

**MARTÍN TANAKA**  
EDITOR

**2021**

**Capítulo 2**

**LAS ELECCIONES  
Y EL BICENTENARIO**

**¿Oportunidades desperdiciadas  
o aprovechadas?**



*2021: las elecciones y el bicentenario*  
*¿Oportunidades desperdiciadas o aprovechadas?*  
Martín Tanaka, editor

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2021  
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú  
feditor@pucp.edu.pe  
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:  
Fondo Editorial PUCP

Primera edición: julio de 2021  
Impresión por demanda

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-06705  
ISBN: 978-612-317-664-8

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L.  
Jr. Risso 580, Lima - Perú

## REFORMA DEL SERVICIO CIVIL: AVANCES Y DESAFÍOS

Guiselle Romero Lora<sup>1</sup>

En los últimos meses, todos los peruanos hemos visto en las noticias cómo los casos de contagios y muertes en nuestro país por la COVID-19 se incrementaron hasta alcanzar los primeros lugares en el mundo. Frente a ello, muchos líderes de opinión y políticos han atribuido responsabilidad a las autoridades de turno debido a la baja capacidad de respuesta estatal. No obstante, la pandemia ha develado no solo problemas en la capacidad de respuesta (fruto de decisiones que se han tomado en los últimos meses), sino también problemas estructurales que no han sido abordados o cuya atención mediante políticas públicas ha sido insuficiente en las últimas décadas.

Si examinamos las causas detrás de la baja capacidad de respuesta estatal, una de ellas es el Servicio Civil, cuya reforma es trascendental y no ha tenido el apoyo que realmente ha ameritado en los últimos años. De acuerdo con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003): «Para la consecución de un mejor Estado, ins-

---

<sup>1</sup> Magíster en Políticas Públicas y Administración por la Universidad de Mánchester, Reino Unido. Docente del Departamento Académico de Ciencias de la Gestión PUCP.

trumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria». Para la Carta Iberoamericana la expresión «función pública» es equivalente a la de «servicio civil», pues la entiende como

la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos, como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

En ese sentido, resulta pertinente preguntarnos cómo nos encontrará el bicentenario en el avance de la reforma del Servicio Civil que, con algunos cambios de enfoque, lleva más o menos unos diez años en ejecución.

De acuerdo con el último *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2014, el Perú había tenido un avance importante en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)<sup>2</sup> respecto de la medición anterior realizada en 2004. Así, había pasado de 29 a 41 puntos, con lo cual superó el promedio regional de 38 puntos.

Las principales recomendaciones del referido diagnóstico planteaban, hace cinco años, lo siguiente para seguir avanzando con la reforma:

- Impulsar con fuerza un proceso estratégico de «tránsito» al nuevo régimen establecido por la nueva Ley del Servicio Civil (LSC).
- Desarrollar un sistema de información que permita el monitoreo de la implementación de la reforma desde la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Este sistema debía proveer datos para la gestión del gasto en personal, y para las decisiones de incorporación, movilidad y progresión de los servidores.

---

<sup>2</sup> El Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) se compone de cinco índices que miden puntos críticos en la gestión del servicio civil: eficiencia, mérito, consistencia estructural, y capacidad funcional y capacidad integradora.

- Generar capacidades en las entidades públicas para la efectiva implementación del modelo integral de gestión planteado en la LSC. Así, los procesos clave por fortalecer eran los concursos de ingreso, la gestión de la progresión de la carrera y la gestión del rendimiento.
- Aprovechar, en el segmento directivo, la experiencia alcanzada con el Cuerpo de Gerentes Públicos, y manejar con cuidado la incorporación y el seguimiento del desempeño de los directivos públicos, que debía estar a cargo de SERVIR.
- Mantener en la agenda pública la reforma del servicio civil mediante alianzas con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Secretaría de la Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, las máximas autoridades de las entidades públicas y los actores externos aliados.

¿Qué se ha avanzado respecto a estas recomendaciones en los últimos cinco años y cómo seguir adelante con esta reforma?

En cuanto al tránsito al nuevo régimen del servicio civil, es importante señalar que, mientras dura este proceso, coexisten en el sector público peruano diversas modalidades de contratación de servidores públicos, situación que genera desorden, mecanismos diversos de acceso y desvinculación, diversidad salarial, incompatibilidades y deberes diferentes, entre otros. Así, por ejemplo, hoy están vigentes la carrera administrativa (decreto legislativo 276), el régimen privado (decreto legislativo 728), los contratos administrativos de servicios (decreto legislativo 1057 de 2008, modificado en 2011), la gerencia pública (decreto legislativo. 1024), los funcionarios altamente calificados (decreto de urgencia 051-2011), el Fondo de Apoyo Gerencial (decreto ley 25650-1992) y la locación de servicios<sup>3</sup>.

