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

servir
HERRAMIENTA DEL PERÚ QUE CRECE

PROFESIONALIZANDO EL SERVICIO CIVIL

REFLEXIONES Y PROPUESTAS DESDE EL PERÚ Y AMÉRICA LATINA

CLAD
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Esta publicación se entrega vía virtual

PROFESIONALIZANDO EL SERVICIO CIVIL

Reflexiones y propuestas desde el Perú y América Latina

Profesionalizando el Servicio Civil
Reflexiones y propuestas desde el Perú y América Latina

Elaborado por:
Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

Compiladores:
Andrés Corrales Angulo
Joel Fratelly Manyari Zea
Margarita Lucía Cabrera Blume
Paula Gabriella Germaná Cornejo

© Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR
Pasaje Francisco de Zela 150, piso 10
Jesús María, 15072, Perú
Teléfono: (051) 206-3370
Correo electrónico: info@servir.gob.pe
Portal institucional: www.servir.gob.pe

Síguenos:

/SERVIRPERU

/SERVIR_PERU

/ServirTV

2018

PRESENTACIÓN

Durante varias décadas, uno de los problemas más urgentes que ha enfrentado el Estado peruano, al igual que otras naciones latinoamericanas, ha sido la debilidad en la gestión de sus entidades públicas. Esto es producto de diversos factores pero, en particular, de las limitaciones del recurso humano debido a la falta de continuidad de una política de Estado articulada referida a la gestión de los servidores públicos, lo cual ha afectado directamente la calidad de los servicios públicos. Por ello, el Perú se ha enfocado en los últimos años en dar mejores servicios a la ciudadanía a través de una serie de reformas que promuevan una administración pública moderna y eficiente basada en la creación de valor público y en respuesta a las necesidades de la población.

Como parte de dichas reformas se creó en el año 2008 la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la cual tiene como finalidad la gestión de las personas que están al servicio del Estado, además de promover un servicio civil meritocrático y flexible. Esta reforma es fundamental porque permite profesionalizar la función pública, fortalecer las oficinas de recursos humanos para pasar de una "administración de planilla" a la "gestión de personas" y desarrollar una mayor capacidad gerencial.

El avance logrado ha sido reconocido en diversos diagnósticos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales analizan la gestión del servicio civil peruano. En el año 2004 el Perú estaba por debajo de la media en el ranking de desarrollo de los servicios civiles latinoamericanos con 14 puntos. Sin embargo, el último diagnóstico del año 2015 muestra un avance significativo al alcanzar los 41 puntos, superando el promedio regional (38 puntos)[1].

La mejora del Servicio Civil se enmarca en la búsqueda de la modernización del Estado. Precisamente uno de los pilares de la política nacional de modernización de la gestión pública es el servicio civil meritocrático. Por ello es que SERVIR consideró como una oportunidad la realización en Lima del 10 al 13 de noviembre del año 2015, del "XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública".

Este Congreso organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD se desarrolló en un momento importante para el país, pues nos encontramos impulsando una de las principales reformas que contribuye con la modernización del Estado peruano, la Reforma del Servicio Civil. Este proceso se ha profundizado a raíz de la aprobación de la Ley del Servicio Civil en el año 2013.

Consideramos que este Congreso ha sido una excelente oportunidad para compartir avances y dificultades, así como para intercambiar experiencias muy valiosas con servidores civiles y expertos de diversos países de América Latina. Por ello, SERVIR promovió la organización de diversos paneles y aceptó compartir paneles con representantes de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay y República Dominicana.

De esta experiencia hemos visto conveniente realizar una selección de las ponencias en las

---

1 Iacoviello, Mercedes. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú". Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

que SERVIR ha participado junto con los países mencionados, la cual entregamos a publicidad bajo el título “Profesionalizando el servicio civil: reflexiones y propuestas desde el Perú y América Latina”.

Las ponencias presentadas al CLAD han sido agrupadas en dos capítulos, el primer capítulo titulado: “Retos en la profesionalización del servicio civil”. En este capítulo compuesto por siete secciones, se reflexiona sobre los principales desafíos para profesionalizar el servicio civil en América Latina; las secciones de este capítulo, son las siguientes: la profesionalización del servicio civil como catalizador de los intereses ciudadanos, los avances de la implementación del enfoque de género en el servicio civil peruano, el rol estratégico de la Oficina de Recursos Humanos para la profesionalización del servicio civil, las políticas de uso de lenguas originarias en el servicio civil, los desafíos para implementar un modelo gestión del rendimiento, en esta sección se presenta el caso chileno y el caso peruano. El capítulo culmina con una compilación de ponencias referidas a las experiencias y contribución de los Tribunales del Servicio Civil en la solución de conflictos del ámbito administrativo; se presentan así los casos de República Dominicana, Costa Rica, El Salvador y Perú.

El segundo capítulo de esta compilación se titula “Dirección Pública Profesional”, este capítulo, se encuentra dividido en los siguientes seis ejes temáticos: la Alta Dirección Pública como prioridad estratégica, en esta sección se presentan los avances de la Reforma del Servicio Civil en Perú, Chile y Colombia; lecciones aprendidas sobre selección de directivos públicos, en las que se presentan experiencias nacionales e internacionales; la experiencia de los Gerentes Públicos en diversos aspectos de la Reforma del Sistema Penitenciario; la gerencia estratégica en gobiernos regionales y locales; la nueva perspectiva estratégica de dirección pública en el sector salud peruano y finalmente, las experiencias de monitoreo y evaluación de directivos públicos, en la cual se hace referencia a las experiencias, chilena, colombiana y peruana.

Finalmente, queremos agradecer a Gregorio Montero, Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, para el periodo (2015-2017) y a Francisco Javier Velásquez López, Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, por apoyar esta publicación.

Juan Carlos Cortés Carcelén
Presidente Ejecutivo
Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

CONTENIDO

Capítulo I: Retos en la profesionalización del servicio civil

I. La profesionalización del Servicio Civil en el Perú y América Latina y su rol como catalizador de los intereses ciudadanos..... 14

Ponencia 1: La reforma del servicio civil en el Perú: la profesionalización de la función pública……..... 14
Juan Carlos Cortés Carcelén
Tracy Prieto Barragán

Ponencia 2: La profesionalización de la función pública como articuladora de las necesidades del ciudadano en el contexto actual…… 32
Guillermo Díaz Gazani

Ponencia 3: Análisis comparado de los avances en la profesionalización del servicio civil en América Latina……..... 43
Juan Carlos Cortázar
Arturo Fontaine Ducci

Ponencia 4: La profesionalización del servicio civil en República Dominicana con la política salarial como elemento fundamental……..... 68
Fanny Fidelina Bello Dotel

II. Avances en la implementación del Servicio Civil en el Perú con enfoque de género……..... 80

Ponencia 1: La mujer en el servicio civil: situación actual y retos a futuro…….. 80
Cecilia Beltrán Varillas

Ponencia 2: Avances en la implementación de las políticas de igualdad de género en el Perú y su vinculación con el servicio civil……..... 97
Patricia Olinda Carrillo Montenegro

Ponencia 3: Principales resultados del Séptimo Reporte de la Defensoría del Pueblo del Perú sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres……..... 121
Carolina Garcés Peralta

Ponencia 4: Campañas de sensibilización e información en el enfoque de género: Caso de las oficinas de Recursos Humanos en las regiones de Piura y Lambayeque……..... 135
Alejandra Muñoz Gonzales

III. Rol estratégico de la Oficina de Recursos Humanos en la profesionalización del Servicio Civil……..... 152

Ponencia 1: Situación actual de las oficinas de recursos humanos……..... 152
Magali Meza Mundaca
Rommy Martínez Ghiggo

Ponencia 2: Rol de las ORH en la implementación de la Reforma del Servicio Civil……..…... 166
Roberto Fernández López

Ponencia 3: Cómo las buenas prácticas de gestión de RR.HH. agregan valor a los bienes y servicios prestados a los ciudadanos……..... 177
Luciano Strazza

IV. Políticas de uso de lenguas originarias en el servicio civil en Latinoamérica: casos de Perú, México y Paraguay……..... 194

Ponencia 1: Enfoque de Interculturalidad en la gestión del Servicio Civil: Adaptación de las Políticas a las diferentes necesidades existentes en cada espacio territorial……..... 194
Marcelo Cedamanos Rodríguez

Ponencia 2: La implementación de Derechos Lingüísticos para la mejora de servicios públicos y la recuperación y fortalecimiento de Lenguas Indígenas…… 218
José Antonio Vásquez Medina

Ponencia 3: Implementación de la Secretaría de Políticas Lingüísticas y avances en el impulso de las lenguas paraguayas en la gestión pública……..... 240
Ladislaa Alcaraz de Silvero

Ponencia 4: Diversidad cultural y lingüística: la política intercultural en México…. 260
Javier López Sánchez

V. Retos de la implementación de la reforma del servicio civil en Perú desde la perspectiva de los stakeholders: los retos de implementación de políticas públicas y el análisis comparado……..... 271

Ponencia 1: La implementación de la reforma del servicio civil en el Perú: avances, retos y agenda pendiente……..... 271
Cynthia Sú Lay

Ponencia 2: Análisis de los stakeholders respecto a la reforma del servicio civil..... 284
Mayen Ugarte Vásquez-Solís
Rocío Matos

Ponencia 3: Lecciones aprendidas de la implementación de políticas públicas en Perú como base para la implementación de la reforma del servicio civil.....…… 305
Elena Conterno Martinelli

Ponencia 4: Implementación de reformas de servicio civil: el caso peruano en perspectiva comparada……..... 317
Mercedes Iacoviello
Mariana Chudnovsky

VI. Desafíos para implementar un modelo de gestión del rendimiento en el marco de la reforma del servicio civil: experiencias de Perú y Chile..... 342

Ponencia 1: La gestión del rendimiento como herramienta de cambio en el marco del proceso de modernización peruano……..... 342
Cristian Collins León Vilela

Ponencia 2: Mitos y verdades de la Gestión del Rendimiento……..... 360
María del Pilar Tamashiro Sakuda

Ponencia 3: La importancia del planeamiento estratégico y su implicancia en el proceso de gestión del rendimiento……..... 376
Victor Vargas Espejo
Diego Salazar Morales

Ponencia 4: La experiencia de Chile en el proceso de implementación de la Gestión del Rendimiento……..... 390
Hugo Marchant Guzmán

VII. Las experiencias de los Tribunales del Servicio Civil y su contribución en la solución de conflictos en el ámbito administrativo……..... 403

Ponencia 1: Experiencia del Tribunal del Servicio Civil en Perú en la resolución de controversias individuales en el Sector Público…….. 403
Ana María Risi Quiñones

Ponencia 2: Resolución de Conflictos Laborales en el Sector Público en la Comisión de Personal como Instancia Conciliatoria. Experiencia de la República Dominicana……..... 425

Mariza De la Cruz Hernández

Ponencia 3. El régimen del Servicio Civil al amparo de la Constitución Política de Costa Rica……..... 448
José Mario Alfaro Barrantes

Ponencia 4: Experiencia del Tribunal de Servicio Civil de la República de El Salvador y su contribución en la solución de conflictos individuales y colectivos en el ámbito administrativo……..... 477
José Antonio Martínez

Capítulo II: Dirección Pública Profesional

I. La Alta Dirección Pública como prioridad estratégica……..... 493

Ponencia 1: De gerentes públicos a directivos públicos en la reforma del servicio civil peruano……..... 493
Andrés Corrales Angulo

Ponencia 2: Experiencia de la Alta Dirección Pública chilena a doce años de su implementación…….. 514
Rodrigo Egaña Baraona

Ponencia 3: La experiencia de la Gerencia Pública y la meritocracia en Colombia.. 526
Claudia Patricia Hernández León

II. Lecciones aprendidas en los concursos para la selección de directivos públicos. Experiencia internacional……..... 537

Ponencia 1: El proceso de selección del Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú…. 537
Gladys Ferreira Pinto
Michele Remy Cruz

Ponencia 2: Los concursos de directivos públicos en el servicio civil colombiano 552
Liliana Caballero Durán

Ponencia 3: Los procesos de selección de directivos públicos en el servicio civil chileno……. 566
Basilios Peftouloglou Gattas

Ponencia 4: Factores para el ajuste del Perfil del Directivo al Puesto Específico a partir de la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos…….. 579
Mayerlin Pacheco Abarca

III. La Gerencia Pública Profesional en la Reforma del Sistema Penitenciario... 596

Ponencia 1: El modelo de gestión por procesos y la profesionalización del servidor penitenciario……..... 596
Edgar Delgado Ortega

Ponencia 2: Gerencia pública e institucionalidad en el Instituto Nacional Penitenciario…… 612
Marta Arauco Padilla

Ponencia 3: Reforma en la gestión de recursos humanos: Diseño e implementación del Régimen de la Carrera Especial Penitenciaria……..... 626
Guillermo Alfonso Casafranca García

Ponencia 4: Gestión social en la inversión pública en infraestructura: licencia social y sostenibilidad……..... 650
Renzo Luis Patiño Cornejo

IV. Gerencia estratégica en gobiernos regionales y locales……..... 666

Ponencia 1: Implementación de la Política de Modernización de la Gestión Pública en la Municipalidad Provincial del Cusco……..... 666
Carlos Manuel Moscoso Perea

Ponencia 2: PROREGIÓN: Innovación Organizacional para una Gerencia Estratégica……..... 689
Fernando Silva Abanto

Ponencia 3: Aportes de los gerentes públicos a la descentralización: la implementación de la Gestión para Resultados de Desarrollo en el Gobierno Regional de La Libertad-Perú……..... 714
José Luis Zavaleta Pinedo

V. Nueva estrategia de directivos públicos en el sector salud de Perú……..... 733

Ponencia 1: La construcción de un cuerpo directivo de salud descentralizado….. 733
Arturo Javier Granados Mogrovejo

Ponencia 2: Desafíos de la gestión de una Dirección Regional de Salud……..... 744
Gustavo Martín Rosell De Almeida

Ponencia 3: El desarrollo de capacidades gerenciales de directivos públicos en el sector Salud de Perú……..... 762
Dante Mendoza Antonioli

VI. Monitoreo y evaluación de directivos públicos: experiencia de Chile, Colombia y Perú……..... 778

Ponencia 1: El modelo de monitoreo y evaluación de Gerentes Públicos: el caso de Perú……..... 778
Ana Milagros Moscoso García

Ponencia 2: La definición de metas y la evaluación del desempeño de directivos públicos en Colombia, retos y oportunidades…….... 801
Francisco Camargo Salas

Ponencia 3: La definición de metas y evaluación del desempeño de directivos públicos en Chile……..... 822
Basilios Peftouloglou Gattas

CAPÍTULO I

RETOS EN LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

I. La profesionalización del Servicio Civil en el Perú y América Latina y su rol como catalizador de los intereses ciudadanos

Ponencia 1: La reforma del servicio civil en el Perú: la profesionalización de la función pública

Juan Carlos Cortés Carcelén
Tracy Prieto Barragán

"Reform is not pleasant, but grievous; no person can reform themselves without suffering and hard work, how much less a nation".
Thomas Carlyle

1. Introducción

El Estado peruano ha emprendido una de las reformas más ambiciosas de los últimos treinta años, la reforma del Servicio Civil. Esta significa una transformación sustancial en la función pública con una consecuente mejora en los servicios al ciudadano. Tiene como punto de partida las debilidades en el servicio público peruano y responde mediante medidas específicas para resolverlas.

