienta que te ayude a generar ese cambio interno que se necesita. No ahora, no el próximo año, no en tres años, pero dejar instalado eso (...). Dejar sentado por lo menos las bases para que los que vengan después tengan herramientas, que yo no he tenido, y puedan mejorar la gestión (Director de Oficina de Recursos Humanos: noviembre 2015).

Es posible ver que la creación de un nuevo régimen laboral para el sector público —que se espera pase a convertirse en el largo plazo en el único régimen para servidores civiles— demanda un proceso de reflexión y de reorganización interna antes de realizar de los procesos de selección de personal. Es ese proceso el que fue materia de análisis en la investigación para el caso de los diecinueve ministerios del Estado peruano.

Factores que afectan la implementación de la reforma del servicio civil en los ministerios del Estado peruano

El estudio buscó identificar cuáles eran los factores que lograban explicar el grado de implementación de los lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil. En tal sentido, la investigación apuntó a demostrar la relación entre el grado de avance de los ministerios en su transición y un listado de variables agrupadas en tres dimensiones: características organizacionales del ministerio, características de la normatividad y las herramientas del tránsito, y liderazgo en el proceso de tránsito del ministerio.

Ilustración 2. Dimensiones que afectan el grado de avance de los ministerios



Elaboración propia

La investigación partió asumiendo la existencia de una variable dependiente y tres dimensiones con las que se relacionaba y cuyas variables independientes lograban explicarla, por ello la investigación fue concebida de tipo explicativa. La selección de dichas variables independientes estuvo condicionada a la existencia de datos confiables, el acceso a las fuentes de información identificadas y la posibilidad de incluirlas en un modelo econométrico.

En esa línea, se lograron identificar doce variables que se enunciarán en la siguiente tabla:

Tabla 2. Distribución de las variables independientes según dimensión en la que se encuentran

Características organizacionales del ministerio	Características de la normatividad y las herramientas del tránsito	Liderazgo en el proceso de tránsito del ministerio ⁹
Cantidad de personas que han asumido la titularidad del ministerio	Cantidad de años que lleva en tránsito el ministerio	Posición jerárquica del puesto que se desempeña como “champion” en el ministerio

⁹ Por “champion” se hace referencia al ocupante de un cargo dentro de la entidad, que, sin estar involucrado necesariamente en la operatividad de la aplicación de las herramientas del proceso, sí evidencia interés por que este se encuentre en marcha y, a partir del poder y legitimidad que se desprenden de su cargo, procura facilitar las acciones y recursos necesarios para evitar paralizaciones o retrocesos. Por su parte, el término “process leader” hace

Cantidad de personas que prestan servicios en el ministerio	Organización de la operatividad del tránsito	Posición jerárquica del puesto que se desempeña como “process leader” en el ministerio
Cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten	Percepción de la complejidad de las herramientas del tránsito	-
Proporción de ocupantes de puestos en regímenes laborales permanentes	-	-
Grado de injerencia de los sindicatos en los asuntos vinculados al tránsito del ministerio	-	-
Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de planeamiento y presupuesto, o la que haga sus veces, en el ministerio	-	-
Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de recursos humanos, o la que haga sus veces, en el ministerio	-	-

Elaboración propia

alusión a aquel ocupante de un cargo que sí tiene un conocimiento más técnico y cercano del proceso, y, que, en el ámbito de su competencia, realiza un monitoreo específico, atiende problemas operativos y motiva a otros responsables internos para mantener activo y dinámico el proyecto.

Características organizacionales

Esta dimensión comprende a todas aquellas características particulares de los ministerios que podrían estar afectando su grado de avance en el proceso de tránsito y que, eventualmente, podrían ser tomadas en cuenta por la administración de turno (alta dirección de los ministerios), en tanto se encuentran, en la mayoría de los casos, bajo su ámbito de control. A continuación, se listan las variables que fueron tomadas en consideración:

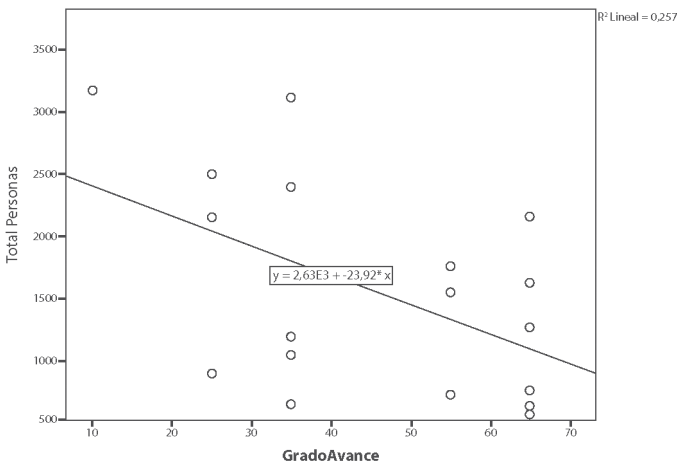
Tabla 3. Lista de variables específicas agrupadas en la dimensión “características organizacionales”

