La Actual Reforma del Servicio Civil

I servicio civil a nivel mundial ha evolucionado de manera importante en los últimos años producto de varios factores, entre los que destacan¹⁷⁹: i) la crisis fiscal, que ha dado lugar a que los recursos sean manejados de una manera más exhaustiva, bajo los principios de eficiencia, eficacia, y economía; ii) la crisis de legitimidad de lo público ante la ciudadanía, producto de la percepción que el Estado no responde a las expectativas y necesidades de la población; iii) los cambios sociales en el mundo del trabajo, debido a las nuevas tecnologías y expectativas de los trabajadores de un ambiente laboral más motivador, dinámico y satisfactorio y iv) el desarrollo del gerencialismo, que introduce una visión de carácter más empresarial, orientada al rendimiento y a la productividad de los servicios. En este contexto, surge la necesidad de la puesta en valor de la gestión de los recursos humanos, entendiendo que en el sector público la productividad y efectividad de los servicios se realiza a través de las personas, lo que obliga a una evolución constante y más pluralista del servicio civil.

El Perú no ha sido ajeno a dicho contexto, razón por la cual llevó a cabo una serie de acciones

para reformar su servicio civil, pero sin obtener los resultados esperados. El presente capítulo describirá la actual reforma del servicio civil a partir de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil en 2008, las principales acciones desarrolladas por SERVIR en los últimos tres años y las acciones que se debe implementar en los próximos meses para reformar el servicio civil.

3.1 El Punto de Partida

El punto de partida de la actual reforma es la ausencia de una política de recursos humanos, que ha traído como consecuencia un servicio civil desestructurado y desordenado producto del desorden normativo en materia de gestión de recursos humanos en el Estado.

3.1.1 Ausencia de una política de gestión de recursos humanos

En décadas pasadas, hubo un crecimiento no planificado ni estructurado del servicio civil y se dictó normas desvinculadas entre sí, dando lugar a la coexistencia de regulaciones disímiles. Hoy en día, existen diferentes

¹⁷⁹ Echebarría (2004).

regímenes laborales en el sector público, que generan derechos y obligaciones particulares en función del régimen de contratación en que se encuentre el servidor. En general, existe más de 500 normas sobre el servicio civil, más de 102 escalas remunerativas en 82 entidades del Poder Ejecutivo, más de 400 reglas diferentes que regulan el pago a los servidores públicos y más de 198 conceptos de pago, entre remunerativos y no remunerativos¹⁸⁰.

Adicionalmente, existe una disparidad en el tratamiento de los procesos de gestión de recursos humanos (selección, capacitación, movilidad, desvinculación, evaluación, remuneración e incentivos) en función del régimen laboral al que pertenece el servidor. Por ejemplo, en la mayoría de las entidades del sector público, no se aplica los principios de mérito y desempeño para el ingreso, permanencia y retención en el servicio y no existe mecanismos de monitoreo de los procesos de selección ni el diseño de perfiles de puestos. La selección está basada en las características de la persona a ser elegida y no en las características del puesto. El sistema de compensaciones es inequitativo, existiendo brechas entre las distintas entidades del Estado y niveles de gobierno, así como también brechas con el sector privado debido al inadecuado control del sistema de incentivos monetarios y no monetarios. Adicionalmente, no existe una escala salarial única aplicable a todos los regímenes laborales.

Por otro lado, los procesos de capacitación no están vinculados con las necesidades de conocimiento y no existe una evaluación del impacto de las capacitaciones en la mejora organizacional. Del mismo modo, los procesos de evaluación no están vinculados necesariamente con el desempeño de los trabajadores, por lo que no son utilizados como base para el desarrollo de políticas de estímulos y permanencia que permitan el desarrollo y bienestar del servidor público. Como consecuencia, existe una alta discrecionalidad en la promoción vertical, debido a la ausencia de criterios objetivos para la elaboración de las líneas de carrera.

Hasta el año 2008¹⁸¹, no existía un ente rector del servicio civil en el Perú. La ausencia de una dirección coherente, entre otras cosas, ha dado lugar a intentos fallidos de reformas integrales del servicio civil como, por ejemplo, la vigencia de la Ley Marco del empleo público a pesar que se requería la aprobación de normas legales complementarias para que dicha Ley sea aplicada en su integridad o la aprobación de medidas específicas, tales como la posibilidad de que algunos organismos públicos se incorporen el régimen laboral privado bajo condiciones remunerativas incluso más atractivas que en el sector privado para mejorar el desempeño en algunas entidades clave del Estado. Todo ello ha dado como resultado un sistema complejo que ha distorsionado los subsistemas de gestión del empleo, gestión de rendimiento y gestión de la compensación.

3.1.2 El servicio civil peruano en cifras

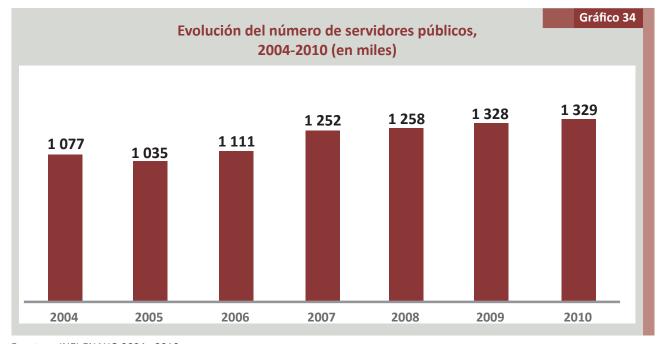
El contexto en el cual se desenvuelve el servicio civil es el siguiente. El Estado peruano emplea

¹⁸⁰ MEF – Módulo de gestión de recursos humanos.

¹⁸¹ Año de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

alrededor de 1 millón 300 mil servidores públicos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares 2010 del INEI. Del mismo modo, según el INEI, ingresan aproximadamente 42 mil personas a trabajar al Estado cada año

(ver Gráfico 34)¹⁸² a pesar de las normas de austeridad y sin una previsión de las necesidades de personal que responda a una política de Estado articulada con los planes nacionales o sectoriales.

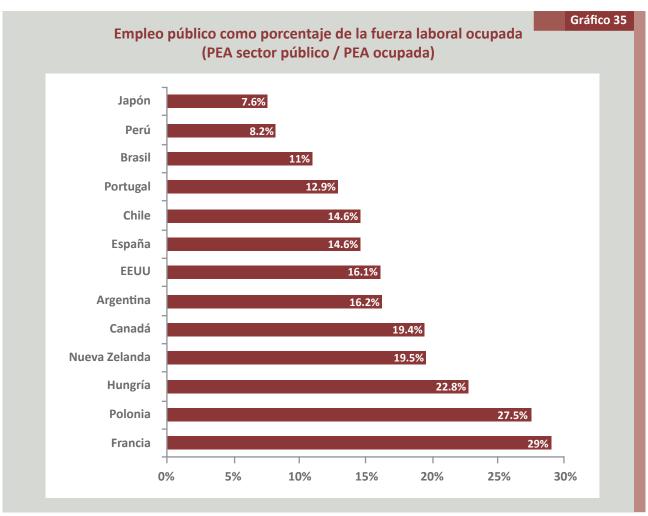


Fuente: INEI-ENAHO 2004 - 2010 Elaboración: SERVIR - GPGRH

El número de servidores públicos estimado representa el 8.9% de la población económicamente activa (PEA) ocupada peruana. El servicio civil peruano, como porcentaje de la fuerza laboral ocupada, es bajo en comparación con los porcentajes registrados

en otros países de la región y del mundo. Por ejemplo, mientras que en Chile y Argentina el empleo público representa el 14.6% y 16.2% de su población económicamente activa ocupada, respectivamente, en Francia representa el 29% (ver Gráfico 35).

A la fecha, el Estado cuenta con múltiples registros con información del personal que labora en el sector público; sin embargo, ninguno contiene información completa ni actualizada de los tres niveles de gobierno ni de todas las variables necesarias para la gestión de los recursos humanos.



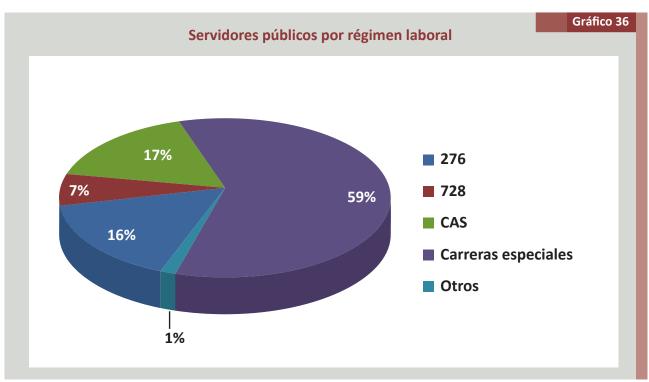
Nota: el sector público incluye todos los niveles de gobierno. Argentina solo considera 28 conglomerados urbanos. Incluyen fuerzas armadas: Japón, España, Francia, Portugal, Argentina, Chile y Perú. No incluyen fuerzas armadas: Brasil, Polonia, Canadá, Hungría, Nueva Zelanda y EEUU. Año de referencia: 2006, excepto Portugal (2007) y Brasil (2003).

