PERÚ | Presidencia del Consejo de Ministros | Autoridad Nacional del Servicio Civil

Mejorando la calidad del Servicio Civil

Avances y desafíos del proceso de reforma del Servicio Civil

Mayo 2011

www.servir.gob.pe
Pasaje Francisco de Zela 150
Piso 10, Jesús Maria
Lima 11, Perú
T: 51-1-2063370

Mejorando la calidad del Servicio Civil
Avances y desafíos del proceso de reforma del Servicio Civil

La reforma del servicio civil iniciada por el actual gobierno constituye un aspecto fundamental para mejorar la eficacia de la administración pública y la calidad de los servicios al ciudadano. La ausencia de un ente rector del Servicio Civil por más de 15 años y de una Política de Estado en esta materia, ha llevado a un desorden funcional y normativo en materia de recursos humanos que se traduce en falta de estrategias para asegurar la idoneidad del personal en las tareas fundamentales del Estado, ausencia de métodos meritocráticos de ingreso de personal nuevo, distorsiones remunerativas y carencia de información que permita reconocer las particularidades y necesidades de cada nivel de gobierno en torno a la gestión del Servicio Civil, entre otros.

A continuación se presentan las acciones que ha venido desarrollando la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR en sus primeros dos años de existencia, en los que se ha buscado promover la meritocracia, introducir herramientas modernas de gestión de los recursos humanos, conocer y analizar experiencias exitosas en materia de reforma de servicio civil de otros países y generar información que permita diagnosticar la situación y definir las desafíos y prioridades del servicio civil peruano. Asimismo, se plantean las actividades que requieren ser fortalecidas con la finalidad de dar continuidad y asegurar el éxito del proceso de reforma iniciado.

1. Fortalecer y dar continuidad a la reforma del Servicio Civil.

- Durante más de 15 años, el estado peruano careció de una política de recursos humanos y de un ente rector del servicio civil que defina las políticas y normas que regulen y ordenen al personal que trabaja al servicio del Estado - que hoy en día suman más de 1 millón 300 mil personas-, y de mecanismos de guía y apoyo a las entidades públicas en la gestión de sus recursos humanos. En respuesta a esta situación, en 2008 se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, dando inicio al proceso de reforma del servicio civil en el Perú. En sus inicios, SERVIR ha implementado el Cuerpo de Gerentes Públicos, ha validado herramientas de selección, capacitación y evaluación de servidores, y ha iniciado el fortalecimiento y capacitación de las oficinas de recursos humanos en los 3 niveles de gobierno.
- Los esfuerzos de los últimos años han sido reconocidos por organismos internacionales. El Perú ha duplicado el índice de desarrollo burocrático que mide la calidad del servicio civil para América Latina, principalmente debido a la creación de un ente rector y la profesionalización del segmento directivo del empleo público con el Cuerpo de Gerentes Públicos[1].
- Dada la situación del servicio civil actual y la magnitud de la problemática (ver propuestas siguientes), se plantea que esta reforma se implemente de manera progresiva en la administración pública peruana y al mismo tiempo se profundicen sus alcances.

2. Se requiere avanzar en el ordenamiento de las reglas de juego para la gestión del servicio civil y reforzar la política de Estado en esta materia.

- Según la Encuesta Nacional de Hogares, cada año aproximadamente 40 mil personas nuevas entran a trabajar al Estado. La mayoría ingresa sin procesos de selección meritocráticos y sin formar parte de un proceso de planeamiento de recursos humanos en sus respectivas entidades, situación que ha empezado a revertirse en este gobierno, regulando procesos de selección en los Contratos Administrativos de Servicios y creando el Cuerpo de Gerentes Públicos, entre otras acciones.

[1] Banco Interamericano de Desarrollo, BID 2011. Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Perú 2011. Documento preparado para el BID por Mercedes Iacoviello. Este segundo diagnóstico realizado en el 2010 compara los resultados alcanzados por el Perú en el 2004.