N°	Nombre de variables independientes
1	Cantidad de personas que han asumido la titularidad del ministerio
2	Cantidad de personas que prestan servicios en el ministerio
3	Cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten
4	Proporción de ocupantes de puestos en regímenes laborales permanentes
5	Grado de injerencia de los sindicatos en los asuntos vinculados al tránsito del ministerio
6	Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de Planeamiento y Presupuesto, o la que haga sus veces, en el ministerio
7	Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de Recursos Humanos, o la que haga sus veces, en el ministerio

Elaboración propia

Del total de variables, el número de personas que trabaja en los ministerios fue la variable propuesta de mayor relevancia para explicar el grado de avance del tipo de entidades seleccionado. Esa variable mostró una relación inversa con el grado de avance de los ministerios, que resultó ser relativamente fuerte, por lo que podía aprobarse la hipótesis de a mayor número de ocupantes de puestos, menor grado de avance del ministerio en su proceso de tránsito. Ello fue reforzado por el hecho de que la citada variable explicaba el grado de avance de los ministerios en un 26%, tal como lo muestra el gráfico a continuación:

Ilustración 3. Asociación entre el número de ocupantes de puestos de cada ministerio y su grado de avance en el proceso de tránsito



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)
Elaboración propia

Sobre el total de personas que ocupa puestos en los ministerios, se tiene que, en la mayoría de los casos (63 %), cuentan con más de mil ocupantes de puestos; sin embargo, la dispersión es alta, por lo que, aun cuando la media es de 1469 personas por ministerio, la desviación estándar oscila alrededor de 850. Ello, dado que existen ministerios conformados por casi 600 personas, mientras que hay otros que superan los 2000 ocupantes de puestos.

Precisamente, es esa dispersión la que no permite generalizar el sentido de la asociación para el caso de los diecinueve ministerios. En atención a la hipótesis, ministerios como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (544), el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (600) y el Ministerio del Ambiente (628) deberían mostrar un grado de avance importante, en tanto son las organizaciones de este tipo con menor cantidad de personas, premisa que efectivamente se cumple en la realidad, puesto que se encuentran entre la segunda y tercera etapa del proceso de tránsito. Pero también existen casos de ministerios de grandes dimensiones, como el Ministerio de Economía y Finanzas (1611) y el Ministerio de Justicia (2150) que, a pesar del número mayor de ocupantes de puestos, lideran el proceso de tránsito a nivel nacional, lo que se condice con el tipo de asociación de las dos variables analizadas.

Características de la normatividad y las herramientas

Esta dimensión aborda la relación entre toda aquella información sobre los instrumentos normativos y técnicos desarrollados por los actores estatales que encabezan la política pública de servicio civil y el proceso de implementación de los lineamientos para el tránsito al régimen del servicio civil. A continuación, se listan las variables que fueron tomadas en consideración:

Tabla 4. Lista de variables específicas agrupadas en la dimensión “características de la normatividad y herramientas del proceso de tránsito”

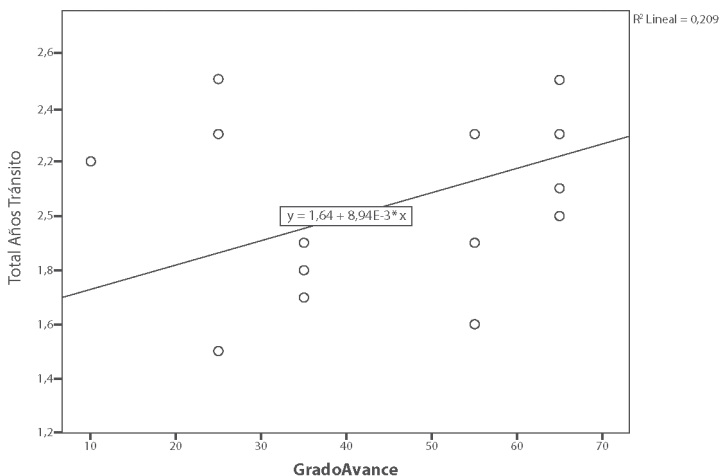
N°	Nombre de variables independientes
1	Cantidad de días que lleva en tránsito el ministerio
2	Percepción de la complejidad de las herramientas del tránsito

Elaboración propia

En este caso, ambas variables resultaron relevantes para explicar el grado de avance de los ministerios en su proceso de tránsito. Por un lado, el total de días que esas entidades públicas llevaban inmersas en el proceso de tránsito partía de una hipótesis bastante lógica: en tanto se presumía que los ministerios que tuvieran mayor tiempo en el proceso contaban con más días para la aplicación de herramientas y

cierre de etapas, por consiguiente, tenían un mayor grado de avance. La relación de variables mostró que existía una asociación positiva y que el total de tiempo de los ministerios en el tránsito lograba explicar el grado de avance en un 25 %.