En los últimos setenta años, el liderazgo de la gestión de los recursos humanos en el Estado ha sufrido constantes cambios y, en paralelo, se han realizado una serie de reformas parciales que, acompañadas de un fragmentado marco legal de los recursos humanos del Estado, han generado una diversidad de regímenes y reglas que solo han complejizado más su administración. En el 2008, con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, se marcó el inicio de una nueva era para el servicio civil; ya que, esta asumió la rectoría del Sistema Administrativo de Recursos Humanos. Este fue el primer paso para el cambio en la gestión de los recursos humanos públicos.

Luego de avances con el Cuerpo de Gerentes Públicos, SERVIR emprende una reforma sin precedentes en el Estado peruano, que establece un nuevo modelo del servicio civil aplicable a todos los niveles de gobierno, poniendo énfasis en la profesionalización de la función pública para la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos.

La Reforma del Servicio Civil nace normativamente en el 2013 con la Ley del Servicio Civil, que establece un nuevo régimen que apunta a ser el único en el servicio al Estado. En el año 2014 se emitieron sus normas reglamentarias y, desde entonces, se viene trabajando en su implementación. La reforma implica nuevas reglas que abarcan temas como el mérito, la capacitación, la evaluación de desempeño, una nueva organización de puestos, una nueva estructura de compensaciones y sobre todo, una mejora interna en las entidades como parte del proceso de implementación del nuevo régimen del servicio civil. Estas medidas se vinculan directamente con una mejora en el servicio al ciudadano, para brindarle servicios de calidad, de forma oportuna y satisfaciendo sus reales necesidades.

De esa manera, el presente artículo describe el proceso de profesionalización del servicio civil peruano, partiendo inicialmente de un diagnóstico de la situación de los recursos humanos en el Estado peruano, que se constituye "el gatillo" de la reforma del servicio civil. Luego, describe

los ejes que se deciden abordar en la reforma, para responder a esa situación problemática y realizar un breve resumen de las buenas prácticas internacionales de reglas aplicadas en sus servicios civiles que se tomaron en cuenta para elaborar el modelo. A partir de ello, presenta las características principales de la reforma peruana y, finalmente, describe cómo la profesionalización de la función pública se convierte en un catalizador de los intereses ciudadanos al traducirse en una mejora sustancial del servicio a la ciudadanía.

2. Diagnóstico del servicio civil en el Perú

Para explicar la reforma del Servicio Civil, es necesario, primero, dar a conocer por qué era necesario reformar el servicio civil en el Perú: qué venía funcionando de forma deficiente en los diferentes ámbitos de los recursos humanos en el Estado y, en ese contexto, entender las acciones que emprende la Reforma. A continuación, se describen los principales problemas del servicio civil peruano:

• **Ausencia de planificación en los recursos humanos:** Entre el año 2004 y el 2010, se ha reportado un crecimiento de aproximadamente 50 000 personas anualmente (INEI: 2004-2010) que se acompañó de un aumento del gasto en planilla de más de mil millones de nuevos soles[2] al año (MEF: 2015). Sin embargo, este crecimiento no ha sido planificado ni debidamente estructurado.

• **Desorden normativo y de regímenes:** Existen más de 500 normas sobre el servicio civil y más de quince regímenes laborales, entre generales y especiales que conviven en paralelo (SERVIR: 2012). Entre los principales están:

- Carrera Administrativa, creada con el Decreto Legislativo 276. Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Régimen Laboral de la Actividad Privada, creado con el Decreto Legislativo 728. Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Contratación Administrativa de Servicios (CAS), creada con el Decreto Legislativo 1057. Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.

Cada uno de los regímenes cuenta con reglas diferenciadas para el acceso, el cálculo de las compensaciones, la desvinculación, el régimen disciplinario, deberes, entre otros, aun cuando se trate de puestos con funciones similares.

Esta diversidad de regímenes genera una amplia complejidad en la gestión de los recursos humanos de la entidad para todos los procesos asociados con recursos humanos. A la vez, crea distorsiones tanto en pagos como en los deberes y derechos que les son aplicables al servidor público (inclusive al interior de una misma entidad), lo que produce inequidades y afecta seriamente el clima laboral en las entidades, generando consecuencias en el desempeño de los servidores, y por ende, en los servicios prestados a los ciudadanos.

• **Desorden en las compensaciones:** Existen más de 400 reglas que regulan el pago a los servidores públicos y más de 198 conceptos de pago, entre remunerativos y no remunerativos.

[2] Que equivalen aproximadamente a USD 300 millones de dólares americanos.

Es así que, por ejemplo, luego de un análisis de 82 entidades del Poder Ejecutivo, se identificaron más de 102 escalas remunerativas, 17 conceptos remunerativos diferentes y alrededor de 23 conceptos no remunerativos, es decir no pensionables (SERVIR: 2012). Esta diversidad de reglas y conceptos de pago complejiza la gestión de las compensaciones en las entidades y el hecho de que varios conceptos no sean remunerativos, afecta las futuras pensiones de los trabajadores al momento de su jubilación.

• **Debilidad en las contrataciones de personal:** Actualmente, el personal es contratado sin contar con perfiles de puestos que describan claramente las funciones a desarrollar ni los requisitos mínimos para el puesto. Así, tampoco se puede asegurar la confiablidad y transparencia de los concursos púbicos, favoreciéndose el ingreso de personal que no es el idóneo para ocupar los puestos.

• **Ausencia de carrera en el Estado:** La progresión al interior de la carrera administrativa se regía por criterios de capacidad y antigüedad (SERVIR: 2012); la promoción automática estaba prohibida y se establecía la realización de hasta dos concursos anuales de mérito para el ascenso. Estas promociones y ascensos significaban aumentos salariales poco importantes para los servidores civiles. En los 90 la carrera quedó congelada y, desde entonces, los servidores civiles no tienen posibilidad de progresión. Por otro lado, tanto el régimen de la actividad privada como el CAS son sistemas de puestos, lo que implica que no existen mecanismos formales de promoción o ascensos de personal para ellos tampoco. En suma, en el Estado no existen los mecanismos para, en los regímenes generales, hacer carrera.

• **Ausencia de evaluaciones de desempeño:** A pesar de que normativamente estaba regulada la evaluación de desempeño, esta no se daba en la práctica. Por lo tanto, no se cuenta con información para orientar ni medir el desempeño de un funcionario. Además, tampoco se han establecido metas específicas para los puestos (para los casos en que fuese aplicable), lo que ha impedido hacer un seguimiento tangible del cumplimiento o no de las mismas.

• **Alto porcentaje de contratación temporal:** El conjunto del aparato estatal peruano emplea alrededor de 1 400 000 servidores civiles a nivel nacional, regional y local, de los cuales, sin considerar a las carreras especiales, 4 de cada 10 aproximadamente están contratados bajo modalidades temporales (MTPE: 2014). Esto debido, en buena parte, a la limitante para ampliar la planilla. La consecuencia viene siendo la poca continuidad de las políticas dados los cambios que se producen con las variaciones políticas.

• **Debilidades en la capacitación:** Pese a que en promedio los gastos en capacitación en el sector público ascienden a 300 millones de nuevos soles[3] al año, según estimaciones de SERVIR, esta, en su mayoría, no está vinculada con las necesidades de conocimiento. Está principalmente orientada por la oferta sin identificación previa de la demanda o necesidad ya que no hay un esfuerzo de planificación de la misma, una priorización adecuada ni instrumentos que permitan hacer seguimiento a su ejecución y medición de su impacto. Esto se relaciona con la ausencia de las evaluaciones de desempeño que brinden información sobre las necesidades de capacitación de los servidores. Otro tema importante es que no se ha medido el impacto de las mismas en la mejora del desempeño de los servidores y, en consecuencia, según las funciones del puesto y las cadenas de valor de los procesos, de un mejor servicio al ciudadano.

[3] Que equivalen aproximadamente a USD 100 millones de dólares americanos.

• Inadecuada organización, incorporación y administración de directivos: Actualmente, en la capa directiva se identifican los siguientes problemas (SERVIR: 2015b): pocas capacidades gerenciales para realizar la función directiva; inadecuada organización, incorporación y administración de directivos; una visión de la función directiva como poco atractiva por temas de compensaciones y rotación, entre otros; escasa y precaria evaluación de directivos; e inestabilidad por poco soporte político o proliferación del clientelismo político.

3. Las reformas previas en el Perú

La situación del servicio civil descrita en la sección anterior ha sido producto de la implementación de una serie de medidas en el marco del servicio público a lo largo de los últimos 25 años, así como la inacción respecto de la necesidad de poner orden. Desde 1990 ha habido tres intentos de reforma del servicio civil con el fin de consolidar el sistema de gestión de recursos humanos en el Estado que abarcaron o bien elementos muy específicos de la gestión del personal o no llegaron a conseguir el apoyo político necesario o no contaron con el respaldo fiscal. A continuación, se describen estas reformas, lo que abarcaron y sus resultados de acuerdo con lo que recoge el documento "El Servicio civil peruano" (SERVIR: 2012). Esta descripción nos permite entender los porqués de buena parte del diagnóstico antes desarrollado y, también, qué retos se planteaban para la siguiente reforma que es la que está en curso actualmente.

• 1990-1992: Cierre de la carrera administrativa, creación de nuevas modalidades de contratación y nuevas formas de ingresos en la administración pública

En el marco de la aplicación de las medidas del Consenso de Washington, se emprendieron una serie de reformas económicas (liberalización del mercado, privatización, entre otros), que se acompañaron de ajustes en el servicio civil:

- Reducción de personal
- Cierre del ingreso a la carrera administrativa. Se prohibió efectuar nombramientos y reasignaciones; celebrar nuevos contratos de personal; crear, modificar o re-categorizar plazas; incrementar remuneraciones; entre otras.
- Creación del régimen laboral de la actividad privada. Esto se hizo con el objetivo de atraer personal calificado a determinadas entidades públicas, y contar con una gestión de los recursos humanos más flexible y eficiente. Este se convertiría en uno de los regímenes generales antes señalados y al estar asociado en muchos casos con sueldos más elevados, generó distorsión remunerativa entre las entidades.
- Establecimiento de la modalidad de contratación por servicios no personales (SNP). Esta permitió contratar en el marco de la prohibición de incorporar personal permanente mediante contratos de naturaleza civil que no recibían beneficio propio de una relación laboral (ni social ni pensionario). Dado que no existían escalas, el monto mensual era establecido de forma particular en el contrato de cada persona generando un desorden remunerativo al interior de la entidad y entre entidades.
- Utilización de modalidades de contratación a través de organismos internacionales. Se emplearon para financiar, principalmente, a funcionarios de alto nivel, y también generaron disparidad remunerativa.
- Aprobación de conceptos no remunerativos. Se emplearon para generar un incremento a los trabajadores de la carrera administrativa pero sin carácter remunerativo. No hubo un monto homogéneo para dichos conceptos entre entidades, e incluso algunas no los utilizaron, lo que acentuó más la disparidad remunerativa.

• 1995-1998: Modernización del Estado

En 1996, se inició el proceso de modernización de la administración pública, cuyos principios y objetivos fueron recogidos en la Ley Marco de Modernización, Decreto Legislativo N.° 834, que abarcó lo siguiente:

- Reorganizar el Estado y crear entidades con un régimen especial, así como eliminar varios organismos autónomos.
- Mejorar los sistemas administrativos del Estado y crear nuevos entes rectores.
- Reorganizar la carrera pública mediante el sinceramiento de los contratos SNP y la implementación de una nueva Ley de carrera pública
- Mejorar la cobertura de servicios públicos mediante una Ley de descentralización.

Sin embargo, la propuesta tuvo escaso apoyo político y de la opinión pública, por lo que se redujo su alcance a la aprobación de normas en el ámbito de contrataciones, el servicio diplomático y la prohibición de nombramiento y contratación en el caso de parentesco, entre otros temas.