Fuente: OIT (2011)

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Como se puede apreciar en el Gráfico 36, la mayoría de servidores se encuentra bajo las carreras especiales, seguida del régimen público administrativo y CAS. Actualmente, uno de cada cuatro servidores públicos trabaja bajo algún régimen temporal, siendo esta proporción mayor en funciones especializadas.

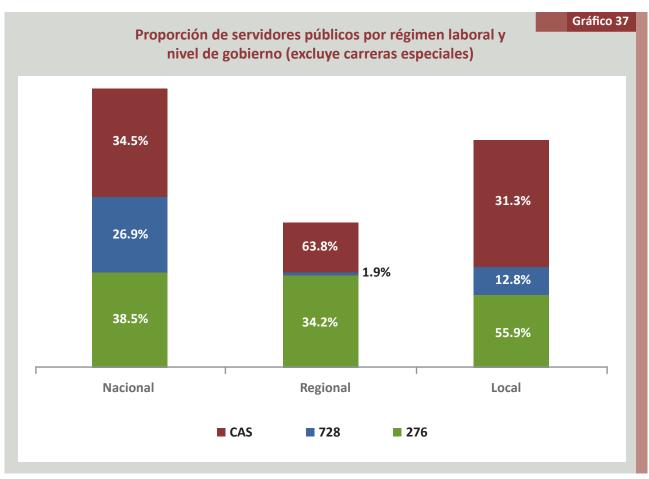
Alrededor de un tercio del total de la inversión pública es gestionado por locadores de servicios y personal del régimen especial CAS. Esta situación genera desorden en el servicio civil, pues el crecimiento del número de servidores públicos se estaría dando a raíz de los contratos temporales.



Fuente 1: MEF- Módulo de gestión de recursos humanos, 2011 Fuente 2 para Gobierno Local: INEI - Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU, 2010 Elaboración: SERVIR - GPGRH

Si solo se consideran los regímenes público administrativo, privado y CAS (ver Gráfico 37), se tiene que el 43% trabaja en el gobierno nacional, el 22% en el gobierno regional y el 35% en el gobierno local. Los trabajadores contratados bajo el régimen especial CAS se concentran en el gobierno local y gobierno nacional, siendo

mucho menor la proporción en el gobierno regional. En el caso del régimen laboral de la actividad privada, la mayoría de los servidores públicos trabajan en el gobierno nacional y en el caso del régimen laboral público administrativo, los servidores públicos se distribuyen en forma homogénea en los tres niveles de gobierno.

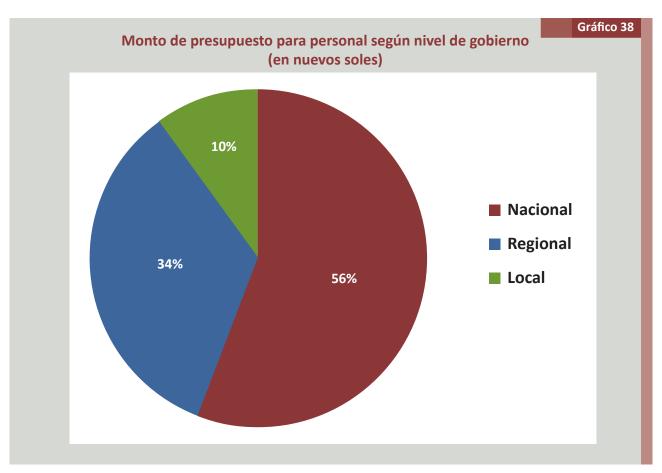


Fuente 1: MEF- Módulo de gestión de recursos humanos, 2011

Fuente 2 para Gobierno Local: INEI - Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU, 2010

Elaboración: SERVIR - GPGRH

La distribución de los servidores públicos por nivel de gobierno no se refleja en el monto del presupuesto destinado a financiar la planilla del Estado. El presupuesto público destinado al pago de planilla del personal del Estado se concentra en el gobierno nacional (56%), seguido del gobierno regional (34%) y del gobierno local, a donde se dirige el 10% de este presupuesto (ver Gráfico 38). Sin embargo, la mayoría de los servidores se concentran en el gobierno regional, pues el pago de planilla de las carreras especiales (a donde pertenecen los profesionales de educación y salud) depende de los gobiernos regionales.



Nota: Incluye personal y obligaciones sociales y CAS Fuente: MEF – SIAF Consulta amigable 29-feb-2012

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Cabe anotar que el gasto en personal al servicio del Estado representa alrededor del 27% del presupuesto del sector público (ver Gráfico 39). Durante el año 2011, se gastó en personal 14,600 millones de nuevos soles más que hace 10 años; sin embargo, estos incrementos son

inerciales y no están necesariamente asociados a mejor desempeño. Por otro lado, se destina alrededor de 300 millones de nuevos soles en capacitaciones para los servidores públicos, los cuales se gastan sin planificación operativa ni estratégica.



Fuente: MEF - SIAF Consulta Amigable 29-feb-2012

Elaboración: SERVIR - GPGRH

3.2 Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil

En el año 2007, con el objetivo de continuar con los intentos de reforma integral de la administración pública y con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, se le otorga al Poder Ejecutivo la facultad de legislar por un plazo de 180 días calendario en las siguientes materias¹⁸³:

- facilitación del comercio;
- mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa;
- modernización del Estado;
- mejora de la administración de justicia en materia comercial y contencioso administrativa;
- promoción de la inversión privada;
- impulso a la innovación tecnológica, la mejora de la calidad y el desarrollo de capacidades;

- promoción del empleo y de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- fortalecimiento institucional de la gestión ambiental y
- mejora de la competitividad de la producción agropecuaria.

Desde el 1 de enero al 28 de junio de 2008, el Poder Ejecutivo expidió 99 decretos legislativos, de los cuales 67 están vinculados con la mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional, simplificación administrativa y modernización del Estado. En paralelo a la delegación de facultades al Poder Ejecutivo, se aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo¹⁸⁴, la cual permitió:

- Completar la estructura legislativa necesaria para la implementación del proceso de descentralización;
- Aprobar en un segundo momento las leyes de organización y funciones de los ministerios, precisando las funciones exclusivas y compartidas con las otras entidades del Estado;

¹⁸³ Ley 29157.

¹⁸⁴ La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158 aprobada el 20 de Diciembre de 2007) deroga la Ley del Poder Ejecutivo (DLeg 560 promulgado el 25 de marzo de 1990) y la Ley sobre la organización y funciones de ministerios (Ley 27779 aprobada el 25 de julio de 2002).

- Reordenar las políticas y funciones sectoriales en los tres niveles de gobierno e
- Implementar reglas de juego comunes y claras en todas las entidades del Estado, que permitan un mayor orden y mejor funcionamiento de la administración pública.

Como parte de los decretos legislativos aprobados en el año 2008, se creó SERVIR¹⁸⁵ dándose inicio al actual proceso de reforma del servicio civil en el Perú. SERVIR es un organismo técnico especializado y entidad rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado encargado de establecer, desarrollar y ejecutar la política del Estado respecto del servicio civil. SERVIR deja sin efecto la creación del Consejo Superior del Empleo Público (COSEP) y, a diferencia de ese Consejo Superior, se trata a SERVIR como organismo autónomo en sus decisiones, en el que prima un fundamento técnico y en el que se concentran todas las decisiones en materia de gestión de recursos humanos de manera uniforme y a nivel nacional.

En su calidad de ente rector, SERVIR cuenta con las siguientes atribuciones¹⁸⁶:

- Normativa: Dicta normas técnicas y directivas de alcance nacional para el funcionamiento del sistema y emite opinión técnica vinculante en materia de recursos humanos.
- Supervisora: supervisa las oficinas de recursos humanos del Estado, coordinando acciones para fortalecerlas y dar seguimiento a su desempeño.

- Sancionadora: Posee atribución para sancionar a entidades públicas de los tres niveles de gobierno por incumplimiento de las obligaciones previstas en el sistema.
- Interventora: Puede intervenir oficinas de recursos humanos si detecta graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en concursos de selección conducidos por cada entidad.
- De resolución de controversias: A través del Tribunal del Servicio Civil, resuelve las controversias producidas al interior del servicio civil relacionadas con remuneraciones, ingreso, progreso, sanción y terminación de la carrera.

El máximo órgano de SERVIR es su Consejo Directivo, conformado por cinco miembros. Su independencia técnica está garantizada por un mecanismo de renovación de tres de ellos cada cuatro años y por la protección de sus cargos, salvo causales tipificadas positivamente o por incompatibilidades predefinidas en las normas pertinentes. El Consejo tiene como función aprobar las normas de carácter general y de alcance nacional, relacionadas con el desarrollo del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, así como aprobar la política general de la institución. La conformación del Consejo Directivo de SERVIR con miembros provenientes de diferentes entidades (sociedad civil, MEF y PCM) busca garantizar la cooperación y generar sinergias entre los sectores estratégicos para la implementación de la reforma del servicio civil.