Ilustración 4. Asociación entre el total de tiempo de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito y su grado de avance



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)
Elaboración propia

Posiblemente, la relación lograría ser mayor si no se presentaran casos atípicos que afectan el grado de explicación. Por ejemplo, los ministerios que se encuentran en el proceso de tránsito menos de dos años presentan una alta

dispersión, con cuatro ministerios relegados y otros seis que avanzan progresivamente hacia la mitad de la ruta. Por su parte, el grupo de ministerios que lleva más de dos años evidencia cierta uniformidad, a excepción de tres, que se encuentran ya en la tercera etapa y se proyectan a concluir en el segundo semestre del año. Lo expuesto se puede ver a más detalle en la tabla que se presenta a continuación:

Tabla 5. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de días inmerso en el proceso de tránsito y grado de avance alcanzado

Ministerio	Total de días	Etapa en la que se encuentra
Más de 1 año		
Presidencia del Consejo de Ministro	438	Etapa 1
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	550	Etapa 2
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	599	Etapa 2
Ministerio de Salud	620	Etapa 2
Ministerio de Relaciones Exteriores	638	Etapa 2
Ministerio de Agricultura y Riego	661	Etapa 2
Ministerio del Ambiente	681	Etapa 2

Ministerio de Energía y Minas	702	Etapa 2
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	722	Etapa 2
Más de 2 años		
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	737	Etapa 3
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	767	Etapa 3
Ministerio de Educación	792	Etapa 2
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	834	Etapa 2
Ministerio de Defensa	834	Etapa 3
Ministerio del Interior	842	Etapa 2
Ministerio de la Producción	913	Etapa 3
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	913	Etapa 3
Ministerio de Cultura	918	Etapa 2
Ministerio de Economía y Finanzas	920	Etapa 3

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)
Elaboración propia

Sobre la dispersión de los tiempos invertidos, se afirmó que la razón más sólida detrás de la explicación del retraso tenía que ver con lo engorroso que resultó la tercerización de la aplicación de herramientas, lo que llevó a que algunos

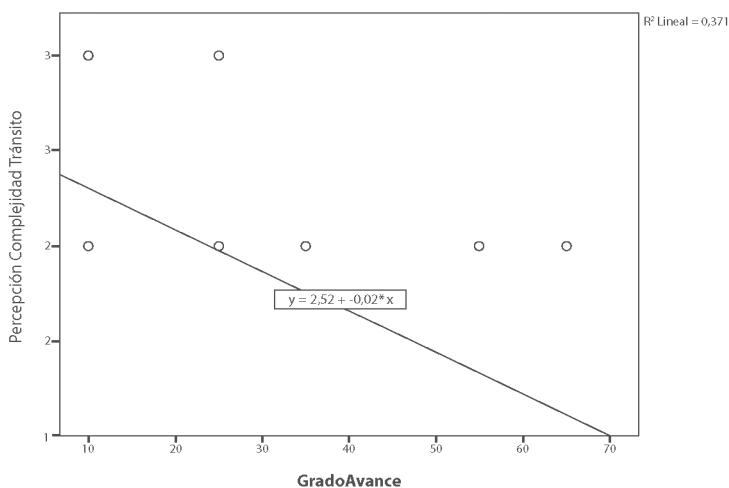
ministerios recurran al apoyo de agentes cooperantes para acelerar las cuestiones administrativas:

En el mercado no es que haya empresas realmente capacitadas o especializadas [en las herramientas del proceso de tránsito]. Entonces, salir por la normatividad de las contrataciones del Estado no era tan factible porque no todas las empresas tienen experiencia en el sector público, la pueden tener en el sector privado. Entonces empezamos a buscar a algunas empresas que pudieran tener una experiencia similar en el sector público, que eran pocas y, en tanto no teníamos presupuesto asignado a este tema, optamos por irnos por la cooperación internacional. Y es así que nos aventuramos a contratar por un cooperante, mediante el cual logramos aplicar la primera herramienta. Demoró su tiempo, pero se logró concluir con esa herramienta. Para las siguientes herramientas, partiendo del conocimiento de que no existen empresas especializadas en el sector público, iniciamos las coordinaciones con un cooperante y sale así la contratación de otra empresa (Secretario General: septiembre 2015).

Por otro lado, la investigación también consideró el supuesto de que, a mayor complejidad percibida, mayores

retrasos se generarían en el proceso de tránsito. También se identificó una asociación inversa entre dichas variables, por lo que a mayor complejidad percibida, menor grado de avance obtenido. Incluso se demostró que la complejidad percibida lograba explicar a la variable dependiente hasta en un 37 %.

Ilustración 5. Asociación entre la percepción de la complejidad de las herramientas de del proceso de tránsito por parte de los ministerios del Estado peruano y su grado de avance



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)
Elaboración propia

Ahora bien, el grado de explicación tal vez no sea mayor debido a que la complejidad percibida fue trasladada,

de cierto modo, a los consultores o empresas consultoras contratadas, de modo que los equipos de trabajo pudieran desembarazarse de cualquier dificultad. Así, más allá de concebir a las herramientas como complejas, su aplicación siguió su curso a cargo de personal externo. Sin embargo, no se debe perder de vista que, indistintamente del mecanismo de tercerización, eran las áreas usuarias las responsables de dar la conformidad a los productos entregados como parte del servicio contratado.

En esa línea, Servir jugó un rol importante a través del soporte a la revisión de los diferentes productos y la formulación de observaciones a las áreas usuarias, aunque en muchos casos —según lo expuesto por el equipo de asistencia técnica del ente rector— debió fungir también de mediador entre los ministerios y las empresas consultoras, pues algunas particularidades demandadas por las herramientas no habían sido recogidas de manera satisfactoria. Por ello, las rutas de aprobación de los entregables también influyeron en la extensión de los tiempos de los servicios, incrementando el total de días en tránsito de los ministerios.