- Desde 1999, el gasto en servidores públicos se ha triplicado, en la misma proporción que el presupuesto de la Nación[2]. Una economía en crecimiento, así como el incremento de expectativas sobre el aumento de los bienes y servicios que provee el Estado, exigen profundizar medidas que mejoren la calidad del gobierno y vinculen el gasto con medidas que aseguren e incentiven el desempeño de los servidores públicos.
- Cada entidad pública define sus propios criterios de selección de personal, ascenso, salida y nivel remunerativo, lo que redunda en inadecuadas dispersiones en los salarios, condiciones de trabajo y calidad de los servidores públicos.
- Fortalecer la política de Estado en recursos humanos permitirá definir reglas que aseguren procesos de selección, progresión, capacitación y evaluación idóneos para asegurar la calidad de los servidores y una menor corrupción.
- Durante el presente gobierno, SERVIR como ente rector ha iniciado el acompañamiento en la gestión de las entidades públicas en la aplicación de las normas sobre servicio civil. Con la finalidad de generar predictibilidad en el Sistema, se viene publicando a través de nuestro portal las opiniones legales que emitimos, para que éstas sean de público conocimiento y permitan ir creando criterios orientadores entre los operadores del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Similar proceso se realiza con las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil. A la fecha se han entregado más de 1000 opiniones técnicas y más de 3500 respuestas electrónicas que contribuyen a la coherencia de la gestión de los recursos humanos en el Estado.
- El presente gobierno ha elaborado dos proyectos de Ley que avanzan en el mejoramiento del servicio civil; el primero en lo referido al grupo de directivos, funcionarios y empleados de confianza. El segundo unifica y potencia normas sobre ética y responsabilidades de las personas que trabajan en el Estado[3].

3. Ampliar la incorporación de directivos públicos idóneos al Estado.

- Experiencias internacionales aconsejan iniciar la modernización del servicio civil desde el segmento de los directivos públicos. Los directivos constituyen un grupo clave por la posición que ocupan en sus organizaciones, así como por su nivel de responsabilidad y acceso a la toma de decisiones. Esto los convierte en un grupo clave para impulsar el proceso de reforma.
- Actualmente, en el nivel nacional, sólo el 28% de directivos públicos ingresa por concurso público. Es necesario ampliar la incorporación de profesionales idóneos en el nivel directivo[4].
- Mediante el Cuerpo de Gerentes Públicos, SERVIR ha probado el impacto positivo que puede tener en la gestión de una institución la incorporación de profesionales en el nivel directivo que cumplan con perfiles y competencias ad hoc para el puesto a realizar. Tal es el caso del Gobierno Regional de Cajamarca, donde en 17 meses de gestión los Gerentes Públicos contribuyeron a incrementar la ejecución mensual promedio en 229% y en el 2010, el monto ejecutado del presupuesto de inversiones aumentó en un 77% respecto del ejecutado en el 2009[5].

---

[2] Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Consulta Amigable SIAF. Elaboración: SERVIR.

[3] El proyecto de Funcionarios Públicos, Empleados de Confianza y Directivos, promueve la meritocracia en todos los niveles de gobierno y entidades públicas, ordena el control político y diferencia claramente los derechos de los funcionarios (cargos políticos), el personal de confianza y los directivos públicos (la plana gerencial). El proyecto de ley de Ética, Incompatibilidades y responsabilidades de las personas al servicio del Estado unifica y establece reglas transversales para todas las personas que trabajan en el Estado respecto de incompatibilidades y prohibiciones a las que se encuentran sujetas, cualquiera sea su régimen laboral. Ambos proyectos fueron remitidos al Congreso de la República.

[4] Existen varias opciones para ampliar el número de directivos: (i) Identificar puestos clave para los que la selección de gerentes públicos sea obligatoria de modo gradual (como en Chile); (ii) Que los titulares de organismos públicos con procesos regulados sean GP especializados. En Chile el Sistema de Alta Dirección Pública, creado para profesionalizar los altos cargos del Estado, asegura que 800 cargos directivos considerados claves en la gestión del gobierno, estén ocupados por personal con las competencias idóneas para esos cargos. Existe registro de experiencias en la misma dirección en Argentina, Brasil, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, entre otros.

[5] En el caso del Gobierno Regional de Apurímac, también en 17 meses con Gerentes Públicos, estos contribuyeron a elevar la ejecución mensual promedio en 143%. Asimismo, el monto ejecutado del presupuesto de inversiones del 2010 aumentó en 120% respecto del 2009. En el caso del MINSA, con Gerentes Públicos en Administración y Logística, el grado de avance de la ejecución del gasto, pasó de 59,3% en el 2008 a 87,2% en el 2009 y a 88.7% en 2010.