SERVIR está organizada en cuatro gerencias de línea, tal como se puede apreciar en el Gráfico 40.

¹⁸⁵ Mediante el Decreto Supremo 1023.

¹⁸⁶ Ver el Capítulo II del Decreto Supremo 1023.

Gráfico 40 Gerencias de línea de SERVIR Gerencia de Gerencia de Gerencia de Desarrollo de Desarrollo Políticas de Institucional del Capacidades y Gestión de Gerencia de Rendimiento Sistema Recursos Desarrollo **Humanos** Implementar políticas Fortalecer y capacitar del Cuerpo de desarrollo de a las oficinas de de Gerentes capacidades y de Recursos Humanos, Formular las evaluación del supervisar su políticas nacionales **Públicos** desempeño en el funcionamiento y propuestas y apoyarlas marco de la gestión normativas • Conducir y gestionar del rendimiento del Sistema en la correcta el Cuerpo de Administrar el implementación Administrativo de Gerentes Públicos, Proceso Nacional de las políticas de Gestión de Recursos desde el diseño de Acreditación gestión de recursos Humanos de los procesos de de los programas humanos Proponer la política selección hasta su de formación Administrar el remunerativa en asignación a las profesional Registro Nacional coordinación con el entidades de destino Gestionar el de Sanciones, MEF sistema de becas Destituciones y Emitir opiniones y financiamiento Despido y el Registro técnicas en materias Nacional del Servicio en favor de los de su competencia servidores públicos Civil

Elaboración: SERVIR - GPGRH

El Tribunal del Servicio Civil (TSC) fue creado en 2008, permitiendo contar con un organismo técnico autónomo que interprete la legislación del servicio civil con criterios especializados, que permita establecer pautas comunes, predictibilidad y transparencia en la solución de conflictos. Desde el 14 de enero de 2010, el Tribunal del Servicio Civil es un órgano integrante de SERVIR, el cual tiene a su cargo la solución de las controversias individuales que se presenten entre las Entidades y las personas a su servicio 187.

En 2010, el servicio civil fue considerado como política nacional de cumplimiento obligatorio para las entidades del gobierno nacional, estableciéndose siete funciones centrales a ser desarrolladas de manera progresiva por SERVIR:188

- Planificación, formulación e implementación de políticas,
- Establecimiento de una política remunerativa,
- Establecimiento de sistemas de información requeridos para la rectoría del sistema (registro de servidores públicos),

De acuerdo con el DS 008-2010-PCM, publicado el 14 de Enero de 2010.

¹⁸⁸ A través del DS 086-2010-PCM, se incorporan la política nacional de servicio civil como política nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional.

- Fortalecimiento de las oficinas de recursos humanos,
- Desarrollo y gestión de políticas de formación y evaluación de sus resultados,
- Normar y gestionar el cuerpo de gerentes públicos y
- Dictar normas técnicas y supervisar los procesos de selección de recursos humanos que realicen las entidades públicas.

3.3 Acciones Desarrolladas por SERVIR

Son cuatro los aspectos más urgentes que fueron identificados para iniciar la reforma del servicio civil: (i) capacitación, (ii) rendimiento, (iii) profesionalización del cuerpo directivo y (iv) resolución de controversias. A continuación, se presenta las acciones que ha venido desarrollando SERVIR en sus primeros tres años de existencia.

Capacitación

En relación con la capacitación y evaluación del rendimiento, a SERVIR le corresponde la función de planificar, desarrollar, así como gestionar y evaluar la política de capacitación para el servicio civil¹⁸⁹. La finalidad de la capacitación y evaluación del rendimiento es lograr el desarrollo técnico de las personas al servicio del Estado, con el fin de satisfacer los requerimientos de los ciudadanos y el logro de los objetivos institucionales de la entidad a la que pertenece.

Las Normas de Capacitación y Rendimiento del Sector Público¹⁹⁰ y su reglamento¹⁹¹ regulan la capacitación y evaluación del rendimiento en el servicio civil, transversal a todos los regímenes

laborales. Estas estipulan que las entidades del Estado comprendidas bajo el sistema administrativo de gestión de recursos humanos deben elaborar y presentar a SERVIR sus planes de desarrollo de las personas al servicio del Estado (PDP). El PDP es una herramienta de gestión que permite a las entidades del Estado planificar y desarrollar mejor las acciones de capacitación y evaluación de sus servidores públicos. El documento contiene los objetivos, estrategias, metas e indicadores de capacitación, de acuerdo con los objetivos estratégicos de cada entidad. Para la elaboración de estos planes, cada entidad debe contar con un comité integrado por cuatro miembros: a) un representante de la Alta Dirección, b) un representante de la oficina de presupuesto, c) un representante de la oficina de Recursos Humanos y d) un representante del personal de la entidad elegido por ellos mismos. El reglamento detalla los contenidos mínimos del plan de desarrollo de las personas y su ciclo de desarrollo, así como que el financiamiento se hará con los recursos disponibles de la entidad. El PDP tiene una vigencia de 5 años y cada año las entidades deben presentar un cronograma detallado de la implementación de las acciones contempladas en este.

En marzo de 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.

¹⁸⁹ Artículo 4 del DLeg 1025 y su reglamento, el DS 009-2010-PCM.

 $^{^{190}\,}$ DLeg 1025 promulgado el 20 de junio de 2008.

¹⁹¹ DS 009-2010-PCM promulgado el 16 de enero de 2010.

Por otro lado, se ha brindado apoyo a las oficinas de recursos humanos, implementando 20 redes de oficinas de recursos humanos, nueve de ellas en gobiernos regionales y ha organizado encuentros de gestores en los tres niveles de gobierno con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y construcción de capacidades de gestión de recursos humanos dentro de las entidades públicas y difundir estos métodos en beneficio del ciudadano y de la dignidad del empleo público.

Complementariamente, se viene brindando acompañamiento en la gestión de las entidades públicas en la aplicación de las normas sobre servicio civil. Asimismo, con la finalidad de generar predictibilidad en el sistema, se viene publicando en el portal de SERVIR las opiniones legales que emite, para que estas sean de público conocimiento y permitan ir creando criterios orientadores entre los operadores del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

Se ha construido 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 cumplan 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.

Rendimiento

El nuevo marco normativo¹⁹² establece que la evaluación del desempeño es un proceso obligatorio, integral, sistemático, continuo y demostrable del conjunto de actividades, aptitudes y rendimiento del personal en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Asimismo, se define dos tipos de evaluación complementarias:

- La medición de competencias, que tiene como objetivo identificar la brecha entre competencias óptimas para el puesto y competencias actuales, con el fin de identificar las necesidades de capacitación y
- La medición del logro de metas, cuyo objetivo es medir los resultados, para identificar la contribución del personal en el éxito de las metas institucionales, así como conocer las áreas donde se requiere ajustes para mejorar el desempeño. Se pueden considerar factores de mérito individual y factores grupales.

Las evaluaciones deben hacerse con una periodicidad no menor a dos años y la calificación obtenida en dicha evaluación es determinante para la concesión de estímulos y el desarrollo de la línea de carrera. La calificación de las evaluaciones es de cuatro tipos:

- Rendimiento distinguido (no podrá ser otorgado a más del 10% del personal al servicio de la entidad);
- Buen rendimiento;
- Rendimiento sujeto a observación (no podrá exceder al 2% del personal al servicio de la entidad) e
- Ineficiencia comprobada (personal calificado como sujeto a observación en dos evaluaciones consecutivas y no podrá exceder al 2% del personal al servicio de la entidad).
 La calificación de ineficiencia comprobada conduce a la extinción del vínculo laboral.

Cabe anotar que las normas de capacitación y rendimiento aún están en proceso de implementación.

Se ha definido perfiles específicos por competencias, sobre todo, para cargos

¹⁹² DLeg 1025 y DS 009-2010-PCM.

transversales en el Estado, como aquellos asociados a los sistemas administrativos. Asimismo, perfiles tipo para todos los operadores del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)¹⁹³. El uso generalizado de estos perfiles para la selección de personal permitirá asegurar la idoneidad de los servidores encargados de estas tareas.

Se está realizando estudios, conjuntamente con el MEF, 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.

Se ha desarrollado evaluaciones de los operadores de los sistemas administrativos a través de Diagnósticos de Conocimientos desde finales del año 2009. A la fecha, se ha evaluado a servidores públicos en los sistemas administrativos de inversión y compras públicas de los tres niveles de gobierno, lo cual ha permitido reconocer capacidades, determinar quiénes necesitan capacitación e identificar los temas de las mismas. El desarrollo de evaluaciones contribuye a validar instrumentos modernos de evaluación de las personas, generar confianza en las evaluaciones de desempeño y diseñar estrategias de capacitación que mejoren los servicios al ciudadano y las condiciones laborales de los servidores públicos.