Liderazgo en el proceso desde los ministerios

En esta parte nos referimos al liderazgo ejercido al interior de los ministerios sobre la implementación de los

lineamientos para el tránsito de esas entidades al régimen del servicio civil, aspecto que podría estar afectando su grado de avance y que, eventualmente, podría ser asumido como un factor crítico en la aplicación de herramientas en ese tipo de organizaciones. A continuación, se listan las variables que fueron planteadas para ser tomadas en consideración:

Tabla 6. Lista de variables específicas agrupadas en la dimensión “liderazgo en el proceso de tránsito”

N°	Nombre de variables independientes
1	Posición jerárquica del puesto que se desempeña como “champion” en el ministerio
2	Posición jerárquica del puesto que se desempeña como ‘process leader’ en el ministerio

Elaboración propia

Vale aclarar que el proceso de tránsito parte de la conformación de una comisión integrada por los puestos jefaturales llamados a liderar la aplicación de cada una de las herramientas del tránsito y comprometidos a apoyar en la solución de eventuales inconvenientes, tal como lo expresa una de las integrantes de una Comisión de Tránsito:

[...] por eso es que esa comisión ayudó mucho porque ellos en tanto directores, conversaban con su gente, los reunían y, en algunos casos, los exhortaban a tomar conciencia de la importancia de la mejora de los procesos y de que el objetivo era generar un beneficio en la ciudadanía (Directora de Planeamiento: abril 2016).

Sin embargo, esto no ha sido una práctica recurrente en los ministerios, en tanto cada responsable de órgano o unidad orgánica ya contaba de por sí con un conjunto de metas prefijadas y propias de la oficina a su cargo, que le restaban tiempo disponible para la ejecución de acciones de monitoreo y evaluación de productos.

En ese sentido, para el tránsito de los ministerios se logró identificar, en la mayoría de los casos analizados, el ejercicio de dos roles vinculados a la conducción y supervisión del proceso por parte de personas específicas que ocupan puestos en diferente nivel jerárquico según el ministerio del que se trate. Uno de ellos, el de “champion”, terminó por evidenciar la relevancia de la jerarquía de quien asumía la dirección general del proceso de tránsito.

Si asumimos al proceso de tránsito como un proyecto de mejora de las entidades públicas, podríamos vincular la figura del ocupante del puesto —preocupado por la rendición de reportes periódicos de avances e incidencias y

concentrado en la resolución de inconvenientes como última instancia— con la del actor conocido como “champion” en el lenguaje de los proyectos de gestión de la calidad. El “champion” es el puesto, por lo general de la alta dirección, que monitorea a los equipos involucrados en un proyecto y juega un rol de facilitador para garantizar su correcto desarrollo.

En ese sentido, esta figura era ejercida por diferentes puestos a lo largo de los diecinueve ministerios. A continuación, se muestran los diferentes niveles en los que se ubicaban los puestos que ejercían el citado rol para el proceso de tránsito en los ministerios:

Tabla 7. Distribución de los ministerios del Estado peruano según nivel jerárquico del “champion” del proceso de tránsito

Nivel jerárquico del “champion”	Ministerio	Etapa en la que se encuentra
Nivel 1	Ministerio de Cultura	Etapa 2
Nivel 4	Presidencia del Consejo de Ministro	Etapa 1
	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Etapa 3

Nivel 5	Ministerio de Educación	Etapa 2
	Ministerio de Salud	Etapa 2
	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Etapa 2
	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Etapa 2
	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Etapa 2
	Ministerio del Ambiente	Etapa 2
	Ministerio de Relaciones Exteriores	Etapa 2
	Ministerio de Energía y Minas	Etapa 2
	Ministerio del Interior	Etapa 2
	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Etapa 2
Nivel 6	Ministerio de Agricultura y Riego	Etapa 2
	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Etapa 3
	Ministerio de Economía y Finanzas	Etapa 3
	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Etapa 3
	Ministerio de Defensa	Etapa 3
	Ministerio de Producción	Etapa 3

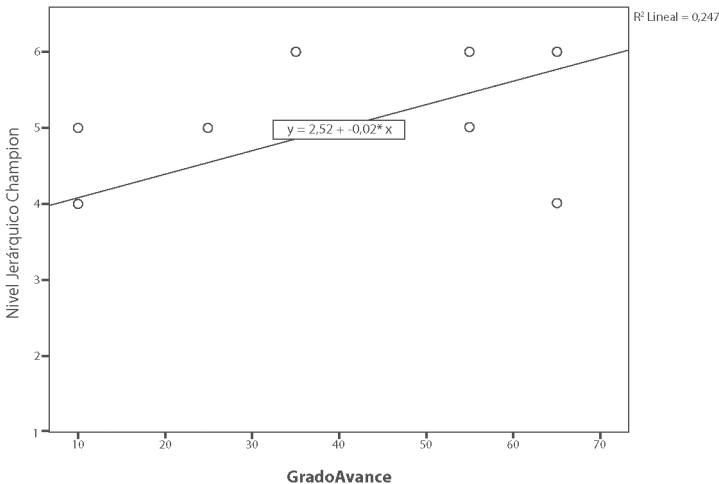
Elaboración propia. Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).