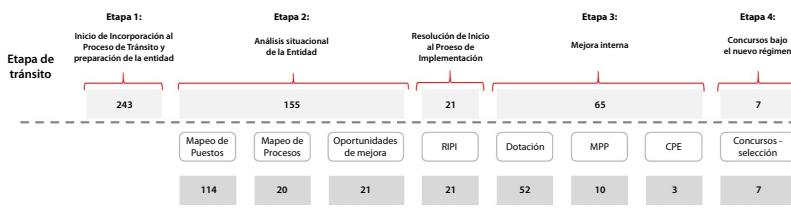
---

<sup>3</sup> Iacovello, Mercedes (2015). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú* (p. 12) Washington D.C.: BID. <https://publications.iadb.org/publica->

Ello sin contar el uso indiscriminado de mecanismos como las «órdenes de servicios» de la normativa de contrataciones, que deberían servir para contrataciones temporales y son usadas para la contratación de personal permanente, sin ningún tipo de racionalidad. Esto mismo viene ocurriendo, por ejemplo, en los proyectos de inversión pública, en los que se contrata personal permanente con cargo a estos proyectos. En esa línea, resulta importante avanzar de manera decidida y estratégica en el tránsito al nuevo régimen.

Hasta agosto de 2020, 491 entidades se encontraban en este proceso de tránsito. Esto supone un avance respecto del diagnóstico realizado en 2014, en el que apenas 121 instituciones habían iniciado este proceso. De las 491 entidades, el 40% son del gobierno nacional y el 60% restante corresponde al gobierno regional y local. Sin embargo, el número de entidades que han iniciado el proceso de tránsito en el ámbito local representan apenas el 8% del total de municipalidades. Otro aspecto por destacar es que el 49,5% de estas entidades se encuentra recién en la primera etapa del proceso, en tanto han cumplido con conformar su Comisión de Tránsito. Solo siete de ellas están en la última etapa.

**Gráfico 1. Entidades en tránsito al régimen del Servicio Civil por etapa y actividad, 2013-2020**



Fuente: Portal SERVIR, 2020.

tions/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-institucional-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-Per%C3%BA.pdf

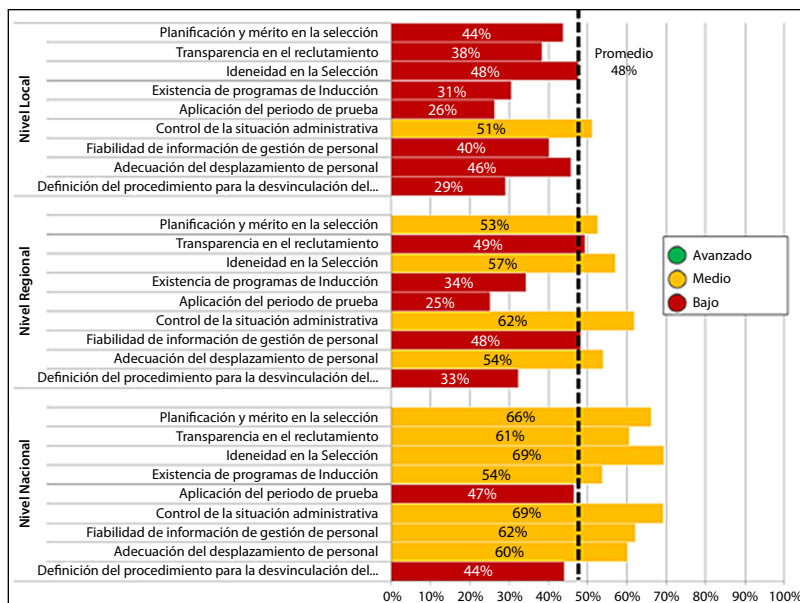
Respecto al sistema de gestión de información para el monitoreo del proceso de implementación de la reforma, actualmente SERVIR cuenta con diversos sistemas de información, como Talento Perú, portal en el que se publican todas las convocatorias públicas de concursos de méritos en el Estado de manera obligatoria; el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles, plataforma electrónica que permite el acceso a información de aquellos que se encuentran inhabilitados para trabajar en el Estado; el Registro de Denuncias por Hostigamiento Sexual Laboral, plataforma virtual que permite el seguimiento a estos casos; y un aplicativo que se viene empleando en el contexto de la pandemia para monitorear al personal que realiza trabajo remoto, presencial o mixto, o se encuentra con licencia con goce de haber.