Profesionalización del cuerpo directivo

El cuerpo de gerentes públicos 194 se creó con el objetivo de incorporar al servicio civil a profesionales altamente capacitados, seleccionados en procesos competitivos y transparentes, para ser destinados a entidades de los tres niveles de gobierno en puestos de alta decisión ejecutiva en la administración pública en reemplazo del personal de confianza que normalmente cubre estos puestos. A SERVIR, le corresponde la función de normar y gestionar el cuerpo de gerentes públicos 195. Al respecto, en el año 2009, se estableció la escala remunerativa de los gerentes públicos 196 y, en el año 2010, se autorizó la asignación de gerentes públicos durante el año fiscal 2010 a diversas entidades del sector público¹⁹⁷.

De acuerdo con el marco legal, el cuerpo de gerentes públicos constituye un régimen laboral especial privativo del servicio civil y gestionado por SERVIR. Los contratos de los gerentes públicos son de naturaleza laboral por un periodo de tres años, mediante los cuales son asignados a entidades que así lo solicitan. Reciben una retribución de la entidad solicitante y un complemento remunerativo de SERVIR, de acuerdo con la política remunerativa de los gerentes públicos¹⁹⁸, según la cual se puede alcanzar una remuneración hasta un tope de 30% superior al de un Ministro de Estado¹⁹⁹. Para asegurar la eficacia de este modelo, la permanencia del gerente público depende del éxito en el logro de metas e indicadores concretos supervisados por SERVIR.

¹⁹³ En junio de 2011, se aprobó la Resolución de Presidencia Ejecutiva 068-2011-SERVIR/PE que aprueba los perfiles por competencia del Sistema Nacional de Inversión Pública.

¹⁹⁴ Mediante el Decreto Legislativo 1024 (21 de junio de 2008) y su reglamento, DS 030-2009-PCM (17 de mayo de 2009).

¹⁹⁵ De conformidad con lo dispuesto en el literal i) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1023.

¹⁹⁶ Mediante el DS 018-2009-PCM.

¹⁹⁷ Mediante el DS 066-2010-PCM, publicado el 28 de marzo de 2010.

¹⁹⁸ Aprobada por DS 108-2009-EF.

¹⁹⁹ La política remunerativa de los Gerentes Públicos tiene cinco (5) niveles que van desde 7,000 nuevos soles a 18,500 nuevos soles, para lo cual se toma en cuenta cuatro (4) factores: nivel jerárquico, responsabilidad, experiencia y nivel académico.

Durante los últimos años, ha habido significativos avances en materia de reforma del servicio civil. Así, el Banco Interamericano de Desarrollo reveló que el Perú duplicó el índice de desarrollo burocrático, que mide la calidad del servicio civil, debido, principalmente, a la creación de un ente rector y la profesionalización del segmento directivo del servicio civil con el cuerpo de gerentes públicos²⁰⁰.

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. El proceso de selección de Gerentes Públicos ha sido reconocido como una Buena Práctica Gubernamental, demostrando la capacidad del Estado de organizar procesos meritocráticos y transparentes que aseguren la captación de profesionales adecuados para cargos gerenciales.

Desde el año 2009, se ha realizado 5 convocatorias, se cuenta con un cuerpo de 179 Gerentes Públicos, de los cuales 139 están asignados en 30 entidades de los 3 niveles de gobierno (17 entidades del gobierno nacional, 9 de gobiernos regionales y 4 de gobiernos

locales), básicamente, en las áreas de apoyo y algunos para los órganos de línea.

Resolución de controversias

El Tribunal del Servicio Civil (TSC) fue creado en 2008, permitiendo contar con un organismo técnico autónomo que interprete la legislación del servicio civil con criterios especializados, que permita establecer pautas comunes, predictibilidad y transparencia en la solución de conflictos.

Desde el 14 de enero de 2010, el Tribunal del Servicio Civil, órgano integrante de SERVIR, tiene a su cargo la solución de las controversias individuales que se presenten entre las Entidades y las personas a su servicio²⁰¹. El Tribunal resuelve, en última instancia administrativa, los recursos de apelación exclusivamente sobre los siguientes temas: (i) acceso al servicio civil; (ii) pago de retribuciones; (iii) evaluación y progresión en la carrera; (iv) régimen disciplinario y (v) terminación de la relación de trabajo.

Entre enero y setiembre de 2011, el número de expedientes ingresados al Tribunal del Servicio Civil se duplicó, mientras que los casos resueltos aumentaron en cuatro veces, durante el mismo período (ver Gráfico 41).

²⁰⁰ lacoviello, M. (2011). Diagnóstico realizado en el 2010 que compara los resultados alcanzados por el Perú en el 2004.

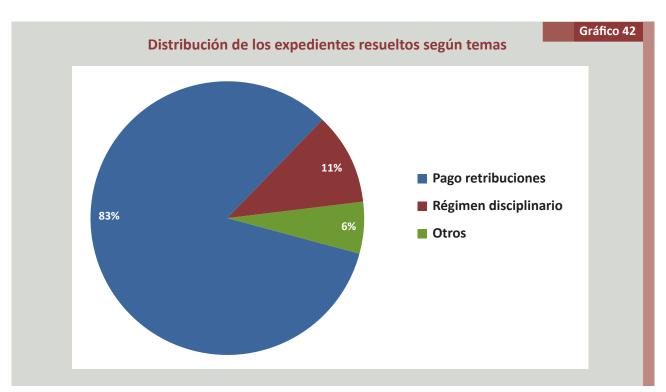
²⁰¹ De acuerdo con el DS 008-2010-PCM, publicado el 14 de Enero de 2010.



Fuente: SERVIR-TSC, Informe Estadístico 2012 – al 13 de abril 2012

Elaboración: SERVIR - GPGRH

De acuerdo con el Informe Estadístico 2011 - III Trimestre del Tribunal del Servicio Civil, los casos que se resuelven de manera recurrente son aquellos vinculados con el pago de retribuciones y régimen disciplinario (ver Gráfico 42).



1/ Incluye: (i) evaluación y progresión en la carrera; (ii) terminación de la relación de trabajo y (iii) acceso al servicio civil. Fuente: SERVIR-TSC, Informe Estadístico 2011 - cuarto trimestre

Elaboración: SERVIR - GPGRH

El TSC ha contribuido a descongestionar la carga procesal del Poder Judicial, lo que se evidencia en el hecho que, a diciembre de 2011, solo el 0.6% de sus resoluciones han sido impugnadas ante este último. Por otro lado, el TSC ha publicado en el portal de SERVIR más de 1,000 opiniones técnicas y más de 3,500 respuestas electrónicas que contribuyen a la coherencia de la gestión de los recursos humanos en el Estado.

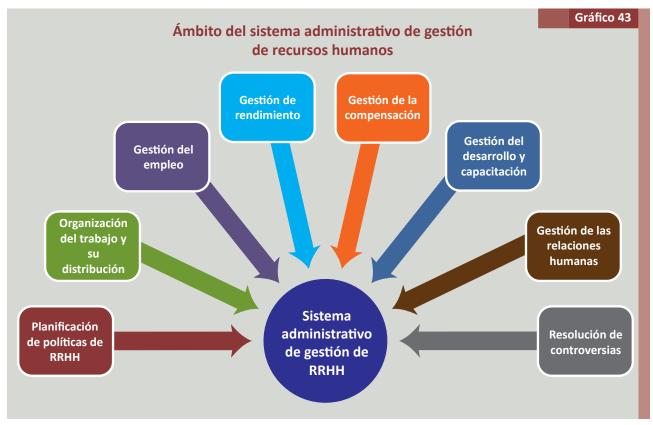
A la fecha, se ha emitido, más de 28,000 resoluciones que han generado jurisprudencia sobre diversos temas controvertidos en las materias de competencia del TSC. Las dos salas del TSC vienen resolviendo recursos de apelación contra actos emitidos por entidades del gobierno nacional. Se tiene previsto implementar progresivamente nuevas salas

para atender los casos de los gobiernos regionales y locales.

3.4 Acciones por Implementar para Reformar el Servicio Civil

Como se ha podido apreciar, ha habido avances en la reforma del servicio civil, pero aún falta mucho camino por recorrer. En este sentido, en la presente sección, se presentará las principales acciones que debe implementar SERVIR en los próximos meses para continuar con el proceso de reforma iniciado en el año 2008.

Estos retos se agruparán según el ámbito del sistema administrativo de gestión de recursos humanos establecido en el DLeg 1023 (ver Gráfico 43).



Fuente: DLeg 1023

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Los seis grandes temas que debe abarcar la reforma se pueden apreciar en el Gráfico 44.