Los datos dispuestos evidenciaban que los ministerios en los que el rol de “champion” era ejercido por funcionarios públicos de la alta dirección (nivel 6) representan a las organizaciones públicas que han obtenido los mayores avances en el proceso de tránsito. Un ejemplo de ello lo describe en gran medida un funcionario de uno de los ministerios más avanzados:

Acá tenemos hasta tres grandes supervisores. La supervisión directa de la ministra, quien pide información sobre este tema, en qué estado estamos, es información cuasi diaria la que se le brinda, o, por lo menos, semanal. El otro rango de supervisión viene por el secretario general, quien ya tiene la reunión operativa, básicamente, con las personas a su cargo, que son OGA (Oficina General de Administración) y OGPP (Oficina General de Planificación y Presupuesto) en los ámbitos que corresponden. Estas dos últimas oficinas tienen a su cargo herramientas específicas, de un lado OGA con el Mapeo de Puestos, del otro lado OGPP, con el Mapeo de Procesos. Sin embargo, aunque cada oficina lidera una herramienta, ambas tienen coordinación constante. Entonces la supervisión viene desde la ministra, pasando por el secretario general y llegando hasta los directores (Secretario General: septiembre 2015).

Esto se corroboró cuando se analizaron ambas variables y se encontró que estas tenían un importante grado de asociación, lo cual indicaba que a mayor nivel jerárquico del puesto que fungía de “champion”, mayor era el grado de avance del ministerio del que forma parte. Eso quedó reforzado por el nivel de explicación que tenía esa variable sobre el grado de avance de los ministerios, que fue de 25 %.

Ilustración 6. Asociación entre el nivel jerárquico del “champion” y el grado de avance de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito



Elaboración propia. Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).

Asimismo, la jerarquía del puesto que funge de “champion” no sólo presiona a mantener un avance constante a las oficinas encargadas de la aplicación o supervisión de la ejecución de las herramientas de tránsito, sino que también evita o reduce los cuellos de botella que suelen presentarse por cuestiones básicamente administrativas.

Al respecto, uno de los responsables de los órganos operativos señala que “[...] hasta para lograr los recursos en los casos que haya que hacer consultoría, una decisión política vale más que un consenso entre planificación y presupuesto para decidir si vale la pena, o no, asignar presupuesto para contratar, por ejemplo, a una consultora. Se te puede caer el tema” (Director de Oficina de Recursos Humanos: noviembre 2015).

Análisis de los resultados

En líneas anteriores se hizo alusión expresa al total de doce variables que se consideró influyentes sobre el grado de avance alcanzado por los diecinueve ministerios en su proceso de tránsito al régimen del servicio civil. Sin embargo, tras el análisis de los datos obtenidos para cada una de dichas variables se pasó a desestimar la variable “organización de la operatividad del tránsito”, ya que la totalidad de ministerios optó por un mecanismo de implementación similar, vale decir se apoyaron en una empresa consultora o en un equipo de locadores de servicio para aplicar las herramientas del proceso de tránsito. En esa línea, la inclusión de una variable con los mismos datos en el modelo original no afectaba en lo absoluto al coeficiente de determinación resultante, razón por la cual fue retirada del análisis de la dimensión “características de la normatividad y las herramientas de tránsito”.

Ahora, concentrándonos en las once variables finalmente consideradas se configuró un modelo que, en apariencia, explicaría el grado de avance de las organizaciones analizadas en un porcentaje notable.

Tabla 8. Relación entre la variable dependiente y las variables independientes

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado
1	,962 ^a	,925	,789
a. Predictores: (Constante), Nivel Jerárquico Process Leader, Nivel Jerárquico Champion, Total Ministros, Porcentaje Persona Permanente, Total Años Tránsito, Injerencia Sindicatos, Total Responsables OPP, Total Responsables ORH, Percepción Complejidad Tránsito, Total Regímenes Modalides, Total Personas			

Elaboración propia.

Sin embargo, no era posible asumir que un modelo que agrupase a once variables representara un modelo fiable que permitiese explicar el avance alcanzado por los ministerios en el tránsito. Un modelo así arrojaba una correlación cercana al 95 %, pero ello respondía básicamente a la cantidad de variables consideradas en el modelo, por lo que en la investigación se priorizó la construcción de un modelo parsimonioso. En tal sentido, resultó apropiado proceder a limitar el grupo de variables considerado con la finalidad de construir un modelo que ayudase en la explicación de la variación del grado de avance alcanzado por los diecinueve ministerios.

A lo largo de los acápites precedentes se ha podido visualizar el porcentaje de explicación individual de las

variables independientes más relevantes. Los coeficientes de determinación de la totalidad de variables pueden resumirse a través de la siguiente tabla:

Tabla 9. Comparaciones entre la variable dependiente y las variables independientes

Dimensiones y variables	Coeficiente de determinación
Características organizacionales	
Cantidad de personas que han asumido la titularidad del ministerio	0.12
Cantidad de personas que prestan servicios en el ministerio	0.26
Cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten	0.04
Proporción de ocupantes de puestos en regímenes laborales permanentes	0.01
Grado de injerencia de los sindicatos en los asuntos vinculados al tránsito del ministerio	0.02
Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de Planeamiento y Presupuesto, o la que haga sus veces, en el ministerio	0.00

Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de Recursos Humanos, o la que haga sus veces, en el ministerio	0.00
Características de la normatividad y las herramientas del tránsito	
Cantidad de años que lleva en tránsito el ministerio	0.21
Percepción de la complejidad de las herramientas del tránsito	0.37
Liderazgo en el proceso de tránsito del ministerio	
Posición jerárquica del puesto que se desempeña como “process champion” en el ministerio	0.25
Posición jerárquica del puesto que se desempeña como “process leader” en el ministerio	0.13

Elaboración propia.