• 2000-2006: Institucionalidad pública

En un contexto de desprestigio de la administración pública como prestadora de servicios y dados los altos niveles de corrupción, en el 2002 se inició un nuevo proceso de modernización y reforma del Estado. Sus objetivos eran: (i) reconciliar a los ciudadanos, las instituciones públicas y la democracia; (ii) otorgar servicios eficaces y de calidad; (iii) hacer un uso eficiente y transparente de los escasos recursos, rindiendo cuentas de manera periódica; (iv) mejorar los espacios de participación ciudadana; e (v) implementar mecanismos de transparencia de la gestión pública. Entre las normas que se elaboraron figura la Ley Marco del Empleo Público (LMEP), que determina los principios que rigen el empleo público, los deberes y derechos generales de los servidores, su clasificación, acceso, gestión del empleo y régimen disciplinario, entre otros. Sus principales aportes están sistematizados en el cuadro 1, y constituyen en buena parte las reglas generales que rigen el servicio civil en la actualidad (hasta antes de la reforma).

• 2008: Creación de SERVIR y del Cuerpo de Gerentes Públicos

En el año 2008, en el marco del Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos, se propuso fortalecer la gestión del Estado y su eficacia y eficiencia mediante la dación de normativa vinculada al servicio civil, que abarca, entre otros, los siguientes Decretos Legislativos:

- Decreto Legislativo N.° 1023: Crea e implementa la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR como organismo rector y el Tribunal del Servicio Civil (TSC) debido a la ausencia de un organismo rector que gestione los recursos humanos y un tribunal de resolución de controversias.
- Decreto Legislativo N.° 1024: Crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos, al no existir un reclutamiento formal de profesionales altamente capaces.
- Decreto Legislativo N.° 1025: Crea un sistema de evaluación con la finalidad de capacitar a los servidores civiles de rendimiento insuficiente; reconocer y premiar al servidor civil eficiente a través de ascensos, retribuciones y reconocimiento moral; y contar con personal idóneo. Además, aprueba normas de capacitación y un fondo de capacitación.

Así, con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, ya se contaba con una entidad responsable de gestionar a los recursos humanos del Estado, establecer las normas que les son

aplicables y vigilar su cumplimiento. Estos Decretos Legislativos vinieron de la mano con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE; y la regulación de la Contratación Administrativa de Servicios-CAS, que reemplazó a los contratos SNP, y que constituye uno de los regímenes generales junto con la carrera administrativa y el régimen de la actividad privada.

4. ¿Qué se esperaba lograr con la reforma del Servicio Civil?

SERVIR habiendo logrado importantes avances mediante el Cuerpo de Gerentes Públicos como una de las estrategias para fortalecer a la administración pública, emprendió una ambiciosa reforma de mayor escala para atender los problemas descritos en el servicio civil peruano de manera integral: la reforma del Servicio Civil.

De esa manera, frente a la situación antes señalada, la reforma apuntaba a lograr lo siguiente:

- Revalorar el servicio civil al interior del Estado mediante la conexión del servicio civil con el bienestar del ciudadano, apuntando a la profesionalización de los servidores civiles, lo que sería un catalizador de los intereses ciudadanos.
- Establecer una mejor forma de organizar los puestos en el Estado e incentivar la planificación de personal como uno de sus elementos clave.
- Definir un nuevo régimen que sea aplicable para todas las entidades públicas y apunte a ser el único. Este contendría todas las reglas aplicables a los diferentes ámbitos del servicio civil. En paralelo, definir reglas que sean aplicables para todos servidores, indistintamente del régimen, teniendo en cuenta que sería progresivo el pase a un solo régimen.
- Establecer un sistema único pero flexible para la gestión de las compensaciones para manejar de forma ordenada y transparente el manejo de la planilla.
- Instaurar el mérito en el acceso, la progresión en la carrera y la permanencia en el Estado. Este estaría acompañado de la definición adecuada de perfiles de puestos.
- Crear la carrera pública para un grupo de servidores que les permita progresar en el Estado, aportando con sus conocimientos y experiencia para el mejor ejercicio de la función pública.
- Crear un modelo de gestión de rendimiento que contemple las evaluaciones de desempeño para medir y orientar el desempeño de los servidores e identificar sus necesidades de capacitación.
- Establecer pautas para la capacitación, que ayuden a definirla y priorizarla así como maximizar su retorno hacia el desempeño de los servidores y, por tanto, de las entidades.
- Institucionalizar y profesionalizar la capa directiva.

5. Tomando buenas prácticas de las experiencias en otros países

Habiéndose identificado lo que se quería lograr, para la elaboración del nuevo modelo del servicio civil peruano, se revisaron las experiencias de otros países respecto a sus servicios civiles, para recoger buenas prácticas. A continuación, se resumen las principales experiencias revisadas, cuyos elementos fueron analizados para proponer el modelo peruano.

Existen dos tipos de modelos de servicio civil: i) abierto o de puestos, al que puede postular cualquier persona en tanto cumpla los requisitos; y ii) cerrado, en el que solo pueden postular las personas al interior del Estado. Se han identificado experiencias de un sistema de puestos abierto en Canadá (OECD: 2003); sistemas mixtos, como en Chile y España (SERVIR: 2012c y 2012d); y, cerrados, al primer grado del nivel inicial de la carrera, como el de Brasil (2012a). En

el caso peruano, se aplica un modelo mixto: cerrado para la carrera (con el nivel inicial abierto), y abierto para los directivos y servidores de actividades complementarias.

Para la organización de los puestos, se tomaron en cuenta las experiencias de Canadá, Australia y Reino Unido, donde los puestos se agrupan en familias de puestos (unas 15 en promedio), roles y niveles (SERVIR: 2015a). Por ejemplo, en Canadá cada nivel incluso tiene cuatro clases (grupos de puestos) y padrones, que son niveles remunerativos según evaluación de desempeño (OECD: 2003).

En lo que refiere al proceso de selección mediante concurso público, se recogen las experiencias de varios países, como Brasil, Canadá, España y Chile (SERVIR: 2015a). En el caso de Canadá, por ejemplo, el proceso de evaluación para la selección toma en cuenta capacidades, competencias y aptitudes (SERVIR: 2012b).

La evaluación de desempeño es la base para la progresión en la carrera como lo plantean los modelos de Canadá y Chile (Ketelaar, Manning & Turkish: 2005). En el caso de Chile, por ejemplo, un resultado desaprobatorio implica la separación del Servicio Civil (Iacoviello & Zuvanic: 2006).

La progresión se da para los servidores civiles de carrera a través de concursos públicos, siempre que se cumpla con los requisitos, pero también se exige un resultado satisfactorio en la evaluación de desempeño, al igual que en Chile (SERVIR: 2012c).

La capacitación se divide en laboral y profesional, de manera similar a Canadá (CSPS: 2015). Los resultados de la evaluación de desempeño influyen en qué servidor civil de carrera recibe capacitación profesional, tal como sucede en Brasil (SERVIR: 2012a). En Chile (SERVIR: 2012c), los servidores civiles que reciben capacitación están obligados a permanecer, al menos, el doble de tiempo de duración de la capacitación.

Finalmente, sobre las experiencias del período de implementación, la última reforma del servicio civil chileno cuenta ya con más de 10 años y sigue en proceso de expansión, mientras que las reformas emprendidas en Brasil, España y Argentina continúan implementándose y cuentan hasta la fecha con una duración de dieciocho, ocho y veinticuatro años, respectivamente (Gringle: 2012; Morales: 2011; OECD: 2010). En el caso de la reforma peruana, tiene un período de implementación de seis años a partir de la publicación de la Ley.

6. Características de la reforma: el nuevo modelo del Servicio Civil peruano

Habiendo identificado claramente la problemática del servicio civil que se quería resolver y habiendo recogido las buenas prácticas de otros países, se elaboró el nuevo modelo del servicio civil peruano. Este tuvo como punto de partida una nueva concepción del servicio en el Estado mediante una transición de “empleados públicos” a “servidores civiles”, cuya razón principal de ser es el servicio al ciudadano.

Para desarrollar esta reforma, se elaboró una propuesta técnica del nuevo modelo del Servicio Civil y su respectivo proyecto de Ley, que fue discutido y aprobado en el Congreso, siendo publicado en el Diario El Peruano el 4 de julio de 2013. Luego, se procedió a la elaboración de sus normas reglamentarias, que fueron publicadas el 13 de junio de 2014 en el Diario Oficial, lo que marcó la entrada en vigencia plena de la ley. De esa forma, actualmente, SERVIR se encuentra

liderando el proceso de implementación de la reforma.

Una nueva concepción del servicio en el Estado

De acuerdo con la Ley del Servicio Civil (LSC), se entiende por Servicio Civil al conjunto de personas que están al servicio del Estado (servidores civiles), así como a las medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona a dichas personas. Estas medidas comprenden normas, organización, y procesos diversos que interactúan para poner en movimiento la administración pública.

La reforma del Servicio Civil apunta a dos objetivos centrales. De un lado, crear un servicio civil al servicio de los ciudadanos, en el que los puestos, las compensaciones, los derechos y deberes, se alínean a un fin principal: la atención de las necesidades de los ciudadanos y la prestación de servicios públicos de calidad. De otro lado, ordenar la gestión de las personas en la administración pública en base a un sistema articulado y coherente, que permita dotar al aparato estatal de una capacidad técnica profesional y gerencial adecuada, cimentada sobre la profesionalización de la función pública. De esa manera se puede alcanzar el primer objetivo.

Características principales de la reforma

De acuerdo con lo señalado en la Ley del Servicio Civil (Congreso de la República: 2013) y sus Reglamento General (PCM: 2014), las características principales de la reforma son:

- **Mérito:** Esencialmente, el mérito es la base para el ingreso, la progresión en la carrera y la permanencia en el Estado. Para el ingreso y la progresión se aplicarán Concursos Públicos de Méritos y la permanencia será en función a evaluaciones de desempeño favorables.
- **Nueva organización en grupos de servidores y familias de puestos:** Los servidores civiles de las entidades públicas se clasifican en cuatro grupos que responden a las diferentes funciones que desempeñan:

    - **Funcionario público** es un representante político o cargo público representativo, con confianza política originaria (elegido por voto popular) o con confianza política derivada (designado por otro funcionario público). Ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado y dirige o interviene en la conducción de la entidad y aprueban sus políticas y normas.
    - **Directivo público** es el que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial.
    - **Servidor civil de carrera** es el que realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.
    - **Servidor de actividades complementarias** es el que realiza funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.

    Complementariamente, al interior de cada grupo (con excepción de los funcionarios públicos), los puestos se organizan en familias de puestos y roles. Una familia de puestos es el conjunto de puestos con funciones, características y propósitos similares. Las familias de puestos están conformadas por uno o más roles, que agrupan, a su vez, puestos con mayor afinidad entre sí. Esta organización facilita la gestión de recursos humanos al establecer agrupaciones de puestos a los que se les puede dar un tratamiento diferenciado en

lo que refiere a remuneraciones; procesos de selección, evaluación de desempeño, línea de carrera y capacitación, entre otros, favoreciendo una gestión organizada de los recursos humanos.

- **Reglas comunes:** Se establecen reglas que serán aplicables para todos los servidores, independientemente del régimen al que pertenezcan. Estas abarcan los derechos colectivos; el régimen disciplinario y procedimiento sancionador; las obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades; entre otros.
- **Organización de los subsistemas de recursos humanos:** La función de recursos humanos se desarrollará en siete subsistemas que si bien ya están definidos en el Decreto Legislativo 1053, son desarrolladas en un instrumento con mayor detalle en el marco de la reforma. Los subsistemas son (SERVIR: 2014):

    - Planificación de políticas de recursos humanos: Permite organizar la gestión interna de los recursos humanos, en congruencia con los objetivos estratégicos de la entidad.
    - Organización del trabajo y su distribución: Define las características y condiciones del ejercicio de las funciones, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas.
    - Gestión del empleo: Conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar desde la incorporación hasta la desvinculación de los servidores civiles.
    - Gestión del rendimiento: Reconoce la contribución de los servidores a los objetivos y metas institucionales y evidencia las necesidades de capacitación.
    - Gestión de la compensación: Gestión de los ingresos y beneficios que perciben los servidores, en atención a la función que desempeñan.
    - Gestión del desarrollo y la capacitación: Contiene las políticas de progresión en la carrera y desarrollo de capacidades de los servidores.
    - Gestión de relaciones humanas y sociales: Comprende las relaciones que se establecen entre la organización y sus servidores civiles en torno a las políticas y prácticas de personal.

- **Política de compensaciones:** La compensación es el conjunto de ingresos y beneficios que una entidad pública destina al servidor civil para retribuirle los servicios prestados de acuerdo al puesto que ocupa. La compensación puede ser económica (contraprestación en dinero) o no económica (beneficios otorgados para motivar y elevar la productividad). Lo central de la reforma es construir un sistema de compensaciones único, basado en criterios objetivos.
- **Gestión de rendimiento:** A través de ella se identifica, reconoce y promueve el aporte de los servidores civiles a los objetivos y metas institucionales y se evidencia las necesidades de capacitación para mejorar el desempeño en sus puestos. Para ello contempla a la evaluación de desempeño que, a diferencia de experiencias anteriores, busca estimular el rendimiento y compromiso de los servidores con la función pública y no su despido (el cual solo puede ocurrir si se determina un rendimiento deficiente reiterado).
- **Capacitación:** Está pensado como un proceso que ayuda a mejorar el desempeño de los servidores civiles fortaleciendo sus competencias y capacidades, para brindar servicios de calidad a los ciudadanos y alcanzar el logro de los objetivos de las entidades. Para definirla, se debe pasar por un proceso de planificación, teniendo en cuenta los temas en los que es necesario capacitar, aplicando criterios de priorización y utilizando como insumo los resultados de las evaluaciones de desempeño.