Temas para la reforma del servicio civil

Gráfico 44

Ética, incompatibilidades y responsabilidades

Ser más efectivos en la lucha contra la corrupción, sin importar el vínculo y modalidad contratual de las personas vinculadas al Estado

Funcionarios y empleados de confianza Definir requisitos mínimos para la profesionalización de los funcionarios públicos y empleados de confianza y establece reglas claras para lograr una gestión transparente, eficaz, eficiente y orientada al ciudadano

Gestión del servicio civil Define las reglas del nuevo sistema de servicios civil, bajo los principios de orientación al ciudadano, meritocracia, transparencia, igualdad de oportunidades y eficiencia y eficacia para mejorar la administración pública y tener impacto en el bienestar de la ciudadanía

Grupo directivo

Establecer las reglas para la franja directiva, poniendo énfasis en el buen desempeño del sector público, teniendo como principio fundamental el mérito en el acceso y el cumplimiento de metas para su permanencia

Carrera del servicio civil

Homogenizar los derechos y deberes de los servidores públicos, priorizando el servicio al ciudadano y promoviendo la meritocracia, transparencia e igualdad de oportunidades en el acceso, progresión, gestión de la compensación y salida del servicio civil

Gestión de las compensaciones

Definir un sistema único, pero flexible para la gestión de las compensaciones para todos los servidores públicos. Manejar de manera ordenada y transparente el gasto en planilla y promover el bienestar del trabajador y la generación de incentivos para el logro de los objetivos

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Debido a la complejidad del servicio civil peruano, las limitaciones presupuestales existentes, el estado de desarrollo de los sistemas de información y la capacidad operativa de las entidades públicas, SERVIR ha establecido que

el proceso de diseño e implementación de los aspectos medulares de la reforma se realice de manera gradual²⁰². Esto supone, utilizando un criterio de eficiencia, priorizar los temas referidos a funcionarios y directivos públicos²⁰³, en la

²⁰² SERVIR (2009).

²⁰³ En la categoría de funcionario directivo, se agrupa a los servidores públicos designados por la autoridad competente (de manera regulada o libre) para desempeñar cargos de alto nivel en los poderes públicos y organismos con autonomía. Asimismo, integran este grupo los servidores públicos de carrera que desempeñan funciones de directivos superiores.

medida que constituyen un grupo clave para la implementación de la reforma. La posición que ocupan, así como su nivel de responsabilidad y acceso a la toma de decisiones los convierten en aliados necesarios para impulsar el proceso de reforma. Por otro lado, existe la necesidad de profesionalizar la carrera a nivel del grupo directivo, lo que exige concentrar políticas especiales de gestión de recursos humanos en la franja superior de los sistemas del servicio civil. Sobre la base de la priorización de temas, a continuación, se presenta las principales acciones por implementar para continuar con la reforma del servicio civil.

Planificación de políticas de recursos humanos

 Definición de un modelo de servicio civil e identificación de las carreras especiales. El modelo de servicio civil para la reforma parte de construir la estructura de la carrera general e identificar las carreras especiales que serán desarrolladas en ese marco. Por su parte, la construcción de estas carreras debe tomar en consideración incentivos positivos para que los servidores públicos opten voluntariamente por el cambio de modalidad contractual. Esto es indispensable, en la medida que el Artículo 62 de la Constitución Política garantiza la intangibilidad de los términos contractuales, principio que ha llevado al Tribunal Constitucional a sostener en reiteradas resoluciones que no es posible modificar por Ley el régimen laboral de un trabajador, salvo que cuente con su expresa aceptación.

- Aprobación de la política de remuneraciones a través de una adecuada coordinación con el MEF. De acuerdo con el marco legal²⁰⁴, SERVIR debe proponer la política remunerativa del servicio civil peruano, la misma que debe desarrollarse en el marco de los límites presupuestarios establecidos por ley en coordinación con el MEF. En ese sentido, el MEF es un actor decisivo en la aprobación de la propuesta de política remunerativa de SERVIR, así como en la etapa de implementación de la misma. mediante las disposiciones y autorizaciones presupuestarias establecidas en la Ley Anual de Presupuesto. De esta manera, el principal reto económico que debe enfrentar la reforma es el diseño y posterior implementación de un sistema remunerativo único, racionalizado y ordenado, que tome en cuenta a:
 - Los directivos públicos (que engloba los funcionarios públicos y directivos superiores de la LMEP), que normalmente se rigen por contratos flexibles;
 - Los servidores públicos que gozan de estabilidad laboral y
 - El personal que brinda servicios al Estado de manera temporal.

La escala única remunerativa deberá permitir la retribución de los servicios prestados por todos aquellos que se relacionen con el Estado, independientemente del vínculo laboral, contractual o estatutario que tengan. Asimismo, el sistema deberá ser simple, para un manejo ordenado y transparente del gasto en planilla que asegure el bienestar del trabajador y

²⁰⁴ Artículo 10 del DLeg 1023.

genere incentivos para el logro de los objetivos institucionales. De la mano, se requiere rigurosas estimaciones económicas respecto del impacto fiscal de cada propuesta presentada, puesto que es un hecho objetivo y demostrable que los intentos truncos de las reformas anteriores fracasaron al estimar sus implicancias económicas.

 Coordinación, consulta y difusión entre todos los actores relevantes. En la medida que el proceso de reforma del servicio civil constituye un proceso de largo plazo (10 años), se debe dar lugar a espacios de diálogo con los actores involucrados directamente en el funcionamiento del servicio civil y representantes de grupos de interés

Representantes de los

Servidores

relacionados con el tema (ver Cuadro 24). Esto buscará superar reformas de alcance únicamente formal o legalistas para garantizar implementaciones eficaces, teniendo especial cuidado en sortear los intereses de corto plazo inherentes a un escenario político de alta volatilidad, inestabilidad y fraccionamiento de los actores (parlamento, partidos políticos, sindicatos y gremios) para forjar compromisos de mediano y largo plazo. Asimismo, se está planteando un adecuado trabajo de coordinación, consulta y difusión entre todos los actores relevantes en el proceso de aprobación e implementación de la reforma como gobierno central y a los gobiernos regionales y locales para fortalecer la capacidad operativa del ente rector.

Cuadro 24

Entidad	Funciones que realiza				
Autoridad Nacional del Servicio Civil	Contribuir con la mejora de la administración del Estado mediante el fortalecimiento del servicio civil. Para ello, diseña y formula políticas de ordenamiento y coordinación del empleo público, supervisa y vigila el cumplimiento de las mismas a nivel nacional.				
PCM - Secretaría de Gestión Pública	Coordinar y dirigir el proceso de modernización del Estado por medio de la mejora del funcionamiento y organización del Estado, la promoción de la ética y transparencia en el sector público.				
MEF - Dirección General de Presupuesto Público	Aprobar las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, reajustes de las remuneraciones y bonificaciones, así como el Presupuesto Analítico del Personal.				
Oficinas de Recursos Humanos	Gestionar los recursos humanos de las entidades del Estado y apoyar como "socios estratégicos" la implementación de las políticas y lineamientos emitidos por SERVIR.				

de los servidores del Estado.

Resumen de Actores del Servicio Civil

Constituirse en plataforma de comunicación y negociación

Entidad	Funciones que realiza	
Congreso de la República	Legislar, que comprende el debatir y aprobar leyes, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el reglamento del Congreso.	
Tribunal Constitucional	Velar por la constitucionalidad de las leyes que se deriven del modelo de reforma del servicio civil, y responsable de los procesos constitucionales que se vinculen a la reforma y a los servidores del Estado.	
Poder Judicial	Resolver controversias sobre el servicio civil, como última instancia.	
Contraloría General de la República	Supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de deuda pública y de los actos de las instituciones. Tiene potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional de los funcionarios que cometan irregularidades en perjuicio del dinero o bienes del Estado, derivada de los informes de control emitidos por los órganos del sistema de control.	
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	Orientar el desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico y de gestión del gobierno, que dinamice en mayor grado un Estado eficiente y promotor del desarrollo económico sostenible.	
Sociedad Civil y organismos de la cooperación	Fomentar, principalmente los think-tanks, que la reforma del Estado sea a la vez un esfuerzo coherente y eficaz para combatir la corrupción y lograr una buena gestión pública.	