A partir de los datos presentados, se procedió a analizar en una regresión múltiple la influencia de las variables que, de manera individual, contaban con los porcentajes de explicación más altos.

Tabla 10. Relación entre la variable dependiente y las variables independientes

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado
1	,855 ^a	,732	,649
a. Predictores: (Constante), Percepción Complejidad Tránsito, Total Años Tránsito, Nivel Jerárquico Champion, Total Personas			

Elaboración propia.

De esta manera, a partir de las cuatro variables que de manera individual obtenían los mayores coeficientes de determinación se llegó a la construcción de un modelo fiable que permite explicar en un porcentaje importante (73 %) a la variable dependiente.

Ilustración 7. Modelo que explica el grado de avance de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil

$y = 6.542 + 0.004(x1) + 30.588(x2) + 14.664(x3) + 3.522(x4)$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • y = Grado de avance de los ministerios en su proceso de tránsito al régimen del servicio civil • x1 = Cantidad de personas que presta servicios en el ministerio • x2 = Cantidad de años que lleva el ministerio en tránsito • x3 = Percepción de complejidad de las herramientas del tránsito • x4 = Posición jerárquica del puesto que se desempeña como “champion”

A la luz de los resultados, las variables que más influían en el grado de avance de los ministerios en su proceso de tránsito al régimen del servicio civil eran la cantidad de personas que prestaban servicios en el ministerio, los años que llevaba en tránsito el ministerio, la percepción de complejidad de las herramientas por parte del equipo operativo y la posición jerárquica del puesto que se desempeñaba como “champion” en el ministerio. Esas cuatro variables llevan a tener en cuenta las siguientes afirmaciones:

- El proceso de tránsito demanda la aplicación de herramientas que, indistintamente del modo cómo son ejecutadas, requieren información por parte de los responsables de oficina y de representantes de los equipos que estos tienen a su cargo.

Por consiguiente, organizaciones con estructuras más grandes encierran un mayor número de divisiones o equipos de trabajo, a lo que usualmente se le puede añadir la coexistencia de ocupantes de puestos bajo regímenes de trabajo o modalidades contractuales distintas. Esto traería como resultado la aplicación de distintas estrategias cuando se requiera usar instrumentos de recojo de información. Esa complejidad de tipo operativo motiva la extensión en el tiempo de la aplicación de las herramientas del tránsito.

- La implementación de los lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil constituye un proceso relativamente largo que ha motivado que los ministerios apliquen una serie de herramientas para diagnosticar y resolver problemas vinculados a sus líneas operativas y a su administración interna por un periodo de casi dos años.

Mientras un ministerio se encuentre más días inmerso en dicho proceso, mayor será la probabilidad de que alcance un nuevo hito que evidencie un nuevo avance, ya que gozará de más tiempo para organizar el proceso de contratación de un servicio de consultoría, llevar a cabo la aplicación de una de herramienta de tránsito o coordinar con el equipo responsable de Servir el levantamiento de observaciones para la aprobación de algún producto del tránsito.

- El modelo presentado ratifica la lógica de que a mayor percepción de complejidad sobre las herramientas, más lento será el proceso a ejecutar, en tanto la operatividad corre por cuenta de equipos que tienen que familiarizarse y aplicar lineamientos y metodologías que son nuevas en casi toda su composición, y que les demandan una inversión adicional de tiempo y esfuerzo usualmente

destinado para llevar a cabo las actividades propias del quehacer organizacional.

Sobre el tema de la percepción, no influye el hecho de que los ministerios hayan optado por la tercerización de las herramientas del tránsito, dado que eso no eximió —ni a los responsables del monitoreo de la ejecución y revisión de productos ni a los servidores encargados de proporcionar información sobre sus puestos y las actividades que realizan— de tener un acercamiento en mayor o menor medida a las reglas y pasos definidos por Servir para cada una de las herramientas del tránsito.

- El grado de avance del proceso de tránsito de los ministerios se ve condicionado por la posición jerárquica del puesto que se desempeña como “champion”. Mientras más arriba del organigrama se ubique dicho puesto, mayor control podrá ejercer en favor de la velocidad del proceso.

Por ejemplo, problemas vinculados a la atención de los requerimientos presupuestales para los servicios de aplicación de herramientas del tránsito, demoras en la ejecución de los procesos de contratación de dichos servicios, entre otros entrampamientos administrativos, pueden ser resueltos rápidamente si es que el ministro o el secretario general fuera la persona que está al pendiente de los reportes

periódicos sobre el avance del ministerio en el tránsito y los incidentes que se tuvieran.

