

## Servicio Civil: Un debate necesario

*Fabricio Franco*

Consolidar el desarrollo y una mejor distribución de las oportunidades para todos los peruanos tiene como requisito una reforma del Estado que garantice una acción pública más eficaz y ágil. El modelo de Estado y de gestión de las políticas públicas vigente está en cuestión, tal y como lo demuestran diferentes situaciones complejas en que se pone a prueba su capacidad. Uno de los componentes centrales de dicha reforma es la creación de una carrera pública profesional que precisa de un amplio debate ciudadano para implementarla.

La encuesta Ipsos MORI sobre el nivel de confianza de profesiones aplicada en Gran Bretaña en 2014 muestra que el 55% de los ciudadanos confía en sus funcionarios públicos<sup>1</sup>. Esta tendencia, creciente en los últimos 30 años, es muy superior a los resultados obtenidos por políticos, líderes empresariales y sindicales o incluso periodistas británicos. Ello es consistente con declaraciones como la del ex ministro británico J. Hutton, quien señala que la administración pública es un activo económico vital para su país por su excelencia en la prestación de servicios públicos de los que se benefician tanto ciudadanos y empresas<sup>2</sup>. ¿Podemos decir lo mismo en nuestro país?

El ejemplo inglés refleja lo esencial que es el rol del funcionario público en la gestión del Estado. Las leyes y las políticas públicas no se auto ejecutan, sino que requieren de funcionarios para su aplicación efectiva, y muchas veces también para su formulación. La calidad de los servicios públicos depende principalmente de esta acción, por ello la implementación del servicio civil está en el centro y, en varios casos, es pre requisito para el éxito de otros componentes de una reforma del Estado tales como la reestructuración de los ministerios y de servicios públicos, la



<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-gestion>

descentralización, el fortalecimiento de las capacidades reguladoras, el desarrollo de acciones intersectoriales más coordinadas, y un mayor control y transparencia de la gestión gubernamental.

Si convenimos sobre lo sustancial de su rol ¿Por qué no tenemos aún una carrera pública profesional operando? ¿Es posible entregar o regular servicios públicos con calidad, equidad y un mínimo de agilidad, si no tenemos un servicio civil? ¿Tendríamos menos corrupción si tuviéramos una carrera pública en forma?

### ¿Qué hace el Estado?

La acción del Estado está presente en el día a día de todos nosotros de una forma que habría sido impensable hace pocas generaciones atrás. En el mundo contemporáneo, diversas agencias públicas fomentan la producción, regulan las condiciones laborales, norman el transporte y la calidad de la educación. Igualmente, políticas públicas, ejecutadas directamente o por medio de terceros, se materializan en la gestión de complejos programas de salud, de vivienda, o regulan tarifas eléctricas y de telecomunicación. Todo esto puede hacerse bien, regular o mal, pero pocos discuten hoy que son áreas donde el sector público debe involucrarse.

Sin embargo, el Estado no es únicamente un regulador o administrador, sino también un transformador, pues crea nuevos sectores y oportunidades de mercado que luego son aprovechadas por el sector privado. Desde la industria naviera y de automóviles hasta la electrónica y la de turismo, existen casos bien documentados sobre dicha función para países como Corea del Sur, Japón, Finlandia, España o Suecia<sup>3</sup>. Su impacto es también clave en áreas de vanguardia como la energía limpia, el internet, la nanotecnología y en, por ejemplo, el desarrollo de la pantalla táctil de nuestro teléfono inteligente. Estos ejemplos están basados en investigaciones financiadas por gobiernos como el estadounidense, el francés o el británico, y requieren de



inversiones e investigación de largo plazo, a la que el sector privado es generalmente esquivo, pero que sientan las bases para aplicaciones comerciales ulteriores<sup>4</sup>.

Actualmente, a diferencia de los 80 y 90, hay un amplio consenso respecto de que efectivas organizaciones públicas están en la base del desarrollo social y el éxito económico de diversas sociedades y que los mercados requieren del Estado para ser funcionales a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Autores, difícilmente identificables con posiciones "estatistas", como Fukuyama, el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo Económico (OCDE) sustentan que los casos exitosos de desarrollo se han construido sobre la base de bien formadas burocracias públicas<sup>5</sup>. En suma, el rol del Estado es decisivo junto al sector privado para promover el desarrollo.