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Organización del trabajo y su distribución

 Establecimiento de criterios estandarizados para el diseño de puestos y definición de perfiles, así como de los procesos de selección. Si bien la LMEP establece una clasificación transversal de los servidores públicos en tres grupos ocupacionales, debe evaluarse la conveniencia de mantener dicha clasificación o modificar la misma. El reto es alcanzar una única clasificación de servidores públicos aplicable a todas las entidades públicas y tipos de carrera sin generar una confusión mayor. A pesar del desorden normativo producto de los diversos regímenes de contratación con los que cuenta la administración pública, actualmente, se ha dado los primeros pasos en el ordenamiento de los procesos de selección. Por ejemplo, se ha aprobado los instrumentos para la contratación de los servidores públicos

bajo el régimen CAS²⁰⁵ (convocatoria, contrato y régimen disciplinario) y está en proceso de aprobación de la Directiva para la selección de Directivos. El Artículo 40 de la Constitución Política de 1993 reconoce la existencia de una carrera administrativa y señala que, dentro de la misma, no están comprendidos los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. La diferenciación de los puestos directivos que forman parte de la carrera y aquellos que no deberá ser una de las primeras definiciones que apunten hacia la profesionalización del servicio civil peruano. Esto permitirá establecer la identificación de puestos directivos a los que se deberá ingresar por concurso de méritos. En cuanto a los documentos de gestión existentes, estos deberán tomar en cuenta las directrices generales para una adecuada descripción de puestos, lo que permitirá determinar el grado de especialización, así como los criterios necesarios para la definición de competencias básicas, es decir, los perfiles que debe cumplir el servidor público para realizar sus labores. Esto debería permitir que la evaluación del servidor público esté orientada no solo al cumplimiento formal de sus actividades, sino también a la idoneidad del servidor público respecto de las tareas que realiza en favor del ciudadano. Al respecto, considerando que el Manual de Organización y Funciones (MOF) es una herramienta que sirve para la gestión de los recursos humanos en el Estado, se ha establecido que SERVIR, como ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, será quien defina los procesos para la formulación, aprobación e implementación del MOF. En esta misma línea, se dictará los lineamientos necesarios para la elaboración de perfiles de puesto, con el objeto de asegurar la idoneidad en la selección y distribución de los servidores públicos.

Gestión del empleo

- Aplicación de los principios de mérito a la selección de personas para el servicio civil mediante procesos transparentes sobre la base de criterios objetivos. Esto aún no se ha podido garantizar debido a la falta de mecanismos de monitoreo efectivo, así como a la existencia de formas de contratación altamente discrecionales. En ese sentido, y aunque la legislación aprobada a partir de la presente década ha hecho hincapié en que toda contratación con el Estado requiere de concursos públicos de mérito, queda pendiente el diseño de los mecanismos de supervisión y transparencia que aseguren su cumplimiento.
- Desarrollo de incentivos para promover el uso de mecanismos de movilidad horizontal y movilidad geográfica. La creación del nuevo modelo de servicio civil deberá tener en cuenta el proceso de descentralización por el que atraviesa el país. En ese sentido, es necesario promover una política de Estado que incentive la descentralización de los recursos humanos bajo un sistema que atraiga a aquellas personas con mayores competencias de gestión a aquellas zonas que más lo necesitan y, así, se mejore la prestación de servicios al ciudadano en los tres niveles de gobierno. Para ello, es necesario considerar un tratamiento diferenciado para los gobiernos regionales y locales, tomando en cuenta la heterogeneidad existente en las entidades

²⁰⁵ Aprobado mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva 107-2011-SERVIR/PE.

que conforman el sector público. Esto permitirá cubrir las carencias de recursos humanos en determinadas zonas del país, a la vez de brindar oportunidades a los servidores públicos para mejorar su experticia profesional. La implementación del Registro de Personal del Servicio Civil permitirá un mejor aprovechamiento de las capacidades de los recursos humanos del sector público a través de los mecanismos de desplazamiento que, en su calidad de empleador, puede llevar adelante el Estado.

Establecimiento de causales de sanción y desvinculación del servicio civil aplicables a todos los servidores públicos. Esto tomará en consideración el puesto desempeñado y el principio de racionalidad entre la sanción impuesta y la falta cometida. La dispersión de la normatividad actual respecto de las faltas y las sanciones crea confusión y un alto grado de ineficiencia en su aplicación. Por ello, se desarrollará una norma que armonice y unifique la regulación existente y los procedimientos sancionadores, sin distinción alguna.

Gestión del rendimiento

 Establecimiento progresivo de una cultura de evaluación en el Estado. Esto medirá el cumplimiento de metas institucionales y de desempeño, articuladas con políticas de incentivos por el logro de las mismas. La falta de estándares de rendimiento en las instituciones públicas han impedido evaluaciones reales, objetivas y con criterios mínimos estandarizados, dando lugar a la falta de compromiso del servidor público con los objetivos de sus propias entidades. En 2008, el marco normativo sentó las bases para el uso de la medición de logros institucionales mediante criterios mínimos aplicables a las entidades del sector público para las cuales SERVIR tiene competencia²⁰⁶. En él, se estableció que la evaluación es una condición para el ascenso y para la desvinculación.

Gestión de la compensación

- Reordenamiento del sistema único de remuneraciones y diseño de mecanismos que aseguren que a quienes desempeñen funciones similares reciban pagos iguales. De acuerdo con la complejidad y relevancia de sus funciones en relación con las políticas de Estado, se está diseñando un sistema único de remuneraciones transversal a todo el servicio civil que, además, tome en cuenta una división entre funcionarios públicos (cargos directivos) y grupo de profesionales²⁰⁷. Este sistema, además, tomará en consideración la tendencia hacia la flexibilización del servicio civil²⁰⁸ y el pago de compensaciones por buen desempeño.
- Ofrecimiento de salarios competitivos en el sector público respecto del sector privado.
 Lograr un servicio civil ordenado también implica establecer una estrategia de compensación que brinde la oportunidad de acceder a salarios más competitivos

Decreto Legislativo 1025 (Decreto Legislativo que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público).

²⁰⁷ A la que debe agregarse la división entre funcionarios públicos directivos 'profesionalizados' y cargos públicos de naturaleza política.

²⁰⁸ La evolución de los sistemas remunerativos para el sector público en los países de la OCDE ha estado tendiendo a la flexibilización de los mismos y de las estructuras escalonadas en grupos ocupacionales con diseños menos automáticos en incrementos salariales por tiempo de trabajo en el servicio civil (OCDE, 2008).

respecto del mercado laboral. Las decisiones relativas a la administración de las remuneraciones será de una importancia crucial en la primera etapa de la reforma.

Gestión del desarrollo

Construcción de una reforma del servicio civil que otorgue prestigio a la función pública. Así se preservará a los mejores empleados públicos y se mantendrá movilidad externa entre el sector privado y público. Se requiere de una revalorización del servicio civil destacando su importancia en el proceso de modernización del Estado y en la vocación de servicio a la ciudadanía. Además, es indispensable

- la implementación de políticas serias y eficaces de transparencia y rendición de cuentas (accountability) horizontal.
- Conversión de la administración pública un espacio atractivo y competitivo dentro del mercado laboral. En este sentido, la capacitación se enfocará en mejorar las oportunidades de los servidores públicos y responder a las necesidades de las entidades del Estado. Por otro lado, las políticas de promoción y de carrera deberán incorporar incentivos para que los servidores civiles competentes permanezcan en la administración pública, así como atraer a profesionales capaces del sector privado.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo.

Implementación de Acuerdos Comerciales

Preferenciales en América Latina. Washington,
DC: BID, 2010.

Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la Situación del Personal de la Administración Pública Central, 2001. *Informe final*. Lima, Perú: Autor.

Congreso de la República - Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, 2008. Informe sobre la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Lima, Perú.

Cortázar, J.C., 2002. La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990–97). Conflicto y Estrategias Divergentes en la Elaboración de Políticas de Gestión Pública. Documento de Trabajo elaborado para el Diálogo Regional de Política. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cortázar, J.C., 2003. Evaluación del Sistema de Servicio Civil en el Perú. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cortázar, J.C., 2008. Servicio Civil en el Perú, oportunidades para una reforma. *Nueva Gerencia Pública* 1(4).

Dussauge, M., 2005. ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. *Revista Servicio Profesional de Carrera* (3).

Echebarría, K., 2004. La Reforma del Servicio Civil: Tendencias y Desafíos. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (46-47).

Echebarría, K. & J. C. Cortázar, 2006. Public Administration and Public Employment Reform in Latin America. En E. Lora, ed. *The State of State Reform in Latin America*. World Bank Publications.

Eguiguren, F., 2010. Análisis de la Conformidad Constitucional del Uso de Facultades Legislativas Otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo Mediante la Ley 29157. Lima, Perú: Oxfam América.

Hammergen, L., 2002. Perú: *a History of Public Sector Development* (1996-2000). Mimeo.

lacoviello, M., 2011. *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Perú*.

Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC: BID.

lacoviello, M. & Zuvanic, L., 2006. Síntesis del Diagnóstico. Caso Perú. En K. Echebarría, ed. *Informe Sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*. Washington, DC: BID.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2004-2010. *Encuesta Nacional de Hogares*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2010. *Registro Nacional de Municipalidades*.

Longo, F., 2004. Mérito y Flexiblidad. La Gestión de las Personas en las Organizaciones del Sector Público. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica.

Ministerio de Economía y Finanzas, 2011. *Módulo de Gestión de Recursos Humanos*.

Ministerio de Salud, 2009. *Carrera Sanitaria en el Perú*. Serie Bibliográfica Recursos Humanos en Salud N° 8. Lima, Perú: MINSA.

Mostajo, R., 2002. *El Sistema Presupuestario en el Perú*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Naím, M., 1995. Latin America's Journey to the Market from Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy. San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies.

OECD, 2008. *The State of the Public Service*. París, Francia: OECD publishing.