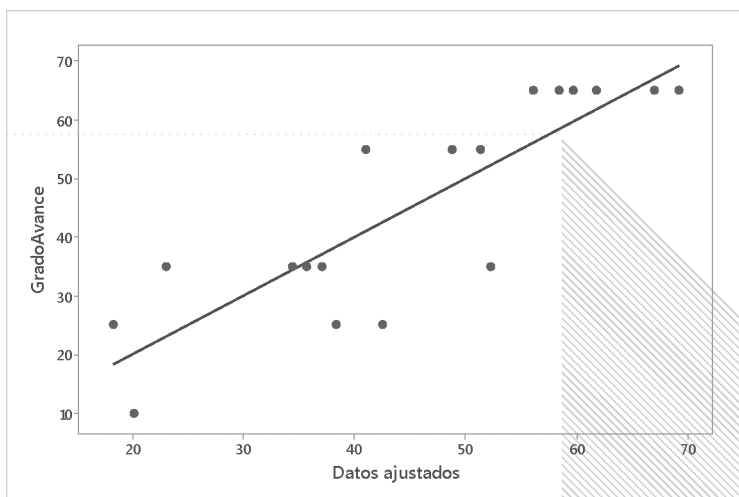
Lo antes mencionado permite afirmar que de la totalidad de hipótesis con las que se inició el trabajo, solo cuatro de las once posibles relaciones resultaron relevantes para el problema de investigación:

- A mayor número de personas que presta servicios en el ministerio, menor será el grado de avance en el proceso de tránsito.
- A mayor número de días inmerso en el proceso de tránsito, mayor será el grado de avance del ministerio en dicho proceso.
- A mayor complejidad percibida por los equipos de trabajo encargados del tránsito sobre el proceso y sus herramientas, menor será el avance del ministerio en su proceso de tránsito al régimen del servicio civil.
- A mayor jerarquía del cargo de quien está pendiente del avance general del ministerio en el tránsito, mayor será el avance de este.

Ahora, a partir del modelo construido fue posible proyectar una distribución del total de los diecinueve ministerios con las variables consideradas, lo que llevó a visualizar

tres grandes agrupaciones de ministerios que merecerían algún tipo de atención especial por parte de Servir en pro de mantener, dinamizar o acelerar el proceso de tránsito.

Ilustración 8. Dispersión que muestra el ajuste del grado de avance de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil al modelo construido



Elaboración propia. Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).

Existía un primer grupo integrado por seis ministerios (Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Defensa, Ministerio de desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Producción y Ministerio de Comercio Exterior y Turismo)

y al que se le denominó “ministerios modelo”. Esos ministerios se caracterizaban por tener la mayor cantidad acumulada de días en el proceso de tránsito (847 días en promedio), contar con un representante de la alta dirección que demanda reportes periódicos sobre el estado del tránsito del ministerio (el ministro y/o el secretario general), poseer un equipo técnico que está familiarizado con las herramientas del tránsito y encontrarse próximos a presentar la primera herramienta de la tercera etapa del proceso de tránsito: el informe técnico que sustenta la cantidad de puestos y posiciones necesarias para el funcionamiento de la organización.

Un segundo grupo estaba conformado por tres ministerios (Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Interior y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) y fue calificado como “ministerios encaminados”. Ese grupo se distinguía por encontrarse en el tránsito por un periodo de días cercano al promedio de los ministerios (714 días en promedio), contar con un representante de alta dirección o un directivo público al pendiente del avance del ministerio, disponer de un equipo técnico que de manera regular demanda asistencia técnica o atención de consultas especializadas a Servir y haber concluido con la segunda etapa del proceso de tránsito.

El tercer grupo, que concentraba a la mayor cantidad de estas organizaciones, lo integraban ocho ministerios

(Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Cultura, Ministerio de Transporte y Comunicaciones y Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo) y fue nombrado el de los “ministerios vulnerables”. Ese conjunto se encontraba inmerso en el proceso de tránsito por un periodo por debajo del promedio del total de ministerios (703 días en promedio), había tenido, en promedio, tres responsables de la Oficina de Recursos Humanos y tres responsables de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto durante ese lapso de tiempo, no contaba con un puesto similar ejerciendo el rol de “process leader” al interior de la organización, disponía de equipos de trabajo que esporádicamente establecían comunicación con el ente rector para abordar cuestiones vinculadas a la aplicación de las herramientas del tránsito y se encontraban, o bien concluyendo con la aplicación del Mapeo de Puestos, o bien ejecutando el Mapeo de Procesos.

En adición a los conjuntos presentados, había dos ministerios que no aparecían en ninguna agrupación (Ministerio de Educación y Presidencia del Consejo de Ministros). La razón de ello radicaba en que, al cierre de la investigación, no se contaba con información sobre la aplicación de alguna de las herramientas del tránsito en su sede central, por lo que resultó pertinente no considerarlas,

en tanto aparecían especialmente rezagadas en la distribución de los ministerios.

En ambos casos la situación era similar, los cargos que formaban parte de la Comisión de Tránsito fueron informados de los lineamientos para el tránsito y la secuencia de acciones que se debería evaluar emprender en el corto plazo. Sin embargo, aun cuando la decisión comunicada fue la de tercerizar la aplicación de las herramientas, el proceso de contratación respectivo, que se inicia con la elaboración de los términos de referencia y concluye con la adjudicación del servicio, no fue impulsado de forma permanente por ninguno de los responsables de área.

Mientras que el Ministerio de Educación, con un total de 792 días en el proceso de tránsito, tenía una fecha incierta para concluir con la aplicación del Mapeo de Puestos; la Presidencia del Consejo de Ministros, con poco más de la mitad de días (438) en el tránsito, se encontraba apenas gestionando el proceso de contratación de un servicio de consultoría para la tercerización de las primeras herramientas del tránsito.