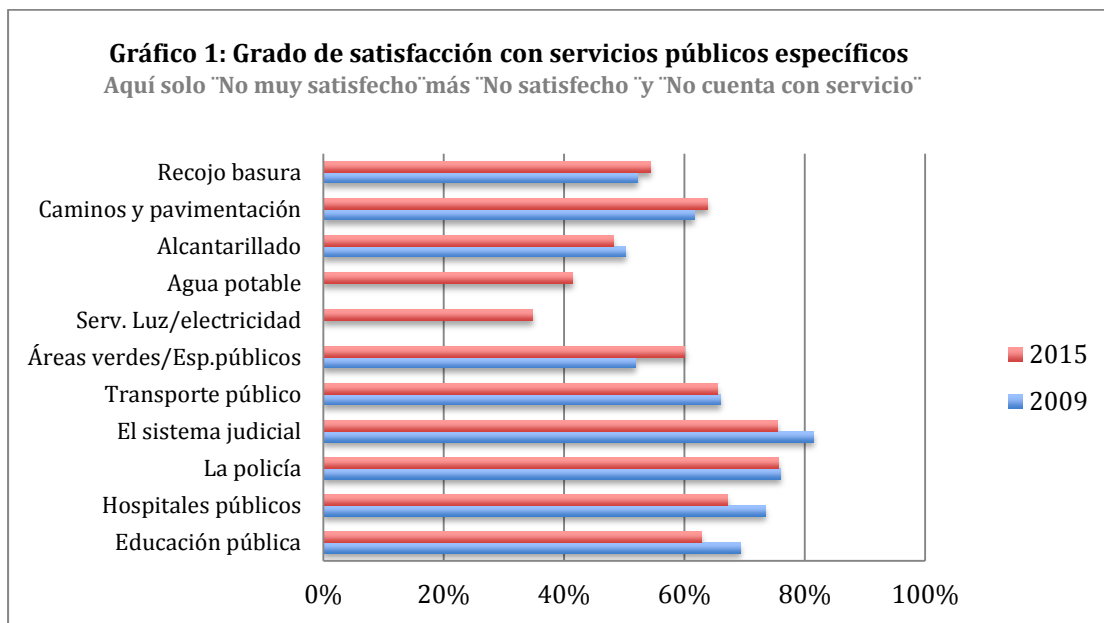
### **Las ventajas de una carrera pública**

En los países mencionados, la administración pública entrega servicios públicos de calidad, hace cumplir las leyes, representa el interés general y rinde cuentas. Esto se sostiene en el hecho de que los funcionarios públicos están involucrados en todos los momentos claves de la gestión estatal: i) participan en la formulación de políticas y programas en los que el estamento político también se involucra, ii) son responsables de su implementación y monitoreo, y iii) atienden directamente al público con la gestión de diversos trámites que los ciudadanos realizan.

Hoy, la legitimidad del Estado descansa en buena medida en la capacidad de las administraciones públicas para entregar servicios públicos con calidad, equidad y agilidad. Como eso no sucede en el Perú, la credibilidad de la acción pública es crecientemente baja en la percepción ciudadana. La encuesta de Latinobarómetro del 2011, aplicada a 18 países de la región, refleja que en nuestro país, sistemáticamente, el ciudadano promedio tiene poca confianza en la acción pública. Solo el 16%



considera que el Estado es eficiente, el 12% evalúa como eficiente la experiencia de realizar trámites y el 15% percibe como transparente la acción gubernamental. Esta percepción es significativamente más baja, 8%, cuando se consulta directamente sobre la eficiencia del funcionario público. Este nivel es similar a la percepción que hay en países como Bolivia y Guatemala, que tienen niveles de desarrollo socioeconómico más incipientes que el Perú. Congruentemente con estos datos, tenemos un nivel de satisfacción bajo con los servicios públicos que tienen un impacto en la calidad de vida y expectativas de nuestros ciudadanos, tal y como se observa en el gráfico 1.



Tomado de: Encuesta Latinobarómetro 2011

Como es fácil colegir, este desempeño condiciona la adhesión y la legitimidad a la acción del Estado y el sistema democrático. Por ello, no es de extrañar que solo el 23% de peruanos manifieste tener confianza frente al Estado, y que solo un tercio declare su satisfacción con la democracia<sup>6</sup>. Un elemento central que explica este desempeño, entre otros, es la carencia de un servicio civil profesional.