Organización Internacional del Trabajo, 2011. *Estadísticas por temas*. Recuperado de http://laborsta.ilo.org

Pereira, R., 2006. *Nueva Ley Marco del Empleo Público y la Problemática de la Contratación de Personal en el Estado*. Lima, Perú: Universidad de Lima.

http://www.chehadeabogados.com/pdfs/ Ley_Marco_y_Carrera_Pública.pdf Prada, F., s/a. Procesos de Reforma del Estado en el Perú en los últimos 15 años.

Presidencia del Consejo de Ministros, 2004. Exposición Motivos y Análisis Costo Beneficio del Proyecto de Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público. Lima, Perú: PCM.

Sánchez, F., 2003. *Acuerdo Nacional y Gestión Presupuestal en el Perú*. Serie Gestión Pública 43. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Servat, R.J., 2006. *Nueva Ley Marco del Empleo Público y la Problemática de la contratación de personal en el Estado*. Lima, Perú: Universidad de Lima.

Ugarte, M., 2000. La Reforma del Estado: Alcances y Perspectivas. En R. Abusada et al, eds. *La Reforma Incompleta. Rescatando los Noventa*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.

Ugarte, M., 2011. Los Intentos de Reforma del Servicio Civil en el Perú: de la Práctica a la Teoría. En: Instituto del Perú, *Desafíos y alternativas para mejorar el servicio civil en el Perú*. Lima, Perú marzo 2011.

USAID, 2005. En el Camino de la Reforma del Empleo Público. Lima, Perú: Congreso de la República y Programa Pro-Descentralización USAID.

Consultorías

Cieza, N., 2010. *Análisis de las Remuneraciones de las personas que prestan servicios al Estado peruano*. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

Governa, 2010. Consultoría para la Elaboración de Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos de la Administración Pública. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR, 2010.

Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE, 2010. *Consultoría para el Estudio de Prácticas de Gestión de Recursos Humanos en Entidades Públicas*. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

Ministerio de Economía y Finanzas, 2011. Estudio del Sistema de Remuneraciones en el Sector Público del Perú. Lima, Perú: MEF.

Puga, Y., 2010a. Análisis de Escalas de Ingresos en el Poder Ejecutivo y los Organismos Constitucionalmente Autónomos. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

Puga, Y., 2010b. Análisis de Ingresos del Personal Bajo la Modalidad de Contratos Administrativos de Servicios – CAS. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

Puga, Y., 2010c. Análisis del Régimen Laboral Privado y la Contratación Administrativa de Servicios en el Estado. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR. Puga, Y., 2010d. *Análisis de la Evolución Histórica del Servicio Civil Peruano*. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

Sánchez, F., 2003. *Acuerdo Nacional y Gestión Presupuestal en el Perú*. Serie Gestión Pública 43. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Santivañez, G., 2010a. *Análisis del Régimen de Carrera Pública 276 y Carreras Especiales en el Estado*. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

Santivañez, G., 2010b. Estudio de Ingresos Remunerativos aplicables a la Carrera Pública. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

SERVIR, 2009. Plan de Implementación de Mediano Plazo, 2009. Aprobado por Resolución de Presidencia N° 079-2009-PE/ ANSC. Lima, Perú: SERVIR.

SERVIR, 2010. *Diagnóstico de Capacidades* para las Personas al Servicio de los Sistemas Administrativos. Lima, Perú: SERVIR.

SERVIR, 2011. Mejorando la Calidad del Servicio Civil. Avances y Desafíos del Proceso de Reforma del Servicio Civil. Lima, Perú: SERVIR.

Marco Legal

- Constitución Política del Perú 1979 derogada
- 2. Constitución Política del Perú 1993
- Ley 4916: Ley del empleo particular derogado por el DLeg 728
- 4. Ley 23536: Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud; y su reglamento
- 5. Ley 23733: Ley universitaria
- 6. Ley 24029: Ley del profesorado
- 7. Ley 25187: Delegan al poder ejecutivo facultades
- 8. Ley 25388: Ley de endeudamiento para el sector público para 1991
- 9. Ley 26404: Ley de presupuesto del sector público para el año 1995
- Ley 26507: Declaran en disolución al Instituto Nacional de Administración Pública
- 11. Ley 26335: Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura

- 12. Ley 26397: Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura
- 13. Ley 26553: Ley de presupuesto del sector público para el año 1996
- 14. Ley 26771: Establecen prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público, en casos de parentesco
- Ley 27170: Ley del fondo nacional de financiamiento de la actividad empresarial del Estado
- Ley 27238: Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú
- 17. Ley 27452: Ley que dispone la creación de la Comisión Especial encargada de la revisión de los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sometidas a procesos de promoción de la inversión privada
- 18. Ley 27487: Ley que deroga el Decreto Ley 26093 y autoriza la conformación de comisiones encargadas de revisar los ceses colectivos en el sector público

- 19. Ley 27588: Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual
- 20. Ley 27658: Ley Marco de modernización de la gestión del Estado
- 21. Ley 27783: Ley de bases de la descentralización
- 22. Ley 27803: Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las Leyes 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos locales
- 23. Ley 27815: Ley del código de ética de la función pública
- 24. Ley 27867: Ley Orgánica de gobiernos regionales
- 25. Ley 27972: Ley Orgánica de municipalidades
- 26. Ley 28024: Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública
- 27. Ley 28091: Ley del servicio diplomático de la República
- 28. Ley 28175: Ley Marco del empleo público
- 29. Ley 28359: Ley de situación militar de los oficiales de las fuerzas armadas
- 30. Ley 28411: Ley General del sistema nacional de presupuesto

- 31. Ley 28561: Ley que regula el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud
- 32. Ley 28857: Ley de régimen de personal de la Policía Nacional del Perú
- 33. Ley 29062: Ley que modifica la Ley del profesorado en lo referido a la carrera pública magisterial
- 34. Ley 29158: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- 35. Ley 29277: Ley de la carrera judicial
- 36. Ley 29465: Ley de presupuesto del sector público para el año 2010
- 37. Ley 29709: Ley de la carrera especial pública penitenciaria
- 38. Ley 29753: Ley que autoriza la conclusión del proceso de nombramiento del personal contratado del sector público y precisa los alcances de los lineamientos establecidos en el Decreto Supremo 111-2010-PCM, aprueba lineamientos para nombramiento de personal contratado
- 39. Ley 29849: Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales
- 40. Decreto Ley 22404: Ley general de remuneraciones
- 41. Decreto Ley 25650: Crean el Fondo de Apoyo Gerencial al sector público
- 42. Decreto Ley 25986: Aprueban la Ley de presupuesto del gobierno central

- 43. Decreto Ley 26093: Disponen que los titulares de los Ministerios y de las Instituciones Públicas Descentralizadas deberán cumplir con efectuar semestralmente programas de evaluación de personal derogado por la Ley 27487
- 44. Decreto Legislativo 11377: Estatuto y escalafón del servicio civil derogado por el Decreto Legislativo 276
- 45. Decreto Legislativo 052: Ley Orgánica del Ministerio Público
- 46. Decreto Legislativo 276: Ley de bases de la carrera administrativa y su reglamento
- 47. Decreto Legislativo 560: Ley del poder ejecutivo
- 48. Decreto Legislativo 728: Ley de fomento del empleo
- 49. Decreto Legislativo 1023: Crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos
- 50. Decreto Legislativo 1024: Crea y regula el cuerpo de gerentes públicos
- 51. Decreto Legislativo 1025: Aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público
- 52. Decreto Legislativo 1026: Establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral
- 53. Decreto Legislativo 1057: Régimen especial de contratación administrativa de servicios

- 54. Decreto Supremo 057-86-PCM:
 Establece la etapa inicial del proceso
 gradual de aplicación del sistema único
 de remuneraciones, bonificaciones,
 beneficios y pensiones para funcionarios y
 servidores de la administración pública
- 55. Decreto Supremo 005-90-PCM: Reglamento de la carrera administrativa
- 56. Decreto Supremo 004-91-PCM: Declaran en estado de reorganización a todas las entidades públicas, comprendidas en el gobierno central, gobiernos regionales, instituciones públicas descentralizadas, corporaciones de desarrollo y proyectos especiales
- 57. Decreto Supremo 051-91-PCM: Establece las normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado en el marco del proceso de homologación, carrera pública y sistema único de remuneraciones y bonificaciones
- 58. Decreto Supremo 067-92-EF: Precisan los mecanismos para la utilización de los recursos del fondo de asistencia y estímulo
- 59. Decreto Supremo 025-93-PCM: Amplían ámbito de aplicación del beneficio establecido en el DS 067-92-EF a los trabajadores del sector público en cuyos organismos se haya culminado el proceso de reorganización