- En esta primera etapa, hay 60 Gerentes Públicos asignados a 23 entidades en los 3 niveles de gobierno y 133 personas en el Cuerpo de Gerentes Públicos rigurosamente seleccionadas.

4. Promover la meritocracia y la idoneidad para el cargo en el ingreso de los servidores públicos.

- El reclutamiento meritocrático asegura el ingreso de personas idóneas al Estado, lo cual genera una mejora en la calidad de la prestación de los servicios públicos y reduce los niveles de corrupción.
- Además de la necesidad de masificar procesos de selección que aseguren la idoneidad para el servicio público, se requieren perfiles para el puesto que definan qué características debe satisfacer el personal a contratar.
- La experiencia de SERVIR ha demostrado la capacidad del Estado de organizar procesos meritocráticos y transparentes que aseguren el captar profesionales adecuados para cargos gerenciales. El proceso de selección de Gerentes Públicos ha sido reconocido como una Buena Práctica Gubernamental.
- Asimismo, SERVIR ha definido perfiles específicos por competencias, sobre todo para cargos transversales en el Estado (aquellos asociados a sistemas administrativos como administración, presupuesto, etc.) y, junto con el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP los perfiles tipo para todos operadores de este sistema. El uso generalizado de estos perfiles para la selección de personal permitirá asegurar la idoneidad de los servidores encargados de estas tareas.

5. Contar con una política remunerativa que permita ordenar las distorsiones remunerativas existentes y que premie el buen desempeño.

- Durante años el Perú ha carecido de reglas que definan criterios para establecer las remuneraciones sobre bases objetivas relacionadas a las características de los puestos y la calidad de los servicios que el ciudadano requiere[6]. Esto se traduce en problemas de eficiencia y equidad en el pago a los trabajadores, y en la dificultad de atraer y retener a las personas más idóneas.
- Una primera distorsión se da entre aquellos que tienen responsabilidades semejantes y sin embargo reciben remuneraciones muy diferenciadas. A modo de ejemplo, para un mismo puesto en un nivel directivo existen casos de entidades públicas similares donde hay una diferencia de hasta 4 veces en el sueldo entre una y otra (S/.2,100 vs. S/.8,500). Una segunda distorsión se da entre servidores que teniendo responsabilidades altamente diferenciadas, reciben remuneraciones muy semejantes. En algunas entidades, un ingeniero *senior* (el nivel siguiente a un directivo) tiene un sueldo sólo superior en S/.300 al chofer de la misma entidad (S/.2,900 vs. S/.2,600)[7].
- Actualmente SERVIR y el Ministerio de Economía y Finanzas vienen realizando estudios que permitan plantear los lineamientos para iniciar un proceso de reforma del sistema remunerativo, el que deberá implementarse de manera gradual por razones de responsabilidad fiscal y en función del avance en el desarrollo de instrumentos e institucionalidad en la definición de perfiles, selección, capacitación y evaluación del desempeño.

6. Evaluación para la mejora del desempeño

- Las evaluaciones de desempeño permiten medir los niveles de competencia y logro de los servidores públicos. Sin embargo, se suele resistir a ellas por temor a la objetividad de los instrumentos y a las

[6] Actualmente existen casi 400 conceptos remunerativos con los cuales el Estado paga a sus servidores, los cuales dificultan y hacen más compleja su administración.
[7] Fuente: MEF - Módulo de Gestión de Recursos Humanos. Enero 2011. Elaboración: SERVIR

consecuencias de los resultados obtenidos. Asimismo, es difícil su implementación pues se requieren capacidades institucionales para aplicarlas con solvencia y confiabilidad.

- La Carrera Pública Magisterial (Ley 29062) ilustra un proceso que ha contribuido a desmitificar la imagen de los servidores públicos como resistentes a la evaluación de su desempeño.
- De otro lado, desde finales del 2009, se viene desarrollando evaluaciones de los operadores de los sistemas administrativos, a través de Diagnósticos de Conocimientos. A la fecha, se han evaluado a todos los servidores públicos en los sistemas administrativos de inversión y compras públicas de los tres niveles de gobierno, lo cual ha permitido reconocer capacidades y determinar quiénes necesitan capacitación y en qué temas.
- Estos ejercicios contribuyen a validar instrumentos modernos de evaluación de las personas, generan confianza en las evaluaciones de desempeño y son la base para diseñar estrategias de capacitación que mejoren los servicios al ciudadano y las condiciones laborales y dignidad de todos los servidores públicos.