## Carrera pública: la experiencia histórica en otros países

¿Qué permite el desarrollo de un servicio civil? En lo medular, mejorar cualitativamente el desempeño y la transparencia en la acción del Estado al garantizar una administración pública calificada y especializada sujeta a valores político-constitucionales básicos como la imparcialidad en la gestión y el principio de la legalidad. Esto contribuye a tener acciones y decisiones públicas predecibles, confiables, con funcionarios trabajando con lealtad con diferentes gobiernos.

¿Cuál es la diferencia entre el político y el funcionario profesional del servicio civil en el Estado? En los sistemas democráticos, los principales cargos en la dirección del Estado recaen sobre políticos que, elegidos por la ciudadanía, son responsables ante esta por las políticas públicas que se desarrollan para atender los problemas colectivos. Estos cargos son, por ejemplo, el de presidente de la República, congresistas, alcaldes o consejeros regionales. Son también cargos de confianza política y ejercen fundamentalmente un rol político los ministros, viceministros, asesores directos y algunos directores de servicios públicos designados por las autoridades electas. Por otro lado, el resto de la administración pública que comprende también cargos de dirección, de nivel medio y funcionarios técnico-profesionales son los puestos asociados a la carrera pública. Estos no deberían ser cargos de confianza.

Es sobre este segundo grupo, que constituye la inmensa mayoría de la administración pública, que debe desarrollarse un sistema efectivo de reclutamiento, calificación de méritos y mecanismos de promoción y remuneración basado en procedimientos competitivos y de igualdad de oportunidades. Paralelamente, es también clave para un mejor desempeño disponer de normas claras que se apliquen con respecto a la corrupción, el soborno y el conflicto de interés en la función pública. En este sentido, el servicio civil está en la base de la eliminación de sistemas políticos clientelistas que intercambian votos por puestos de trabajo en el Estado.



<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-gestion>

Históricamente, el clientelismo tendió a desaparecer progresivamente a fines del siglo XIX y principios del XX en incipientes sociedades democráticas de la época como EE. UU, Francia y Gran Bretaña. En casos como los de Japón o Alemania, donde el reclutamiento, formación y promoción de funcionarios públicos bajo criterios meritocráticos antecedió a la instalación de sistemas democráticos, este fenómeno no tuvo lugar. Lo mismo puede decirse de experiencias en países del sudeste asiático como Corea del Sur, Taiwán y el actual proceso en China y Vietnam<sup>7</sup> que cuentan con una tradición centenaria de servicio civil (mandarines). En nuestra región, no es casual que sociedades con niveles de desarrollo relativamente altos o en acelerado proceso de alcanzarlo, como Uruguay, Chile y Costa Rica dispongan burocracias públicas crecientemente profesionalizadas, especialmente en el nivel central.

En el mundo, existen básicamente dos modelos genéricos de servicio civil, aunque varios países han optado por fórmulas mixtas o intermedias. Por un lado, está un modelo “cerrado”, donde un funcionario ingresa a la carrera pública por un concurso de méritos, pero luego puede prestar sus servicios en diferentes puestos de un mismo ámbito o sector, basado en su especialidad o el tipo de titulación que tenga. En este modelo, el funcionario es polivalente, y luego del ingreso está sujeto a una formación y adiestramiento de entrada y va asciendo a lo largo de su vida profesional en base a pruebas para pasar a niveles superiores. Los casos paradigmáticos son los de países de Europa Occidental como Francia y Alemania. El segundo modelo, denominado “abierto”, hace una diferenciación de los distintos puestos de trabajo en una organización u organizaciones con características similares y luego se concursa el puesto para atraer a las personas más idóneas. Aquí se determinan los cargos que se han de cubrir y la duración máxima en el puesto, que se procura no coincida con los tiempos y procesos electorales. El caso típico es EE.UU y otros países anglosajones.

En Perú y otros países latinoamericanos, es el segundo modelo el que se implementa, mientras que en los países de Europa Oriental incorporados a la Unión Europea, es el



primero el predominante. Sin embargo, algunas de estas experiencias han dado lugar a una brecha entre las nuevas leyes y directrices de servicio civil establecidas oficialmente y la práctica real sujeta a viejas prácticas clientelistas. ¿Qué genera esta disociación? Una de las razones principales es que estas reformas son asumidas por sus promotores y, auspiciados por organismos internacionales como la Unión Europea, el BID, la OCDE y el Banco Mundial, desde una perspectiva exclusivamente técnica y legal, cuando es fundamentalmente un factor político el decisivo para su éxito o fracaso.