- **Carrera en el Estado:** Una de las principales ventajas de la organización en familias es la estructuración de una línea de carrera para servicio civil. Los puestos se organizan al interior de las familias de puestos en niveles, los que describen una línea de carrera para los servidores. Eso les brinda predictibilidad respecto de sus alternativas de crecimiento, de tal forma que pueda conocer de antemano la complejidad de funciones y responsabilidades de los niveles superiores, y el perfil, experiencia y aptitudes que se requieren si desea ascender a un puesto en un nivel superior. Además, facilita la identificación de plazas vacantes o disponibles a ser cubiertas en la familia de puestos.
- **Fortalecimiento de la capa directiva:** Con la reforma del Servicio Civil se ha planeado como objetivo de la gestión directiva, la institucionalización y profesionalización de la función pública en el Estado peruano basada en principios de creación de valor público, responsabilidad por resultados y racionalidad económica (SERVIR: 2015b).
- **Proceso que siguen las entidades para transitar al nuevo régimen:** La reforma del servicio civil implica una mejora institucional al interior de la entidad, por lo que no solo se trata de un cambio de régimen laboral de sus trabajadores. Esta mejora conlleva a un proceso de preparación de la entidad que abarca cuatro fases: 1) preparación de la entidad; 2) análisis situacional de la entidad; 3) aplicación de mejoras internas; y, 4) implementación del nuevo régimen (SERVIR: 2013).

La segunda fase es muy importante pues parte de una “foto” de la situación actual de la entidad en lo referente a procesos y puestos e identificar las oportunidades de mejora pertinentes. Este paso es neurálgico porque hace que el proceso de tránsito exija una mirada interna con el consecuente planteamiento de mejoras que pueden abarcar el diseño de los procesos, la definición de la estructura de la entidad y la organización. Esta nueva mirada procesal y organizacional de la entidad será la base para definir una mejora sustancial en la entidad. Luego, en la fase 3, se aplican las mejoras internas para asegurar que los esfuerzos de la entidad se orienten a la prestación efectiva de servicios de calidad a los ciudadanos. Después de la aplicación de las mejoras (al menos las de corto plazo), la entidad contará con los insumos necesarios para dimensionar la entidad en términos de recursos humanos, lo que va de la mano con la planificación de recursos humanos que ya se ha señalado.

Finalmente, se elaboran los perfiles de puestos que son la base para los concursos bajo el nuevo modelo, teniendo en cuenta que estos perfiles contemplarán una descripción adecuada del puesto, en lo que refiere a funciones y requisitos, principalmente, de tal manera que los procesos de selección estén claramente orientados a elegir al personal idóneo para los puestos.

7. La profesionalización del servicio civil como catalizador de los intereses ciudadanos

La reforma en el Servicio Civil, como se mencionó al inicio, se vincula directamente con la profesionalización de los servidores públicos, con la perspectiva de brindar un mejor servicio al ciudadano, siendo más bien un nexo entre lo que el ciudadano necesita y las actividades a emprender para satisfacer esas necesidades. Sin embargo, muchas veces es complicado visualizar esta conexión y por esa razón es difícil que reformas de carácter interno como esta cuenten con el respaldo de la ciudadanía. Surge, entonces, la siguiente pregunta: ¿por qué un cambio en las reglas del servicio civil genera un mejor servicio al ciudadano? En respuesta a esa inquietud, se describen los principales impactos de la reforma del servicio civil en la mejora del servicio al ciudadano:

Continuidad de las políticas públicas

Un grave problema de la gestión pública peruana es la poca continuidad que tienen las políticas públicas. Si bien los vientos políticos pueden generar nuevos enfoques para afrontar los problemas públicos, eso no tiene porqué implicar que se revisen nuevamente todos los lineamientos de política. Según Echebarría (2006), para la efectividad de la democracia, se requiere estabilidad y continuidad de la satisfacción de las necesidades colectivas. Así también, señala que Latinoamérica ha sido percibida tradicionalmente como una región con estados grandes y débiles, con poca capacidad de respuesta ante las necesidades ciudadanas, cuyo origen estaría fuertemente asociado a la falta de una burocracia de profesionales estables.

No contamos con una burocracia estable, dado que, en el servicio público cuatro de cada diez servidores son contratados bajo una modalidad temporal (MTPE: 2014) y existe una fuerte injerencia política que incrementa las rotaciones de personal.

Teniendo en cuenta que existe una estrecha relación entre la estabilidad, la continuidad de políticas y la satisfacción de necesidades ciudadanas, se identificó como necesario que la reforma tomase acción al respecto. Sabemos que las líneas grandes de políticas vendrán garantizadas por prioridades generales planteadas y sostenidas por instrumentos como el Acuerdo Nacional, que establece un acuerdo sobre políticas de Estado a impulsar. Sin embargo, los servidores civiles en las entidades son los que ejecutan la función pública, por lo que, el modelo contempla un sistema de carrera que da predictibilidad al Estado y al servidor. Este modelo permite que el servidor encuentre una posibilidad de crecer en el Estado y permanezca en él, en vez de migrar (sin fecha de retorno) al sector privado. De esa manera, la definición de una carrera pública contribuye efectivamente a la eficacia de las políticas públicas y, por lo tanto, a la sostenibilidad de la democracia.

Servicios oportunos prestados con calidad

Los ciudadanos demandamos que los servicios que nos brinda el Estado sean prestados oportunamente, con la calidad esperada, con la información adecuada y satisfaciendo nuestras necesidades.

Para ello, se debería, como mínimo, asegurar lo siguiente:

- Las personas que prestan los servicios deben estar capacitadas para hacerlo, por lo tanto, deben haber sido seleccionadas en base al mérito, de tal forma que los puestos estén ocupados por las personas idóneas. Ello implica que se cuente con perfiles de puestos que describan las funciones y requisitos de los puestos de manera pertinente, la realización de procesos de selección transparentes, la medición del desempeño de los servidores y la definición de planes de capacitación para mejorar su desempeño.
- Esto involucra los conceptos de mérito en el acceso, la progresión y la permanencia; elaboración de perfiles de puestos adecuados; capacitación para cubrir las brechas; y evaluaciones de desempeño; elementos que son parte de la reforma peruana.
- Se debe contar con la organización, infraestructura y la tecnología adecuadas para la prestación de los servicios. Esto implica que las entidades revisen sus procesos y establezcan la mejor forma de llevarlos a cabo. Para ello, al revisarlos, pueden identificar debilidades en lo que se requiere a los pasos propios del proceso, a la infraestructura con la que cuentan, a la organización de personal y a la tecnología que aplican. En una era como la actual, se deben

aprovechar las herramientas tecnológicas para facilitar los procesos, mejorar la comunicación y los tiempos de respuesta y ofrecer canales alternativos para atender al ciudadano. El análisis de estos elementos se realiza durante el proceso de tránsito de las entidades al nuevo régimen del servicio civil tal como se ha señalado antes.

- Cobertura universal. Una debilidad del Estado es la incapacidad de cubrir las necesidades de la ciudadanía en el amplio territorio nacional dadas las dificultades de acceso, y la carencia de infraestructura y personal calificado. En ese contexto, la reforma contempla la profesionalización de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno y teniendo en cuenta las características diferencias en cada localidad, así como incentivos para que los servidores migren a las zonas de más difícil acceso cuando no se cuente con el personal calificado en la localidad.

Uso adecuado de los recursos-Planificación de personal

Una constante crítica al Estado es el uso adecuado y racional de los recursos, teniendo en cuenta, por ejemplo un gasto en planillas de más de 38 millones de nuevos soles[4] en el 2014, sin tener una correspondencia en la planificación. Por esa razón, la reforma prioriza la necesidad de planificación de los recursos humanos, lo que viene de la mano con un fortalecimiento de las capacidades técnicas de las Oficinas de Recursos Humanos para realizar dicha tarea.

Así también, dada la disparidad en compensaciones que hay en la actualidad, se hace necesaria una política de compensaciones transversal a todo el Estado, en la que el eje central es el puesto y no la persona. Esta también forma parte de la reforma y permite garantizar equidad al interior de la entidad y entre entidades, brindando compensaciones adecuadas a las características de los puestos y no sujetas a otros criterios de discrecionalidad de la entidad o su capacidad de "negociación".

De esa forma, los elementos de planificación de recursos humanos y la política de compensaciones facilitan que se identifiquen las necesidades de personal en función al quehacer de la entidad, y se haga un uso racional y adecuado del presupuesto para contar con ese capital humano.

Confianza en el Estado

La confianza en el Estado es un elemento clave en la ciudadanía y viene de la mano con dos elementos:

- **Transparencia:** Se confía en los procesos que realiza el Estado si estos son de conocimiento público, difundidos de manera oportuna y bajo los mecanismos adecuados. Por lo tanto, si los procesos de selección y progresión basados en el mérito son de conocimiento público generarán confianza respecto de la forma en que es seleccionado el personal que ingresa a trabajar a la función pública y ayudarán a fortalecer y mejorar la opinión ciudadana sobre los servidores del Estado.
- **Ausencia de corrupción:** La reforma del servicio civil per se no puede asegurar la ausencia de corrupción; sin embargo, colabora activamente con su erradicación al fomentar mecanismos de acceso, progresión y permanencia en base al mérito, lo que implica un énfasis

[4] Equivale aproximadamente a USD 12 millones de dólares americanos.

en la evaluación de desempeño y en la medición de satisfacción ciudadana respecto de los servicios públicos.

La confianza en el Estado permite que los ciudadanos se sientan respaldados por él y, en buena medida, satisfechos con su gestión, y el uso que da a los recursos. Esto se puede visualizar en un claro ejemplo de la aportación en los impuestos. En países como Francia, Canadá, Reino Unido y Japón, se recauda un alto porcentaje de impuestos sobre las remuneraciones, que es en promedio del 42% (INFOBAE: 2014), lo que refleja que la ciudadanía está dispuesta a contribuir en ese porcentaje en respuesta a los servicios que reciben del Estado. Por el contrario, en nuestro país, la recaudación va del 10% al 30% dependiendo de la modalidad contractual y con una alta tasa de evasión. ¿Desconfiamos del Estado? De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares, en promedio, el 76% de la población tiene poco o nada de confianza en instituciones como las municipalidades, los gobiernos regionales y el Congreso de la República (INEI: 2014).

Por lo tanto, la mejor prestación de servicios, a cargo de un servicio civil profesionalizado, incidirá también en una mayor confianza en el Estado y también en la satisfacción ciudadana respecto a los servicios que este le brinda.

Conclusiones y retos

La situación del servicio civil peruano exigía definir e implementar medidas para resolver el desorden normativo y de gestión que contribuye a la ineficiencia de la gestión pública. Por ese motivo, ha sido necesario emprender una reforma del servicio civil que apunta a dos objetivos, una mejora institucional y una mejora en la prestación de servicio al ciudadano. Para ello, establece un régimen único con un conjunto de reglas aplicables a los servidores civiles con el fin de mejorar su desempeño, condiciones de trabajo y favoreciendo una gestión ordenada de los mismos, que genere un servicio civil profesionalizado preparado para responder a las necesidades de la ciudadanía.

La formulación del modelo del servicio civil que incorpora la reforma responde a los elementos clave que se quieren mejorar en la situación del servicio civil y recoge los aprendizajes de las experiencias de otros países, teniendo en cuenta lo que sería aplicable a la realidad peruana. De esa forma, se plantean mejoras estructurales en temas como planificación, capacitación, evaluación de desempeño, compensaciones, carrera, entre otros. Estas mejoras sustanciales apuntan a resolver los problemas neurálgicos del servicio civil peruano.

Es importante anotar que la mejora del servicio civil no se agota en un nuevo conjunto de reglas aplicables a los recursos humanos del Estado sino que incorpora los elementos claves con la visión de mejorar los servicios que son prestados al ciudadano. Tomando en cuenta que la función pública está directamente relacionada con el servicio al ciudadano y la administración interna que da soporte a dichas funciones, se debe lograr que las mejoras en el sistema de recursos humanos se traduzcan también en mejoras concretas del servicio al ciudadano.

En ese contexto, existen importantes retos para su implementación, al tener que diseñar instrumentos que se adecúen a la realidad diversa de las entidades en los tres niveles de gobierno. Las capacidades instaladas de las oficinas de recursos humanos, el grado de profesionalización de los servidores públicos, las dificultades de acceso en muchas localidades, la resistencia al cambio, entre otros temas, son algunas de las dificultades que se tendrán que enfrentar como parte de la implementación de esta ambiciosa reforma.

Finalmente, es importante enfatizar que se trata de una reforma del Estado y no de gobierno, impulsada por una necesidad de reinventar la forma en que se sirve en el Estado peruano. Basada en el principio del mérito y en la mejora interna de las entidades, la reforma busca hacer una profunda transformación en el quehacer público. De esa manera, reivindica el servicio civil, al devolverle el verdadero valor que le corresponde: se trata de un servicio valioso para el ciudadano, y lo hace mediante la profesionalización del servicio civil, que se vuelve un catalizador de los intereses ciudadanos para lograr mejoras en su calidad de vida.

Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio Civil, [SERVIR] (2010a). *El Servicio Civil en Brasil. Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos*. Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil, [SERVIR] (2010b). *El Servicio Civil en Canadá. Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos*. Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil, [SERVIR] (2010c). *El Servicio Civil en Chile. Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos*. Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil, [SERVIR] (2010d). *El Servicio Civil en España. Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos.* Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil, [SERVIR] (2012). *El Servicio civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil, [SERVIR] (2013). *Resolución de Presidencia Ejecutiva N.° 160-2013-SERVIR/PE "Lineamientos para la el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil. Ley 30057"*. Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil, [SERVIR] (2014). *Directiva N.º 002-2014-SERVIR/GDSRH. Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las Entidades Públicas.* Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil, [SERVIR] (2015a). *Libro Blanco. Documento de trabajo. Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil.* Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil, [SERVIR] (2015b). *Documento de Trabajo N.° 1-2015 Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano. Gerencia del Desarrollo de la Gerencia Pública.* Lima: SERVIR.

Canadian School of Public Service, [CSPS] (2015). About us. Extraído el 30 de junio de 2015 desde http://www.csps-efpc.gc.ca/About_Us/index-eng.aspx#ci.

Echebarría, K. (2006). *Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas.* Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 34. Caracas.

Gringle, M. (2012). *Jobs for the boys. Patronage and the State in comparative perspective.*

Cambridge, Massachussetts y Londres: Harvard University Press.

Iacoviello, M. & Zuvanic L. (2006). S*íntesis del Diagnóstico: caso Chile. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Echevarría y Koldo (Eds.). Washington DC: BID.

Instituto Nacional de Estadística e Investigación, [INEI] (2004-2010). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Investigación, [INEI] (2014). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) - Módulo: Gobernabilidad, Democracia y Transparencia.* Lima: INEI.

INFOBAE (2014). *¿Qué porcentaje de nuestro sueldo retiene cada país del G20?.* Extraído el 25 de febrero de 2014 http://www.infobae.com/2014/02/25/1546084-que-porcentaje-nuestro-salario-retiene-cada-pais-del-g20, 06/07/2015.

Ketelaar, A., Manning,N. & Turkish, E. (2007). P*erformance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences.* OECD Working Papers on Public Governance, OECD.

Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *Consulta amigable.* Extraído el 3 de julio de 2015 desde http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2014, setiembre). Planilla Electrónica. Lima.

Morales, L. (2011). L*a Calidad de los Servicios Públicos: Reformas de la Gestión Pública en Chile (1990-2009)*. México, D.F.: FLACSO.

Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD member countries.* Documento publicado en la 28th Session of the Public Management Committee. Paris, Francia, 13 y 14 de noviembre. Extraído el 2 de Julio de 2015 desde http://www.oecd.org/gov/pem/33708901.pdf.

Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2010). *Reviews of Human Resource Management in Government. Brazil 2010*. Federal Government. Paris: OECD Publishing.

Presidencia del Consejo de Ministros (2014, junio). D*ecreto supremo N.° 040-2014-PCM que aprueba el Reglamento General de la Ley N.° 30057*. Ley del Servicio Civil. Lima

Sausa, M. (2015, mayo), E*ducación inicial: Faltan 27,000 maestros para educar a los niños del Perú.* Diario Peru21. Extraído el 06 de julio de 2015 desde http://peru21.pe/actualidad/educacion-inicial-faltan-27000-maestros-educar-ninos-peru-2219388.

Referencias Normativas

Decreto Supremo N° 040-2014-PCM que aprueba el Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 13 de de junio de 2014.

Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH “Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las Entidades Públicas”

Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 160-2013-SERVIR/PE “Aprueban los lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil”. Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 2 de octubre de 2013.

Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 4 de julio de 2013.

Reseñas biográficas

Juan Carlos Cortés Carcelén

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y candidato a máster en Derecho Constitucional por la misma casa de estudios. Dentro de su trayectoria profesional destaca su labor como docente ordinario de la Facultad de Derecho de la Pontifica Universidad Católica del Perú, y docente en las Universidades Peruana de Ciencias Aplicadas y Antonio Ruiz de Montoya. Ha sido presidente de la organización no gubernamental Ciudadanos al Día, socio del Estudio Gonzales & Asociados y miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Actualmente es el presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR.

Tracy Prieto Barragán

Magíster en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Forma parte del equipo que desarrolla la implementación de la Reforma del Servicio Civil Peruano como Analista en la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil en la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR (Perú). Cuenta con publicaciones sobre temas de gestión pública y ha participado como coinvestigadora para la elaboración de estudios de caso como material de enseñanza sobre políticas públicas y gestión pública en la PUCP y también en servicios de consultoría sobre el mecanismo de consulta previa y planificación.

Cuadros

Cuadro 1
Principales Aportes de la Ley Marco de Empleo Público

Materia	Regulación

Clasificación del personal	• Funcionario público
	  • De elección popular directa y universal o confianza política originaria
	  • De nombramiento y remoción regulados
	  • De libre nombramiento y remoción
	• Empleado de confianza
	• Servidor público
	  • Directivo superior
	  • Ejecutivo
	  • Especialista
	  • Apoyo

Acceso al empleo público	Concurso público como forma exclusiva de ingreso a la administración pública.
Derechos y obligaciones de los trabajadores	Derechos: Igualdad de oportunidades, protección adecuada contra el cese arbitrario, capacitación, otros. Obligaciones: cumplir normas éticas y de conducta, no practicar actividades políticas en entidades públicas, otras.
Sistema de Administración del Empleo Público	Creación del Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), cuyas funciones eran vigilar, normar y supervisar el cumplimiento de las normas y procesos técnicos del empleo público. Adscrito a la PCM.
Resolución de controversias	Tribunal del Empleo Público, órgano independiente que resolvería los recursos de apelación relativos al empleo público.

Fuente: El Servicio Civil Peruano (SERVIR: 2012).

Resumen

El Estado peruano ha emprendido la reforma del Servicio Civil que plantea mejoras sustanciales en el servicio civil peruano. La reforma busca que se alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia en el Estado, y se presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.

La reforma parte de un diagnóstico del servicio civil que evidencia problemas como la ausencia de planificación, un amplio desorden normativo y de regímenes, disparidad en las compensaciones, debilidades en las contrataciones de personal, ausencia de la posibilidad de carrera, inexistencia de evaluaciones de desempeño, debilidades en la capacitación, y finalmente una fuerte debilidad en la capa directiva.

Producto de ese análisis, se definieron las nuevas reglas del servicio civil peruano, mediante el marco normativo correspondiente. Para ello, se recopiló y analizó experiencias extranjeras que permitieron conocer las mejores prácticas aplicadas en los servicios civiles de otros países y se elaboró el nuevo modelo del servicio civil peruano. ¿Qué abarca este modelo? Comprende un nuevo enfoque del servicio civil, que incorpora el mérito, una nueva organización de los puestos en grupos y familias de puestos, la definición de reglas comunes que ordenan en buena parte el marco normativo, la organización de las funciones de recursos humanos en subsistemas, la política de compensaciones, la gestión del rendimiento, la capacitación, la definición de una línea de carrera, la mejora interna de las entidades en el marco de la implementación de la reforma, y una mejora de la capa directiva. Estas mejoras tienen como fin último al ciudadano.

Es importante hacer énfasis en que, tal como lo señala el objetivo, estas mejoras no solo apuntan a fortalecer el servicio civil peruano en cuanto a reglas, organización y gestión, sino que se traducen en mejoras del servicio a la ciudadanía. Estos elementos se pueden apreciar a través de la continuidad de las políticas públicas, los servicios oportunos prestados con calidad, el uso adecuado de los recursos públicos y la mejora en la confianza en el Estado.

La implementación de la reforma y el logro de las mejoras en los servicios al ciudadano son grandes retos para la presente y futura agenda del Estado, en su calidad de impulsor de la reforma y del servicio civil peruano.

Ponencia 2: La profesionalización de la función pública como articuladora de las necesidades del ciudadano en el contexto actual

Guillermo Díaz Gazani

1. Introducción

En la última década, América Latina experimentó en distintos grados una bonanza derivada del favorable entorno internacional que trajo consigo a nivel macroeconómico, un notable dinamismo de la actividad económica asociado a los mayores flujos de inversión que llegaron a la región, lo que en términos fiscales se reflejó en un importante aumento de la recaudación y como consecuencia de ello, en una mayor capacidad de gasto de los gobiernos. Sin embargo, esta mayor capacidad no se transformó necesariamente en una mejora de la calidad de la gestión del gobierno, motivo por el cual, hoy en día los indicadores de calidad gubernamental siguen siendo muy bajos respecto a otras regiones del mundo y el ciudadano de a pie no tiene una mejor percepción del Estado. Para la ciudadanía el Estado luce como un ente que genera desconfianza, existe muy baja institucionalidad, y una alta percepción de corrupción.

Adicionalmente, al problema de calidad de la oferta gubernamental hay que sumarle el hecho de que hoy en día la demanda ciudadana al Estado es mucho más exigente, en la medida que el ciudadano tiene mayor formación, está mejor informado e interactúa en un entorno cada vez más globalizado. En este contexto, y a pesar de los avances registrados en varios países, se requiere que el Estado se reinvente como lo menciona Osborne (2007) y que preste servicios públicos de manera oportuna y adecuada.

Para que un gobierno funcione de manera eficiente, sea capaz de diseñar e implementar las políticas públicas, y se relacione de manera eficaz con la ciudadanía, se requiere que la burocracia gubernamental, el principal activo del gobierno, sea idónea, íntegra y se encuentre motivada. Precisamente, las reglas del Servicio Civil son las que permiten generar un ambiente propicio para el desempeño adecuado de los servidores públicos.

Si bien la calidad del servicio civil en América Latina ha mejorado en la última década, aún queda mucho por hacer, sobretodo en la estructura de incentivos de los funcionarios públicos, los mismos que no solo incluyen aspectos monetarios como compensaciones, sino aspectos no monetarios, como por ejemplo mejorar los sistemas de acceso, una línea de carrera en función al mérito, complementando todo lo anterior con esquemas claros de monitoreo y evaluación de políticas que permitan fomentar la profesionalización de los servidores públicos.

En la siguiente parte del reporte, trataremos de definir y aproximar con diversos indicadores la calidad gubernamental en América Latina haciendo énfasis en la percepción de la corrupción y la calidad de la prestación de servicios públicos, para en esta coyuntura, presentar el rol que juega el servicio civil. Luego, se relacionará la labor del servicio civil con las demandas ciudadanas, identificando las oportunidades de mejora que ayuden a potenciar la relación Estado-ciudadano.

Posteriormente, sobre la base de lo discutido en las secciones anteriores, se analizará la importancia de la Reforma del Servicio Civil en Perú para luego culminar con las conclusiones generales del documento.

2. Diagnóstico: La “calidad” del Estado y el rol del Servicio Civil

En la última década, América Latina experimentó en distintos grados una bonanza derivada del favorable entorno internacional caracterizado, por un lado, por los bajos costos de financiamiento a raíz de las políticas monetarias expansivas aplicadas por los países desarrollados; y por otro lado, por el importante incremento en los precios de las materias primas, principalmente relacionadas a productos mineros e hidrocarburos. Esta coyuntura favorable, trajo consigo a nivel macroeconómico, un notable dinamismo de la actividad económica asociado a los mayores flujos de inversión que llegaron a la región, lo que en términos fiscales se reflejó en un importante aumento de la recaudación tributaria y como consecuencia de ello, en una mayor capacidad de gasto de los gobiernos.

Toda esta sensación de prosperidad no se transformó necesariamente en una mejora importante en la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la población ni en una mejora en la prestación de servicios públicos al ciudadano de a pie. En otras palabras, la calidad de la gestión del gobierno no mejoró en la medida que aumentaba su capacidad de gasto, motivo por el cual, hoy en día los indicadores de calidad gubernamental siguen siendo muy bajos respecto a otras regiones del mundo.

El concepto de calidad gubernamental no es fácil de definir. Rothstein y Teorell (2012) lo relacionan a la gobernanza o la capacidad estatal, y discuten alrededor de temas como el cumplimiento de la ley, la ausencia de la corrupción, la eficiencia gubernamental, la imparcialidad gubernamental, entre otros. En general, lo que se encuentra en la literatura es que la calidad del gobierno es un concepto multidimensional, que alude a la capacidad administrativa y de gestión de servicios, capacidad de administrar los recursos fiscales, la capacidad regulatoria o de supervisión, aquella dimensión legal asociada al respeto y cumplimiento del estado de derecho, entre otros.

Respecto a las diferentes dimensiones de la calidad gubernamental, CAF (2015) presenta dos indicadores, uno sobre Calidad del Gobierno (ICG) que pondera índices ligados a corrupción, Ley y Orden y Calidad de la Burocracia; y otro sobre Efectividad de Gobierno (IEG), en base a información del Banco Mundial, que trata de medir calidad del servicio, la burocracia y la independencia de presiones políticas. Ambos indicadores no solo reflejan que América Latina ha venido presentando recurrentemente bajos niveles de calidad y efectividad gubernamental respecto a otras regiones del mundo, superando solo por muy poco al continente africano, sino que a lo largo del tiempo, no se observan variaciones importantes en sus niveles ni en las brechas respecto a otras regiones del mundo.

Como ya sabemos, los promedios no reflejan la distribución de los datos. El caso de los indicadores presentados por CAF (2015) no es la excepción. En efecto, a nivel de países se observa una alta heterogeneidad, mientras que Chile y Uruguay destacan por tener niveles superiores al promedio regional (incluso con Chile reflejando niveles de calidad y efectividad gubernamental superiores a Europa), países como Venezuela o Argentina, reflejan deterioros continuos en el tiempo.

La percepción de la corrupción

De otro lado, aunque, según el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés) el ciudadano latinoamericano tiende a relevar

los problemas ligados a la seguridad ciudadana como los más importantes (de un 22.5% en el 2004 a 32.5% en el 2014), la corrupción sigue siendo un mal endémico en la región, aunque muchas veces tolerado por parte de la sociedad.