Conclusiones

Han pasado cuatro años desde la publicación de la primera versión de los lineamientos para el tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil y, según lo dispuesto en la propia Ley¹⁰, solo estarían restando dos para la finalización de su implementación progresiva. Ello vuelve relevante la discusión, especialmente cuando hasta la fecha ninguna entidad estatal ha logrado concluir con dicho proceso.

Al respecto, la investigación realizada entre 2015 y 2016 ya adelantaba algunos resultados que delataban características organizacionales que incidían fuertemente en el grado de avance de un grupo de entidades en el proceso en cuestión. El trabajo realizado con los ministerios mostraba que el proceso de tránsito al régimen del servicio civil encerraba una complejidad propia que se potenciaba con el desorden inherente a la gestión de recursos humanos en las entidades públicas, la necesidad de un periodo de tiempo

¹⁰ La Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, publicada el 04 de julio de 2013, dispone en su Primera Disposición Complementaria Transitoria que la implementación del régimen se realiza progresivamente y concluirá en un plazo máximo de seis años.

importante para familiarizarse con las herramientas y llevar a cabo la implementación progresiva, y la dependencia de un puesto de la alta dirección que motive y obligue a dinamizar la ejecución del proceso de tránsito en la organización. Además, el modelo construido les habría permitido a las entidades públicas responsables de impulsar la reforma del servicio civil el planteamiento de algunas líneas de acción customizadas a la realidad de cada ministerio, las que podrían haber acelerado la culminación de cada una de las tres etapas previas a la organización de los concursos públicos de méritos.

Sin embargo, a octubre de 2017 el panorama que cierra sobre la implementación de la política en cuestión sigue siendo similar al diagnosticado algunos años atrás, pero con el añadido de que la ventana de oportunidad que permitió su aprobación en el Congreso en el 2013 se cerró con el fin de la administración pasada y no cuenta con el interés del gobierno de turno.

Por todo lo expuesto, aun cuando la finalidad del diseño la Ley del Servicio Civil empata con la de la política nacional de modernización de la gestión pública, su implementación viene evidenciando características que resaltan la necesidad de un periodo de años importante para aplicar los lineamientos técnicos aprobados por Servir, así como la necesidad de que ministros y/o secretarios generales se involucren en el monitoreo de dicho proceso. Todo ello en

el marco de un proceso que resulta invisible a los ojos de la ciudadanía, que demanda mejoras rápidas en la prestación de los servicios públicos, con funcionarios públicos presionados para comunicar resultados de corto y mediano plazo, y con una administración pública cuya mirada está encasillada en los cinco años de duración del gobierno.

Probablemente el futuro de la política del servicio civil pase a constituir un antecedente más en los intentos por reformar el servicio civil en el Perú, si es que, al menos, no aprovecha los años restantes del gobierno de turno para hacer ajustes en el diseño del tránsito de las entidades públicas, aprendiendo de las lecciones que dejan estos cuatro años de implementación.

Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil (2014). Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH. Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas. Lima, 3 de julio. Autoridad Nacional del Servicio Civil (2010). El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Bresser Pereira, L. (1998). La Reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. Desarrollo Económico. Buenos Aires, 38 (150), 517550. Congreso de la República (2013). Ley N° 30057. Ley del Servicio Civil. Lima, 3 de julio.
- Congreso de la República (2012). Ley N° 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Lima, 9 de enero.
- Congreso de la República (2004). Ley N° 28175. Ley Marco del Empleo Público. Lima, 18 de febrero.
- Cortázar, J. C.; Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014). Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del

- servicio civil en América Latina (2004-2013). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cortázar, J. C. (2011). Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, 49, 1-14.
- Cunill, N. (1999). Retos de las reformas de segunda generación. ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la Administración Pública. *Nueva Sociedad*. Caracas, 160, pp. 1-19.
- Esparch, N. (2012). Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Iacoviello, M. (2015). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, M. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. (<https://doi.org/10.18235/0000093>)
- Longo, F. (2006). Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil. En Echebarría, K. (ed.). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 3 – 72. Disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/>

11319/5895/Informe%20sobre%20la%20situaci%C3%B3n%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1

Presidencia del Consejo de Ministros (2014). Decreto Supremo N°004-2014-PCM. Reglamento General de la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. Lima, 13 de junio.

Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Decreto Supremo N°004-2013-PCM. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Lima, 11 de septiembre.

Presidencia del Consejo de Ministros (2012). Decreto Supremo N°109-2012-PCM. Estrategia de Modernización de la Gestión Pública 2013 – 2016. Lima, 31 de octubre.

Ramió, C. y Salvador, M (2003). Repensando la función pública como institución. Oportunidades y amenazas para su extensión a las realidades político-administrativas latinoamericanas. *Revista Vasca de Administración Pública* (en cursiva), 65(en cursiva)(1), 149-175.

V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Carta aprobada en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Santa Cruz de la Sierra, del 14 al 15 de noviembre de 2003.



PUCP

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Av. Universitaria 1801, San Miguel - Tercer piso del Pabellón I
(511) 626-2693

www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno
escueladegobierno@pucp.pe