### **¿Cuáles son los retos para implementar una carrera pública?**

El clientelismo en sistemas democráticos es un intercambio de favores por el cual a cambio de un apoyo político -voto- el titular del cargo público, una vez electo, regula la concesión de puestos de trabajo u otras prestaciones como asignación de obras o servicios que favorecen a determinadas personas o grupos (los clientes). Esto no responde a valores democráticos en el que la adhesión electoral se hace a través de la difusión de ideas y donde el voto se basa en convicciones compartidas, la defensa de intereses colectivos y/o ideológicos. El clientelismo da lugar mecanismos de corrupción que condicionan las decisiones del aparato público, donde políticos usan su influencia y recursos para brindar empleos o proporcionar protección y/o beneficios a “dedo” a sus “clientes”. Reformar este sistema que facilita a autoridades usar como una bolsa de trabajo los puestos de la administración pública y ejecutar políticas públicas bajo lógicas patrimoniales es el principal reto para consolidar la carrera pública en el Perú. Este es un reto principalmente político y secundariamente técnico.

Si bien es necesario tener una ley de la carrera pública que defina la clasificación de los cargos, los requisitos profesionales y los académicos; las exigencias para promociones y los parámetros salariales esto no es suficiente Asimismo, es





importante contar con una autoridad de Servicio Civil como SERVIR a cargo del diseño e implementación de esta ley, pero una organización lejos de los niveles de decisión central de gobierno tampoco tiene la capacidad para llevar adelante este proceso como una política de Estado.

En la experiencia histórica, los casos en los que finalmente se consolidó una carrera pública se combinaron al menos dos factores: i) liderazgo político en la dirección del Estado comprometido en el largo plazo con la reforma, y ii) sectores sociales impulsando y presionando por la necesidad de este cambio. En los casos mencionados que tuvieron lugar luego del advenimiento de los sistemas democrático populares, ambos factores interactuaron y se reforzaron mutuamente y tuvieron situaciones de coyuntura que gatillaron su inicio.

Es evidente que el servicio civil genera resistencia entre los políticos y los sectores sociales que se benefician directamente de las prebendas y puestos de trabajo público, pero no es menos cierto que existen también quienes se benefician del cambio. Modificar esta práctica requiere de una coalición política sustentada en aquellos sectores que se benefician con su cambio y que se han consolidado con el desarrollo socioeconómico en los últimos 20 años. Me refiero a las emergentes clases medias que reclaman por mejores servicios, a los sectores populares urbanos y rurales que reclaman programas sociales y de promoción del empleo más efectivos y a empresarios que necesitan que el Estado sea un socio confiable. Evidentemente, esta coalición por la reforma será contestada por aquellos sectores que se benefician de las prácticas clientelistas y el proceso de cambio será, como lo muestra la experiencia de otros países, un proceso largo, con marchas y contramarchas, pero que requiere comenzarse ahora con otros énfasis. Por ello es necesario iniciar un debate amplio de ideas que incluya a partidos y ciudadanos con respecto a cuanto mejor servido estamos como país si contamos un servicio público profesional y meritocrático que logre resultados más efectivos.





<sup>1</sup> Por funcionario público o servicio civil se entiende aquí a todos los funcionarios con cargos directivos, profesionales y de apoyo que laboran en los distintos niveles del Estado y que no son autoridades políticas electas o designadas por éstas o los cargos de confianza nombrados por éstos últimos para puestos de apoyo o asesoría directa. Ver Ley 30057 del Servicio Civil.

<sup>2</sup> Ipsos Mori. Trust in professions <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll.aspx?oItemId=15&view=wide>

<sup>3</sup> Noland, Marcus y Pack, Howard (2003). *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*. Washington DC: Policy Analyses in International Economics.

<sup>4</sup> Mazzucato, Mariana (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. New York: Anthem Press.

<sup>5</sup> Ver de Francis Fukuyama (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Strauss and Giroux ; del Banco Mundial, especialmente el informe de Desarrollo Mundial 1997 “*El Estado en un Mundo en Transformación*” y trabajos posteriores; de la OCDE ver la publicación bianual “Government at Glance” 2011 y 2013.

<sup>6</sup> Informe Latinobarómetro 2011, ver especialmente páginas 93, 96 y 98. El dato sobre confianza en el Estado proviene de la consulta de la base de datos de Latinobarómetro.

<sup>7</sup> Ver especialmente Marilee Grindle (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press; Francis Fukuyama (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Strauss and Giroux .