Es evidente que la corrupción no es un fenómeno exclusivamente público, pero ciertamente es un mal que debilita en sobre manera las instituciones del Estado y genera costos políticos, sociales y económicos elevados.

En las Américas, en promedio, uno de cada cinco encuestados pagó una coima a un funcionario público en el último año, con un mayor sesgo hacia aquellos ciudadanos que tuvieron vinculación con algún municipio, juzgado o la policía (Carrión: 2014). A nivel de países, la victimización por corrupción en el último año llegó en Haití al 69% de los encuestados, muy por encima de Bolivia (30%) y Paraguay (28%), mientras que la menor ocurrencia se dio en Chile (5%) y Uruguay (7%).

Respecto a la percepción de la corrupción, el 79.8% de encuestados, respondió que la corrupción está algo o muy generalizada entre los funcionarios públicos, tendencia que se mantiene desde el 2006. A nivel de países, Venezuela, Colombia y Argentina presentan los niveles más altos, mientras que Uruguay y Ecuador los más bajos.

En términos de la tolerancia a la corrupción, LAPOP muestra que 16 de cada 100 personas encuestadas justifica el pago de sobornos, pero, entre los ciudadanos que pagaron coimas, aproximadamente uno de cada tres lo justifica.

En la misma línea, tomando en cuenta el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés) elaborado por Transparencia Internacional, en el que 0 alude a una elevada corrupción y 100 limpia de corrupción, América Latina, presenta un índice de 40, por debajo de Europa Occidental (66) y Asia Pacífico (43). A nivel de países de la región, Chile y Uruguay presentan los mejores registros, mientras que Venezuela y Paraguay las percepciones de corrupción más elevadas.

La encuesta de empresas del Banco Mundial, revela que para el 45% de las empresas de la América Latina la corrupción gubernamental es una restricción seria o muy seria para su desempeño, mientras que en el caso de los países de OECD la preocupación es mucho menor (11%). Asimismo, el 21% de las empresas enfrentan la exigencia de sobornos para obtener un contrato gubernamental en América Latina, frente a 11% en los países de la OECD.

En suma, la corrupción es un fenómeno extendido en la región en diversos grados, en el sector público muchas veces se genera de manera retail cuando el ciudadano se enfrenta a un contexto de burocracia lenta y excesiva en alguna entidad del Estado. Los retornos a la corrupción crecen a costa de reducir la eficiencia económica; ya que, se obliga a los usuarios a gastar más tiempo (si deciden proceder normalmente con el trámite) o dinero (si deciden pagar una coima para evitar el trámite) y generalmente al final el costo de acceso a los servicios públicos suelen ser mayores para los más pobres. Por ejemplo, en el caso de coimas a la policía, el monto promedio de soborno como porcentaje del gasto percápita de los hogares del quintil más pobre es de 12% frente a 3% en el caso del quintil más rico (Yamada & Montero: 2011).

A nivel macro, por ejemplo, la corrupción se manifiesta a través de sobornos que pagan empresas privadas para obtener un contrato gubernamental o por una conexión de servicios públicos,

afectando negativamente de esta manera los flujos de inversión, la productividad y el crecimiento de la economía.

Existen diversas estimaciones de los costos económicos de la corrupción para la economía. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la inversión privada podría crecer hasta en 5% en un país con políticas de fortalecimiento de su marco institucional para reducir la corrupción, el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) estima que una empresa que traslada su negocio de un país con bajos niveles de corrupción a otro con alta corrupción, podría incurrir en un sobrecosto equivalente a un impuesto adicional de 20% (Macera: 2015).

La prestación de los servicios públicos

De otro lado, si nos fijamos en la provisión de servicios públicos por parte del Estado a la ciudadanía, vamos a ver que a pesar del avance, aún queda una agenda pendiente importante. Por ejemplo, la falta de cobertura de la provisión de servicios básicos de saneamiento en zonas rurales en América Latina y el Caribe, según el Banco Mundial, mejoró de manera importante en las últimas dos décadas. Así, la carencia de acceso a dicho servicio se redujo de 61% en 1990, a 52% en 2000, y continuó avanzando. Sin embargo, al 2013, todavía el 33% de la población rural no cuenta con servicios de saneamiento básico.

En el caso de Perú, al analizar el acceso a determinadas instituciones que brindan servicios públicos según el quintil de ingresos, se encontró que los casos más regresivos (mayor acceso a medida que se sube del quintil más pobre al más rico) se dan a nivel de la policía y empresas proveedoras de servicios públicos (Yamada & Montero: 2011).

Indagando sobre los principales problemas que afectan la calidad de los servicios públicos, la encuesta CAF (2015) encuentra la corrupción como el primero con 76%, seguido de ineficiencia de la gestión (71%), baja capacitación del personal (60%) y equipamiento inadecuado (59%), entre otros.

Estos resultados claramente reflejan que los gobiernos tienen mucho por hacer para mejorar la figura del Estado en América Latina, se requiere que la sociedad como un todo recupere la confianza en el Estado. Adicionalmente, hay que tomar en cuenta, que al problema de calidad de la oferta gubernamental, hay que sumarle el hecho de que hoy en día la demanda ciudadana al Estado es mucho más exigente, en la medida que el ciudadano sea más educado, esté mejor informado e interactúe en un entorno cada vez más globalizado. En este contexto, y a pesar de los avances en varios países, se requiere que el Estado se reinvente como lo menciona Osborne (2007), y que preste servicios públicos de manera oportuna y adecuada.

El rol del Servicio Civil

Para que un gobierno funcione de manera eficiente, sea capaz de diseñar e implementar las políticas públicas y se relacione de manera eficaz con la ciudadanía se requiere que la burocracia gubernamental, el principal activo del gobierno, sea idónea, íntegra y se encuentre motivada.

En promedio el empleo público representa el 12% de la PEA, aunque a nivel de países varía mucho, 8% en El Salvador frente a 20% en Argentina y Venezuela. Adicionalmente, en términos fiscales, las remuneraciones de la burocracia, promedian casi un tercio del gasto primario (CAF: 2015). La incidencia de la burocracia en la economía y sociedad no es menor, por ello es

indispensable mejorar cada vez más la capacidad técnica y los incentivos del burócrata. Precisamente, las reglas del Servicio Civil son las que permiten generar un ambiente propicio para el desempeño adecuado de los servidores públicos.

El servicio civil en América Latina

El servicio civil en América Latina experimentó avances importantes en la última década, sin embargo, aún queda mucho margen para la mejora, en especial en temas relacionados con gestión en rendimiento, desarrollo y compensación (Velarde et al.: 2014).

Sobre la base de los principios establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública en 2003, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) construyó el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) cuyo fin es valorar la calidad del servicio civil en una muestra de 16 países para el año 2004 y otra medición entre 2011 y 2013. Se consideraron cinco dimensiones: mérito, eficiencia, capacidad funcional, capacidad integradora y consistencia estructural.

En promedio, el IDSC aumentó de 30 a 38 puntos (en base a una escala de 100) entre el 2004 y el 2011/13. Todos los países, a excepción de Bolivia y Guatemala, registraron avances ya que existe una heterogeneidad en el desarrollo de los servicios civiles.

Los países cuyos IDSC son menores al promedio, poseen un bajo desarrollo de su servicio civil. En este nivel se encuentra nueve países (Nicaragua, El Salvador, Panamá, Perú, Paraguay, Guatemala, Bolivia, Ecuador y Honduras), cuyas principales características son la débil institucionalidad del servicio civil, la elevada discrecionalidad en sus decisiones y la poca orientación al mérito. No obstante, en este grupo de países se observaron los mayores avances en la última década, destacando, El Salvador, Panamá, Perú y Paraguay.

Los países con desarrollo medio en su servicio civil (de 40 a 59 puntos) son sistemas que cuentan en algunos casos con islas de excelencia en la administración pública o que cuentan con algunas dimensiones destacadas como la orientación al mérito, pero que existe cierta politización en las decisiones de la institución rectora. En este grupo hay que destacar el avance experimentado por República Dominicana, asociado, por un lado a una reforma normativa y por otro lado, al fortalecimiento de la institución rectora, que pasó de ser una Secretaría a un Ministerio, con funciones claras. En otras palabras, en la última década se dio un paso importante en el fortalecimiento de la institucionalidad del servicio civil dominicano.

Chile y Brasil pertenecen al nivel alto o sistemas profesionales (de 60 a 100 puntos), caracterizado por sólidos, eficientes y flexibles sistemas, con una clara orientación al mérito y por contar con entidades rectoras con el peso político necesario para desarrollar e implementar, por ejemplo, estrategias de profesionalización. Es decir, poseen una elevada institucionalidad que han mantenido en el tiempo.

En suma, si bien todavía existe una heterogeneidad en la calidad del servicio civil, es evidente que en la última década hubo avances en la dirección correcta, que de mantenerse redundarían en la recuperación de la confianza ciudadana en el Estado. La agenda pendiente apunta, en general, hacia una mayor profesionalización del servicio civil.

3. ¿Cómo se relaciona el servicio civil con la atención al ciudadano? ¿Qué hacer para mejorar el servicio civil?

A lo largo del presente reporte hemos destacado la importancia de la calidad de la gestión gubernamental como un elemento de sustancial importancia en la interacción que la Administración Pública tiene con el ciudadano. En línea con ello, un documento de gran importancia lo constituye la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública aprobada en el 2008. Precisamente en dicho documento se define la calidad de la gestión pública como:

> "[…] una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía […]", "[…] que debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos […]" (CLAD: 2008).

Los propósitos fundamentales de la Carta se pueden resumir en que en un buen gobierno democrático, la gestión gubernamental debe estar destinada a la satisfacción del ciudadano y sus acciones deben estar orientadas a resultados, lo cual incluye un sistema de rendición de cuentas eficiente y mayor transparencia en la información que le sirva al ciudadano para ejercer su derecho de vigilancia de la gestión pública.

Un elemento central que reconoce la Carta es el rol central de la profesionalización de los funcionarios públicos. En efecto, la Carta reconoce que un requisito indispensable para una gestión pública de calidad lo constituye la calificación profesional y competencias del personal directivo y su vocación de servicio público conjugada con un elevado compromiso ético.

Para una adecuada gestión de las políticas públicas se requiere funcionarios públicos capaces de llevar a cabo dicha tarea. La pregunta relevante es ¿de qué dependen estas capacidades? y en todo caso ¿cómo se deberían potenciar? Un buen servicio civil debe ser aquel capaz de potenciar las capacidades de los funcionarios públicos. Capacidades que deben combinar no solo la cantidad de recursos (personal, recursos financieros y otros insumos) sino la calidad de los mismos, todo junto con la tecnología adecuada para combinar dichos factores (simplificación de trámites con el uso de tecnologías de la información, esquemas de incentivos, entre otros) (CAF: 2015).

Este mejoramiento de la gestión pública incluye, también, el fortalecimiento de la función gerencial y del desarrollo directivo como una prioridad que en varios países ha venido acompañada de la definición de estructuras y políticas de personal específicas para el segmento directivo del servicio civil (Longo: 2001).

Por otro lado, el reciente estudio de la OCDE (2015) para los países que la integran, utiliza un marco para medir los servicios públicos a los ciudadanos, que contemplan las siguientes variables:

- Acceso: Accesibilidad, proximidad geográfica, acceso a la información.
- Respuesta: Enfoque centrado en el ciudadano (cortesía, trato, servicios integrados), correspondencia entre servicios y necesidades especiales, oportunidad.
- Confiabilidad / Calidad: Entrega efectiva de servicios y resultados, consistencia entre la prestación de servicios y los resultados, seguridad.

Estos elementos responden directamente a la capacidad del Estado de brindar servicios de calidad a los ciudadanos de forma oportuna, de manera universal y atendiendo sus necesidades reales, por lo que cobra importancia tener en cuenta la vinculación con los resultados asociados a los servicios prestados. Para lograrlo, se requiere un cambio en la función pública, que abarque no solo el brindar una atención y trato diferenciados (para los servidores públicos que dan la cara al ciudadano) sino también un cambio en el back-office de los servicios públicos que incorpore como mínimo lo siguiente:

- La planificación de los servicios, que permitirá definir los servicios que deben ser prestados en función a los resultados que se desean alcanzar, así como la oportunidad en que se demandan.
- La planificación y gestión de la infraestructura y los recursos humanos necesarios, para asegurar una prestación universal de los servicios, considerando las variables geográficas, el principio de subsidiariedad, la posibilidad de usar mecanismos itinerantes para la prestación de servicios a las localidades de menor accesibilidad, entre otros.
- La mejora interna de los procesos, para esto es importante tener en cuenta que los servicios al ciudadano suelen ser el último eslabón de una cadena articulada de acciones de la función pública, que abarca recursos humanos, logística, almacén, administración, asesoría legal, entre otros. Por lo tanto, cambia el enfoque respecto a la función pública: no se trata de asegurar que las funciones sean cumplidas sin mirar en el horizonte lo que se espera obtener. Se apunta a agregar valor, considerando que las tareas contribuyen a un fin mayor y generan una ágil y oportuna prestación de servicios públicos. Por lo tanto, es de gran utilidad utilizar la gestión por procesos y lograr los mejores resultados en cada una de las etapas que permitan brindar un resultado final de calidad y en el tiempo adecuado al ciudadano.

Muchos de estos elementos se vinculan directamente con los servidores públicos, las reglas que les aplican y su organización. En suma, la tarea es ardua y compleja, y va a depender de la problemática propia de cada país. Sin embargo, un elemento común pareciera ser poner la lupa sobre la estructura de incentivos de los funcionarios públicos, los mismos que no solo incluyen aspectos monetarios como compensaciones, sino aspectos no monetarios, como por ejemplo mejorar los sistemas de acceso, una línea de carrera en función al mérito, complementando todo lo anterior con esquemas claros de monitoreo y evaluación de políticas, que permita generar una curva de aprendizaje. Finalmente, la mayor trasparencia de la gestión pública (por ejemplo, a través de la provisión de información, contribuirá no solo a la vigilancia por parte de los ciudadanos, sino al reconocimiento de la función pública.