7. Expandir el uso de herramientas modernas de gestión

- No existe a la fecha un registro de todos los servidores públicos que trabajan para el Estado que permita saber su ubicación, qué labor desempeñan, cuánto ganan, entre otros. SERVIR viene trabajando en un Registro Nacional del Servicio Civil, que cuenta a la fecha con la mitad de servidores públicos (600 mil) de los 3 niveles de gobierno ya identificados.
- La gestión de las acciones de capacitación en las entidades públicas ocurre de modo reactivo, con una escasa o nula planificación, lo cual impide una adecuada priorización, además de una oportuna vinculación al ciclo presupuestal.
- En marzo 2011 se aprobó la directiva que regula la elaboración del Plan de Desarrollo de las Personas al servicio del Estado (PDP), que estandariza lineamientos y procedimientos para planificar la capacitación en las entidades públicas y que, además, vincula la capacitación a los resultados de las evaluaciones de las personas y a los demás instrumentos de gestión estratégica y operativa de las entidades.
- Es fundamental fortalecer el proceso de descentralización y construir capacidades de gestión de recursos humanos dentro de las entidades públicas para difundir estos métodos en beneficio del ciudadano y de la dignidad del empleo público. Para apoyar a las oficinas de recursos humanos, SERVIR ha implementado también, 20 redes de oficinas de recursos humanos, 9 de ellas en gobiernos regionales y ha organizado encuentros de gestores en los 3 niveles de gobierno.

8. Fortalecer los mecanismos de resolución de controversias entre los servidores públicos y el Estado.

- Los conflictos entre el Estado y las personas a su servicio han venido siendo resueltos en la vía administrativa por las propias entidades y con posterioridad por el Poder Judicial. La abundancia y frecuente divergencia en la normatividad que regula el servicio civil en el Perú, ha generado criterios interpretativos diversos que se han traducido en una jurisprudencia judicial contradictoria, que podría ser fuente de inseguridad jurídica para los trabajadores y afectar la continuidad de la provisión de servicios de las entidades al ciudadano.
- La creación del Tribunal del Servicio Civil (TSC) desde el 2008, permite contar con un organismo técnico autónomo que interprete la legislación del servicio civil con criterios especializados, que permitan establecer pautas comunes, predictibilidad y transparencia en la solución de conflictos. El TSC ha contribuido a descongestionar la carga procesal del Poder Judicial, lo que se evidencia en el hecho que a la fecha sólo el 0,6% de sus resoluciones han sido impugnadas ante este último.

- A la fecha se han emitido aproximadamente 8 000 resoluciones que han generado jurisprudencia sobre diversos temas controvertidos en las materias de competencia del TSC. Las dos Salas del TSC, vienen

resolviendo recursos de apelación contra actos emitidos por entidades del gobierno nacional. Se tiene previsto implementar progresivamente nuevas salas para atender los casos de los gobiernos regionales y locales.

9. Acreditar la calidad de la oferta de capacitación existente

- La oferta de formación y capacitación ha crecido significativamente en el país, incluyendo la orientada al sector público. En un estudio de SERVIR (2009) en Lima y ocho departamentos, se identificó un total de 239 programas de postgrado en Asuntos Públicos de calidad muy heterogénea. Otro estudio de SERVIR encontró que la capacitación en sistemas administrativos se concentra en ciudades donde ya existe oferta privada y descuida los lugares donde no hay alternativas de capacitación.
- SERVIR viene construyendo un modelo de acreditación de los programas de maestría en Asuntos Públicos y de certificación de programas especializados en sistemas administrativos, que otorgue un sello de calidad a quienes cumplen con estándares mínimos deseados. Así, el Estado fortalece su rol regulador y se preocupa por la provisión de capacitación en temas y regiones en las que no exista oferta suficiente de calidad.
- De igual modo, es necesario implementar mecanismos de financiamiento que permitan becar a los servidores destacados para que sigan estudios de postgrado en el país o el extranjero.