No obstante, estos sistemas no resuelven el tema de fondo: la necesidad de contar con un Sistema Integrado de Gestión de las Personas (SIGEP) que permita la gestión del personal del Estado y que sirva para tomar las decisiones de incorporación, movilidad y progresión de los servidores. El diagnóstico anterior daba cuenta de algunas iniciativas que se venían desarrollando en el MEF; no obstante, a la fecha, este tema crítico para la reforma aún está pendiente.

En relación con el fortalecimiento de capacidades de las entidades en procesos clave como los concursos de ingreso, la gestión de la progresión de la carrera y la gestión del rendimiento, SERVIR, como rector del Sistema de Recursos Humanos, utilizó para este proceso tres herramientas de información sobre los gestores de recursos humanos (RR.HH.) en el Perú: el Censo Nacional de RR.HH. (2019), que permite conocer el perfil de los técnicos y profesionales que trabajan en las oficinas de RR.HH.; el Diagnóstico de Conocimientos (2019), que permite abordar acciones orientadas a la profesionalización de las áreas de RR.HH.; y el Diagnóstico de procesos (2016), que mide el avance de los procesos de gestión de RR.HH. Considerando los resultados de estos diagnósticos —que, entre otras cosas, revelan una serie de falencias en el ámbito subnacional (ver gráfico)—, SERVIR ha fortalecido

las acciones de asistencia técnica y de supervisión, de tal forma que se pueda asegurar, por ejemplo, que los concursos públicos sean transparentes y justos.

**Gráfico 2. Detalle de variables del Subsistema Gestión del Empleo por Nivel de Gobierno**



Fuente: Diagnóstico del nivel de implementación de los procesos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRHH)–SERVIR (2016).

Como se puede ver en el gráfico anterior, un punto crítico para todos los niveles de gobierno es el procedimiento de desvinculación del servidor. Hasta la fecha, y como resultado de la gestión desordenada de RR.HH., se están realizando reposiciones en diferentes entidades como consecuencia de procesos judiciales, especialmente en el ámbito subnacional. Esto supone desafíos para muchas entidades cuyo presupuesto no puede cubrir estos incrementos en la planilla.



Respecto a la gestión del rendimiento, SERVIR recientemente ha simplificado las reglas, pero este subsistema enfrenta aún algunos desafíos: para que el sistema funcione de manera adecuada, el nivel directivo de una entidad debe permanecer por lo menos un año en funciones, algo que no sucede. De acuerdo con un informe elaborado por la Unidad de Análisis Político de *El Comercio* en 2019, el tiempo promedio en el cargo de un director general de ministerio es de siete meses y 28 días. En sectores clave como Desarrollo e Inclusión Social y Salud, el tiempo promedio fue de cuatro y cinco meses, respectivamente. Esta alta volatilidad afecta no solo el sistema de rendimiento, sino la continuidad de políticas públicas y proyectos. En otros niveles de gobierno, el promedio de duración en ciertos cargos es similar o menor.

En referencia al segmento directivo, se sugirió aprovechar la experiencia alcanzada con el Cuerpo de Gerentes Públicos y manejar con cuidado la incorporación y el seguimiento del desempeño de los directivos públicos. Al respecto, una propuesta radical, pero importante, sería que SERVIR administre todas las designaciones del personal de nivel directivo.

En cuanto a mantener la reforma del Servicio Civil en la agenda pública, la última recomendación planteada en el *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú* sugería hacerlo mediante alianzas con diversos actores. La reforma ha ido perdiendo apoyo en los últimos años y es importante que se vuelva a posicionar en la agenda pública. Para ello es fundamental enfatizar en el vínculo que hay entre el valor público y el impacto en la ciudadanía de servicios y bienes de calidad, y un servicio civil meritocrático. De acuerdo con la Carta Iberoamericana de la Función Pública,

diversos estudios [...] registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la Administración Pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de creci-

miento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.

En la medida que la ciudadanía y los políticos no internalicen esta estrecha relación, no apoyarán decididamente esta reforma.

Finalmente, es importante entender que impulsar la reforma del servicio civil no es un tema menor, dado el número de entidades y personal involucrado, así como los intereses y los actores vinculados a la reforma. No es una reforma fácil ni breve y se requieren recursos presupuestales y una voluntad política sostenida en el tiempo para llevarla a cabo. Quizás, como sugiere una frase, «hay que comerse el elefante a pedazos». Así, en el tránsito hacia el nuevo régimen, toca pensar de manera estratégica en entidades o segmentos clave —como aquellas que brindan servicios a poblaciones vulnerables, manejan recursos importantes o los directivos— para seguir ordenando la casa.