4. Importancia de la Reforma del Servicio Civil en Perú considerando la perspectiva del servicio al ciudadano

En este contexto, es importante hacer mención a una Reforma que viene emprendiendo el Estado peruano en la función pública: la Reforma del Servicio Civil. Su objetivo es, por un lado, que el Estado logre mayores niveles de eficacia y eficiencia, y preste servicios de calidad a la ciudadanía. Y, por otro lado, pero no de forma inconexa, lo plantea hacer mediante una mejora del Servicio Civil promoviendo el desarrollo de las personas que lo integran, y para lo que establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios al Estado (Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil). Están presentes ambas variables porque esta reforma apunta a mejorar el servicio civil, no solo para una mejora per se, sino con una orientación de mejorar los servicios que el Estado entrega a la población. De esa manera responde, como se ha venido

exponiendo en las secciones previas, a una mejora sustancial en la función pública que deviene en la satisfacción ciudadana respecto a los servicios públicos.

La reforma abarca principalmente los siguientes ejes:

- Meritocracia, garantizando el mérito en el acceso, la permanencia y la progresión (en el caso de los servidores de carrera).
- Énfasis en la planificación de personal, que permite orientar el crecimiento de la entidad en concordancia con sus funciones.
- Mejora interna de la entidad como parte del proceso del tránsito de las entidades al nuevo régimen que implementa la reforma.
- Carrera en el servicio civil, para un grupo de servidores, en que se establece una línea de carrera que da predictibilidad respecto a sus opciones de progresión, dándoles motivación para permanecer y crecer en el Estado.
- Desarrollo de temas claves como capacitación y evaluación de desempeño en los servidores públicos, que permite medir su desempeño y plantear capacitaciones de acuerdo a las brechas identificadas en conocimientos y capacidades.

De esa manera, la reforma responde a los retos que se han planteado líneas arriba para los servicios civiles de América Latina:

- En cuanto al enfoque al ciudadano, es importante anotar que la reforma del servicio civil se enmarca en la modernización de la gestión pública peruana, proceso emprendido por el Estado peruano mediante la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Esta plantea la “visión de un Estado al Servicio del Ciudadano, en que el Estado.
- Diseña sus procesos y define sus productos y resultados en función a las necesidades de los ciudadanos. En tal sentido, sin perder sus objetivos esenciales, es flexible para adecuarse a las distintas necesidades de la población y a los cambios sociales, políticos y económicos del entorno. Por lo tanto, se expresa en una gestión pública en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan por entender y responder a las necesidades de los ciudadanos (PCM, 2013:p.19). Por eso, el servicio civil meritocrático es un pilar de la modernización y se requiere que su orientación sea la satisfacción de las necesidades ciudadanas. De esa forma, la función pública se cimienta como creadora de valor.
- Por otro lado, en lo que se refiere a garantizar el acceso, la accesibilidad y la confiabilidad de los servicios que presta el Estado, tal como lo mide la OCDE, son clave los siguientes elementos de la reforma peruana:

    - Planificación de personal, que permite garantizar los recursos humanos necesarios para la prestación de servicios.
    - Capacitación, en tanto brinda a los servidores los conocimientos y le ayuda a desarrollar las capacidades que requiere para su buen desempeño.
    - La mejora interna de la entidad como elemento necesario en el proceso en que las entidades transitan al nuevo servicio civil. Dado que esta etapa implica que las entidades identifiquen oportunidades de mejora en cuanto a los procesos y a su estructura organizacional, se preparan para enfocarse a la satisfacción ciudadana.

- Y en lo que concierne a la lucha contra la corrupción, ya descrita como un mal endémico en América Latina, una variable esencial es la construcción de un servicio civil de carrera.

En los países que tienen un servicio civil de carrera, aunque no sea totalmente sólido y meritocrático, tienen un nivel de corrupción menor que aquellos países que no lo tienen, con dos excepciones, Argentina y Brasil (Villoria: 2008). De esa forma, la apuesta por un servicio civil de carrera en el Perú, también contribuye a fortalecer la gestión pública frente a los cambios políticos que normalmente la debilitan, al imponer el acceso por mecanismos no meritocráticos. Para garantizar eso, también es importante que no solo el acceso sea por mérito sino también la progresión y la permanencia, incorporando las evaluaciones de desempeño, tal como lo plantea el "nuevo servicio civil" peruano.

De acuerdo a lo señalado, la reforma del servicio civil peruana trabaja para hacer frente a los retos de la función pública que son comunes a los países de América Latina, para favorecer un mejor servicio al ciudadano, la satisfacción de sus necesidades y la mejora de su calidad de vida.

Conclusiones y recomendaciones

El aparente divorcio existente entre el Estado como proveedor de servicios y el ciudadano como el demandante de los mismos, se encuentra en el centro de la discusión alrededor sobre el rol del Estado. El ciudadano no confía necesariamente en las instituciones del Estado, el Estado está compuesto por instituciones que a su vez dependen de las acciones que toman los funcionarios públicos, quienes diseñan, implementan y monitorean las políticas públicas. Por lo que la capacidad del Estado de proveer servicios de manera oportuna y eficiente está determinada por la calidad de la burocracia.

Al burócrata se le exige que preste un servicio de calidad, pero él no cuenta necesariamente con los elementos que potencien su capacidad, que al final del día estará en función de los incentivos monetarios y no monetarios que pueda tener a su disposición.

En este punto, es relevante el rol del servicio civil, como el articulador de generar un ambiente propicio para el desempeño adecuado de los funcionarios públicos. A pesar de los avances del servicio civil en América Latina, aún existen oportunidades de mejora, a nivel de sistemas de acceso a la carrera pública, una línea de carrera en función al mérito, complementando todo lo anterior con esquemas claros de monitoreo y evaluación de políticas, que permita generar una curva de aprendizaje. Finalmente, la mayor trasparencia de la gestión pública a través, por ejemplo, de la provisión de información, contribuirá no solo a la vigilancia por parte de los ciudadanos, sino al reconocimiento de la función pública.

Bibliografía

CAF (2015). Reporte de Economía y Desarrollo 2015: *Un estado más efectivo*. Caracas: CAF.

Carrión, J., Zárate, P. & Zechmeister, Elizabeth J. (2015). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima: USAID.

CLAD (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.* Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008. Adoptada por la XVIII Cumbre

Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 29 al 31 de octubre.

Banco Mundial (2015). *Enterprise Surveys.* Extraído el 5 de julio de 2015 desde http://www.enterprisesurveys.org.

Longo, Francisco (2001). *La reforma del Servicio Civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad.* Instituto de Dirección y Gestión Pública ESADE. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Macera, Daniel (2015, junio). *¿Cuál es el costo de la corrupción en el Perú?* Diario El Comercio. Extraído el 5 de julio de 2015 http://elcomercio.pe/politica/actualidad/cual-costo-corrupcion-peru-informe-noticia-1820300.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2015). *Government at a glance 2015*. Extraído el 11 de Julio de 2015 http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en.

Osborne, David (2007, junio). *Reinventing government: what a difference a strategy makes.* Documento elaborado para la 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, pp. 26-29. Vienna, Austria.

Presidencia del Consejo de Ministros, PCM (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.* Perú.

Rothstein, B. & Teorell, J. (2012). *Defining and measuring quality of government. Good government: The relevance of political science*, pp. 6-26.

Velarde, J. C. C., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., Longo, F., Strazza, L. & Iacoviello, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013).* Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Villoria, Manuel (2008). Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina. En Longo y Ramió (Eds.). *Profesionalización del Empleo Público en América Latina (pp.101-139)*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Yamada, Gustavo y Montero, Ricardo (2011). *Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú.* Documento de Trabajo, 87. Lima: Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica y Social.

Referencias Normativas

Ley Nº 30057, *Ley del Servicio Civil*. Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 4 de julio de 2013.

Reseña biográfica

Guillermo Díaz Gazani

Economista País para el Perú, Chile y Trinidad y Tobago de la CAF Banco de Desarrollo de América Latina y de Argentina y Uruguay entre 2007 y 2011. Antes de ingresar a CAF fue gerente de estudios económicos del Scotiabank Perú, miembro del gabinete de asesores del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y profesional especializado de la Gerencia de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva (BCRP). Es MBA de la Escuela de Negocios INCAE de Costa Rica y máster en economía de la Universidad de Michigan de EE.UU. y bachiller de economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

En los últimos once años, ha sido miembro del equipo técnico del Premio de Buenas Prácticas Gubernamentales, organizado por Ciudadanos al Día, liderándolo en el 2011. En la actualidad, es asesor del Directorio de CAD. A lo largo de su carrera, ha publicado diversos artículos sobre temas ligados a la macroeconomía, el sistema financiero y política en reportes del Scotiabank, la CAF y revistas y diarios especializados.

Resumen

El objetivo del artículo consiste en mostrar la relación entre la profesionalización de la función pública como articuladora de las necesidades de los ciudadanos y elemento esencial para servicios públicos de calidad. En vista de esto, se presenta como aspectos relacionados a la función pública, la percepción de la corrupción, déficit en el acceso y calidad de los servicios públicos, afectan negativamente la relación entre el Servicio Civil y los ciudadanos. Esta relación es resaltada en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.

Con el fin de exponer los aspectos de esta relación se revisó diagnósticos y estudios sobre el servicio civil, corrupción y servicios públicos. El diagnóstico de las reformas del servicio civil en América Latina presenta un marco comparativo sobre el servicio civil en los países de la región, permitiendo encontrar una relación entre la percepción de corrupción y la calidad de los servicios públicos.

En esta línea, la reforma del Servicio Civil en el Perú tiene como principal enfoque brindar servicios públicos de calidad que satisfagan las necesidades y demandas de los ciudadanos. Los principales ejes de la reforma son la meritocracia, la planificación del personal, la mejora interna de procesos, el desarrollo de la carrera del servicio civil y temas claves como evaluación de desempeño y capacitación.

La profesionalización de la función pública tiene una relación con el nivel de percepción de corrupción en los ciudadanos y con el nivel de satisfacción con los servicios públicos. Estos aspectos son la base para el desarrollo de la confianza de los ciudadanos al Estado. El nivel de confianza en los servicios brindados por el Estado es un factor relevante para el éxito de cualquier reforma de la función pública. Como vemos, es un círculo que se retroalimenta, por lo que la reforma del servicio civil es una de las primeras etapas en paralelo a un compromiso político sólido y a una comunicación constante con el objetivo principal de la reforma: el ciudadano.

Ponencia 3: Análisis comparado de los avances en la profesionalización del servicio civil en América Latina

Juan Carlos Cortázar
Arturo Fontaine Ducci

I. ¿Por qué es importante?

Este informe resume los hallazgos y lecciones aprendidas, contenidas en el libro "Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)" publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2014, y en el cual se analiza el desarrollo de los servicios civiles de América Latina durante la última década -enfocándose en los servicios civiles del gobierno central de 16 países de la región (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay)- buscando apoyar a los países en sus esfuerzos por fortalecerlos, con el fin de mejorar la capacidad institucional del Estado para lograr mejores gobiernos para la ciudadanía.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina", entiende al servicio civil como "el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran" (BID, 2006: p.5).

Dichos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos (RR.HH.), en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general, y precisa que:

> "[...] en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos" (BID: 2006: p.5).

La unidad de análisis del libro es el empleo público en el gobierno central, aunque su enfoque principal, en lo relativo al análisis cualitativo, son sus empleados bajo el régimen administrativo. Debido a la heterogeneidad de los marcos legales de empleo público en cada país, en algunos casos también se han evaluado prácticas en sectores que en otros contextos podrían ser considerados regímenes especiales (por ejemplo: los docentes, médicos o enfermeras). Por otro lado, en algunos casos el análisis cualitativo también incorpora las prácticas relacionadas con la gestión de los empleados con modalidad de vinculación temporaria, un tipo de contrato por el que varios países han venido optando en mayor medida en los últimos años.

El enfoque de los arreglos institucionales para la selección y gestión de empleados bajo el régimen administrativo (que suelen representar un número relativamente menor, por ejemplo, que los docentes) se debe a que su mejora está en gran medida bajo el control del Poder Ejecutivo pero también al impacto fundamental de este cuadro de funcionarios en el funcionamiento de todo el sector público. Los funcionarios públicos del régimen administrativo del gobierno central son responsables del diseño de las políticas públicas de todos los sectores, es decir, son el vehículo por el cual se canaliza el mandato de las autoridades políticas con quienes trabajan

a diario. Además, implementan las políticas públicas en su mayor parte y, al ejercer funciones de gestión financiera, compras públicas, regulación de distintos sectores y supervisión de empresas públicas y de entidades descentralizadas, entre otras, pueden tener un gran impacto en todo el sector público e incluso en el privado.

Si bien el análisis se centra en aspectos técnicos de la temática de la gestión del empleo público, no puede dejarse de lado el contexto regional de la década pasada. En los últimos diez años, América Latina creció en promedio cerca del 4% anual, y más de 40 millones de personas salieron de la pobreza entre 2004 y 2010 (Moreno: 2011). Sin embargo, en varios países existiría la percepción de que el fuerte crecimiento económico experimentado, que generó un incremento importante en la recaudación, ha tardado en alcanzar a los segmentos de la población más vulnerables y no se ha traducido en mejores servicios para la ciudadanía. Es decir, estos avances en la economía, liderados por el sector privado en la mayoría de los países, no habrían sido acompañados de mejoras simultáneas en la capacidad institucional del sector público.