- 60. Decreto Supremo 059-96-PCM: Texto único ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos
- 61. Decreto Supremo 004-2001-TR:
 Constituyen Comisión Multisectorial
 encargada de estudiar y elaborar un
 informe sobre la situación del personal de
 la administración pública central
- 62. Decreto Supremo 110-2001-EF: Precisan que incentivos y/o entregas, programas o actividades de bienestar aprobados en el marco del DS 005-90-PCM no tienen naturaleza remunerativa
- 63. Decreto Supremo 170-2001-EF: Precisan que incentivos, entregas, programas o actividades de bienestar otorgados por el CAFAE están comprendidos en el DS 122-94-EF
- 64. Decreto Supremo 033-2005-PCM:

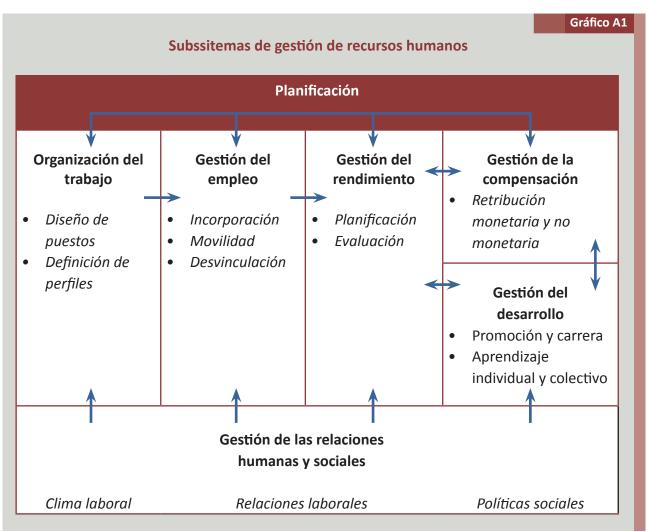
 Aprueba reglamento de la Ley del código de ética de la función pública

- 65. Decreto Supremo 075-2008-PCM: Reglamento del Decreto Legislativo 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios
- 66. Decreto Supremo 030-2009-PCM:
 Aprueba el reglamento del régimen
 laboral de los gerentes públicos creado
 por el Decreto Legislativo 1024
- 67. Decreto Supremo 008-2010-PCM:
 Aprueba el reglamento del Tribunal del
 Servicio Civil
- 68. Decreto Supremo 009-2010-PCM:
 Aprueban el reglamento del Decreto
 Legislativo 1025 sobre normas de
 capacitación y rendimiento para el sector
 público
- 69. Decreto Supremo 065-2011-PCM: Decreto Supremo que establece modificaciones al reglamento del régimen de contratación administrativa de servicios
- 70. Decreto Supremo 004-2012-SA: Aprueban reglamento de la Ley 28561, Ley que regula el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud

Anexo 1

Los Subsistemas de Gestión de Recursos Humanos

De acuerdo con el modelo integrado de gestión de recursos humanos desarrollado por Francisco Longo, este se despliega en diferentes componentes que operan como subsistemas y aparecen conectados e interrelacionados entre sí (Longo, 2004).



Fuente: Longo (2004)

Los subsistemas que se identifican son 7:

- Planificación de los Recursos Humanos: subsistema transversal que es el espacio para el diseño de las políticas de gestión de los recursos humanos, sobre la base de consideraciones cuantitativas y cualitativas, a corto, mediano y largo plazo.
- 2. Organización del Trabajo: permite definir las características y condiciones de ejercicio de tareas, así como la idoneidad de las personas a realizar dichas tareas. Incluye diseño de los puestos y definición de perfiles.
- Gestión del Empleo: abarca las políticas y prácticas de reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación del personal.
- **4. Gestión del Rendimiento:** relacionada con la evaluación del personal para relacionarlo

- con el cumplimiento de los objetivos y prioridades de la organización y a la obtención de información valiosa para la toma de decisiones de recursos humanos.
- **5. Gestión de la Compensación: s**e ocupa del diseño y gestión de las retribuciones monetarias y no monetarias –incluyendo salarios.
- **6. Gestión del Desarrollo:** relacionado con el crecimiento profesional de las personas e incluye los temas de promoción, carrera y capacitaciones.
- 7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales: subsistema transversal relacionado a la dimensión colectiva de las políticas y prácticas de personal. Abarca el clima laboral, gestión de las relaciones sociales y gestión de las políticas sociales.

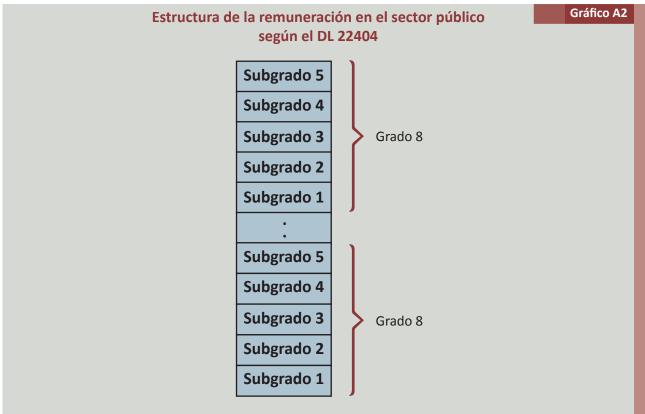
Anexo 2

Componentes de la Remuneración y Estructura Remunerativa en el Sector Público según Decreto Ley 22404

Componentes de la Remuneración en el Sector Público según Decreto Ley 22404 Cuadro A					
Componentes de la Remuneración	Conceptos				
Remuneración Básica	Compensación principal y nivel remunerativo fundamental				
Remuneración complementaria del trabajador	Bonificaciones: personal, familiar, por promoción, por retardo en el ascenso y transitoria pensionable				
Remuneración complementaria del cargo	Por responsabilidad directiva, por trabajo altamente especializado, por asesoría, por estrategia de desarrollo regional				
Remuneración Especial	CTS, por enseñanza, por horas extraordinarias, por servicio exterior de la República, por condiciones de trabajo, por función contralora, por riesgo de vida, gratificaciones, directorio, propina y reenganche				
Remuneración del empleado eventual	Para personal contratado o eventual				

Fuente: DL 22404

Elaboración: SERVIR - GPGRH



Fuente: DL 22404

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Anexo 3

Resumen de las Cuatro Últimas Reformas del Servicio Civil Peruano (1990 - 2008)

Reformas	Contextos	Objetivos	Acciones	Resultados
Primer intento de reformas (1990-1992)	Fracaso de políticas económicas e inicio de medidas de reajuste económico y fiscal. Concentración del poder en el Ejecutivo	Redefinir el papel del Estado, del aparato administrativo, flexibilizar el empleo público y modernizar áreas clave para las políticas económicas del país.	Despidos masivos (105 mil personas cesadas), compra de renuncias y cierre del ingreso a la carrera administrativa. Uso masivo de contratos por servicios no personales. Ingreso del régimen laboral de la actividad privada. Atención en un conjunto de instituciones clave del nuevo modelo económico ("islas de modernidad").	Diversidad de normas sobre acceso y permanencia en el sector público. Ausencia (desarticulación) de políticas de incentivos al desempeño. Fuga de talentos.
Segundo intento de reformas (1995-1997)	Pacificación nacional y estabilidad económica	Reorganizar el Estado y mejorar la operación de las entidades y la cobertura de los servicios públicos.	Desarticulación del INAP. Supervisión de la gestión de RRHH pasa a la PCM. Se crea el Programa para Modernización de la Administración Pública (PMAP).	Ausencia de un ente rector a cargo de la política de recursos humanos del Estado. Implementación nula de proyectos de modernización del servicio civil debido al poco apoyo político.
Tercer intento de reformas (2000-2006)	Denuncias de corrupción, freno al crecimiento económico y reinserción de gobierno democrático	Establecer una visión de Estado de largo plazo, consensuada y sobre la base de un gobierno moderno y descentralizado.	Firma del Acuerdo Nacional Diseño de políticas de modernización del Estado (Ley marco de modernización de la gestión del Estado). Descentralización (Ley de bases de la descentralización, Ley orgánica de gobiernos regionales). Reforma del empleo público (Ley marco del empleo público y Ley del código de ética en la función pública).	La implementación de las políticas vinculadas con la reforma del servicio civil no fue aprobada (normas complementarias a la Ley marco del empleo público) debido al escaso apoyo político y ausencia de acuerdos entre los actores relevantes para su aprobación. La reforma quedó circunscrita en aspectos generales del servicio civil peruano.

Reformas	Contextos	Objetivos	Acciones	Resultados
Reforma actual (2008 en adelante)	Estabilidad económica e inicio de políticas vinculadas con la apertura comercial con los principales socios del país. Firma del TLC con Estados Unidos, delegando facultades al Poder Ejecutivo para dictar las normas necesarias para el aprovechamiento de dicho tratado.	Mejorar la gestión del aparato administrativo del Estado para el fortalecimiento de la competitividad del país.	Creación de la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR). Creación del cuerpo de Gerentes Públicos. Normas sobre capacitación y rendimiento. Creación del régimen CAS.	Creación de ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado. Elaboración de un nuevo modelo de servicio civil bajo los principios de mérito e igualdad de oportunidades. Diseño de un Registro Nacional de Servidores del Servicio Civil.