Uno de los factores determinantes en la capacidad institucional del Estado es contar con un servicio civil profesional. La profesionalización del servicio civil no es un objetivo en sí mismo, sino que está orientado a mejorar el rendimiento de las organizaciones del sector público y, por lo tanto, los servicios que reciben los ciudadanos. Los funcionarios de carrera del sector público cumplen un rol protagónico en la mayor parte del diseño de las políticas públicas y en todo el proceso de implementación, por lo que su labor tiene un alto impacto en la calidad de la entrega de bienes y servicios.

Diferentes estudios han encontrado evidencia de que contar con un servicio civil profesionalizado lleva a un mayor crecimiento económico y del ingreso per cápita, así como a la reducción de los niveles de corrupción y pobreza de un país (Evans & Rauch: 1999; Henderson et al.: 2003; Dahlström, Lapuente & Teorell: 2011; Knack y Keefer: 1995; Mauro: 1995; Acemoglu, Johnson y Robinson: 2001; Dollar & Kraay: 2003; Rodrik, Subramanian & Trebbi: 2004). También conlleva la mejora en la entrega de servicios (Lira: 2012), una mayor confianza en el gobierno (Maxfield & Schneider: 1997; Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert: 2005; Cai et al.: 2009; Sacks: 2010) e incluso una mejor ejecución presupuestaria del gasto de inversión (SERVIR: 2014). En Perú, un análisis preliminar de la Autoridad Nacional del Servicio Civil muestra que la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos en 2008 y su implementación en los gobiernos regionales llevaron a una mejora promedio en la ejecución de las inversiones públicas de más del 88%, comparado con el período previo a su incorporación.

La manera en que se llevan a cabo acciones claves relativas a la Gestión de Recursos Humanos en el Estado -por ejemplo, la planificación de la fuerza laboral necesaria, la organización del trabajo, la gestión del empleo (procesos de reclutamiento, selección, promoción y desvinculación, entre otros), la gestión del rendimiento, las compensaciones, el desarrollo profesional y la relación con el empleador- va a tener un impacto crucial en el grado de profesionalización y el desempeño del servicio civil de un país.

La atracción, retención y motivación de capital humano idóneo, el logro de una fuerza laboral basada en el mérito y despolitizada y la alineación de los incentivos de los funcionarios públicos con los programas y proyectos de las instituciones para las que trabajan son objetivos clave que derivan de la existencia de normativas, políticas y prácticas en los sistemas del servicio civil (Reid: 2008). Estas son el objeto de análisis del presente estudio.
Más allá del impacto comprobado de contar con un servicio civil profesionalizado a fin de incre-

mentar el nivel de crecimiento económico, reducir la pobreza, disminuir la corrupción y mejorar la entrega de servicios, existe otra razón para promover el fortalecimiento de los servicios civiles de América Latina: los gobiernos centrales, que son el foco de este estudio, dan empleo a un porcentaje relevante de la fuerza laboral e invierten una importante cantidad de recursos en su personal.

El gobierno central actúa, en promedio, como empleador directo de aproximadamente el 5% de la fuerza laboral de los países de América Latina. Existe una importante variación en los países en cuanto a los servicios que presta el gobierno central en contraste con los que prestan otros niveles de gobierno o instituciones descentralizadas (como suele ser el caso de los docentes, el personal del sector salud y el personal de seguridad, que muchas veces son provistos por los gobiernos subnacionales), por lo que las comparaciones entre un país y otro no son del todo útiles. Por eso, resulta más relevante analizar cómo ha evolucionado el nivel de empleo público del gobierno central dentro de cada país en la última década.

En este sentido, se observa una baja relativa en el porcentaje de la fuerza laboral empleada por el gobierno central al comparar 2004 (o el año más cercano del que se tenga información) con 2013, a excepción de Chile y Guatemala. Para los demás países con datos disponibles para ambos períodos, se observa una baja relativa que obedecería principalmente al incremento en términos absolutos de la fuerza laboral, más que a una reducción del número de funcionarios públicos del gobierno central.

El servicio civil no solo emplea a una parte importante de la fuerza laboral, sino que su magnitud también se puede apreciar por el hecho de que consume una parte importante de los recursos de los contribuyentes de la región. En lo que hace a su costo, en el 2012 la masa salarial (o gasto en personal) del gobierno central de los 16 países cubiertos por este estudio representaba en promedio el 5.6% del producto interno bruto (PIB). Esta cifra, que no refleja las importantes diferencias que existen entre los países, arrojaba una baja en la magnitud de este indicador con respecto al 5.9% registrado en 2004, año en que el banco había realizado el último diagnóstico utilizando la misma metodología.

Algunos países, como Ecuador, Nicaragua y Paraguay, han incrementado de forma considerable su nivel de gasto en la masa salarial como porcentaje del PIB en la última década. Otros, como Bolivia, Colombia, Honduras, México, Perú y Panamá, lo han disminuido.

Si bien las variaciones en la masa salarial como porcentaje del PIB muchas veces obedecen a cambios en la economía en los años específicos considerados (2004 y 2012), así como a los servicios que prestan el gobierno central como otros niveles de gobierno (estados, provincias, municipios, regiones), el sector privado y las entidades descentralizadas (empresas públicas y otras instituciones), de todas formas los datos constituyen una aproximación relevante para establecer la evolución de la magnitud de la administración pública en cada país.

La masa salarial representa en varios países la principal erogación del gasto público a nivel del gobierno central. En los países incluidos en este estudio, los gastos en personal consumían en promedio el 27% del total del gasto en 2012, porcentaje que oscila entre el 11% en Colombia y el 46% en Paraguay.

Asimismo, la masa salarial consumía en promedio el 41% de los ingresos tributarios del gobierno central en los países cubiertos en este estudio. El promedio esconde un rango bastante

amplio que abarca desde Paraguay (75%), México (71%) y Honduras (64%), donde la mayor parte de la recaudación equivale al pago de las remuneraciones de los empleados públicos del gobierno central, hasta Perú (24%) y Colombia (15%), que muestran niveles considerablemente más bajos.

En resumen, el fortalecimiento del servicio civil es un objetivo clave en el desarrollo de América Latina. Esto se debe al fuerte impacto del servicio civil en el crecimiento económico, los niveles de pobreza y corrupción, la entrega de servicios, el diseño y la implementación de las políticas públicas, y el logro de los objetivos de las instituciones del sector público, así como al peso específico en términos de su costo para la economía, las finanzas públicas y el mercado laboral de los países.

Conscientes de la importancia de fortalecer el servicio civil, los gobiernos de América Latina y el Caribe suscribieron la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) en 2003, que definió las bases de un sistema profesional y eficaz del servicio civil, al considerarlo una pieza clave para la gobernabilidad democrática y la buena gestión pública. El documento configuró un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

En su preámbulo, la CIFP entiende que la profesionalización implica:

> "[…] la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia" (CLAD,2003: p.3).

En su epígrafe 2, relaciona la posesión de estos atributos con la existencia de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos orientados a la producción de las mencionadas garantías. En otras palabras, se busca:

> "[...] compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos" (CLAD,2003: p.5).

Luego de la definición de este marco común sobre lo que constituye un servicio civil profesionalizado, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo los países procedieron a marcar una línea de base de la medida en que su propio sistema de servicio civil se alineaba con estos principios y prácticas, usando una metodología con puntos críticos vinculados a los subsistemas de servicio civil de la CIFP. Dicha metodología permitió caracterizar los servicios civiles de la región atendiendo a cinco índices de calidad institucional y contrastando la realidad con un modelo conceptual de calidad ideal, que sirvió de parámetro teórico de referencia (benchmark) para la valoración de índices en cada país (BID: 2006).

Estos índices de calidad institucional, que se calculan a través de una valoración cualitativa de 33 puntos críticos, recogen los temas clave en el empleo público, tales como la eficiencia, el rol del principio de mérito, la consistencia estructural del sistema (solidez e integración sistémica del servicio civil a la estrategia de gobierno, sus procesos y su gestión del nivel directivo), la capacidad funcional (capacidad del sistema de influir en el comportamiento de los empleados públicos a través de sus competencias, incentivos a la productividad y flexibilidad del sistema) y

la capacidad integradora (armonización de intereses de los diferentes actores).

A su vez, estos mismos puntos críticos que alimentan los índices se clasifican en ocho subsistemas de Gestión de Recursos Humanos (GRH) del Estado: Planificación de Recursos Humanos, Organización del Trabajo, Gestión del Empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión de la Compensación, Gestión del Desarrollo, Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, y Organización de la Función de Recursos Humanos.

A la medición de estos índices y subsistemas realizada en 2004 con apoyo del BID, y entre 2011 y 2013 con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Sistema de la Integración Centroamericana (AECID-SICA) y el BID para 16 países de América Latina, el libro agrega una fuente paralela de información: estudios de caso sobre la dinámica de los procesos de reforma (o el cómo de las reformas) del servicio civil de la región.

En particular, se analizan tres tipos de reforma dentro del ámbito de la gestión del empleo público: i) la profesionalización del segmento directivo; ii) la introducción de garantías contra la politización; y iii) la reforma de la gestión de las compensaciones. El análisis, para países seleccionados que han intentado implementar mejoras en estos campos, aspira a complementar la perspectiva más estática de los diagnósticos nacionales mediante el aporte de ejemplos concretos de la problemática de una reforma en una economía política de alta complejidad.

Se espera que el análisis de estas dos fuentes (complementado por recomendaciones de política basadas tanto en los aprendizajes de la región como en la experiencia de otros países) sea de utilidad práctica para los formuladores e implementadores de políticas. En particular, para aquellos interesados en aprender del progreso que hayan hecho otros países y así identificar necesidades y oportunidades para introducir mejoras, con el fin de acercar aún más a los países de América Latina a los objetivos establecidos en la CIFP, fortalecer la capacidad institucional del sector público y lograr mejores gobiernos al servicio de la ciudadanía.

II. Metodología

La propuesta metodológica para la presente evaluación es una versión calibrada de Longo (2006), a partir del cual se ha realizado un seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos en los últimos diez años.

Las mediciones se han realizado utilizando la misma metodología ajustada, lo que garantiza comparabilidad de los resultados. De esta forma, en las sucesivas evaluaciones se pudo constatar el grado de avance de la profesionalización de los servicios civiles respecto de sí mismos y en relación con los demás países.

La metodología utilizada parte de la premisa de que la GRH es un modelo integrado cuya finalidad básica es adecuar la gestión de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción acorde con las finalidades perseguidas. Esa búsqueda, naturalmente, no se produce en el vacío sino que está condicionada en forma permanente por el contexto interno de la organización (su estructura y cultura, entre otros) y por su entorno (el marco legal y el mercado laboral, entre otros) (BID: 2006) (Ver cuadro 2).

La GRH está integrada por un conjunto de subsistemas. En el nivel superior se encuentra la Planificación de Recursos Humanos, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado

de GRH y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas con los que se conecta. En el nivel intermedio se ubican cinco subsistemas, ordenados en una secuencia lógica. En primer lugar, está la Organización del Trabajo, que define y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. Luego se encuentra la Gestión del Empleo, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. En tercer lugar, está la Gestión del Rendimiento, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas. En el cuarto, se ubican, por una parte, la Gestión de la Compensación, que retribuye esa contribución, y por otra, la Gestión del Desarrollo, que se centra en el crecimiento individual y colectivo. Por último, en el nivel inferior, se halla la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, que se conecta a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente. A estos subsistemas se le añade la Organización de la Función de Recursos Humanos, que hace foco en las características de la institucionalidad y autoridad del sistema.

El marco analítico utilizado propone una serie de puntos críticos que se distribuyen en los diferentes subsistemas referidos anteriormente. Cada punto crítico describe una situación específica y deseada que refiere a algún aspecto clave de la GRH, ya sea perteneciente a un subsistema en particular o a la interconexión de varios de ellos. En ese sentido, el punto crítico es un parámetro concreto y sustantivo que permite la comparación con la situación empíricamente encontrada en el caso de estudio. Esa comparación se operacionaliza en una escala de 0 a 5, donde el máximo puntaje refleja la mayor correspondencia entre la situación expresada en el punto crítico y el caso de estudio.

Además de estar alineado con un subsistema específico, cada punto crítico está alineado con uno de los cinco índices que permiten medir diferentes aspectos del desempeño general del sistema de servicio civil: Mérito, Eficiencia, Capacidad Funcional, Capacidad Integradora y Consistencia Estructural.

Para la construcción de los cinco índices de calidad del servicio civil, el marco analítico original (Longo: 2006) propone 93 puntos críticos. Dos de los índices se despliegan en tres subíndices, con lo cual se proporciona un total de once parámetros mensurables que reflejan el desempeño y la calidad del sistema.

Por todo lo anterior, el relevamiento detallado del funcionamiento de casi 100 aspectos del servicio civil en cada país requería relevamientos extendidos en el tiempo para recolectar información minuciosa, y resultaba en documentos de difícil lectura por la densidad de datos incluidos sobre cada aspecto analizado. Asimismo, al reflejarse los resultados en once medidas de calidad del servicio civil incluidos índices y subíndices, la interpretación de los mismos resultaba engorrosa.

A fin de simplificar el proceso de evaluación, y a partir de la experiencia de haber aplicado sistemáticamente esta metodología en 18 países de la región, se identificaron aquellos aspectos de cada subsistema de la GRH que resultan vitales para su funcionamiento adecuado así como los índices que resultan críticos para el seguimiento de los servicios civiles. Estos cambios fueron volcados en un documento presentado al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 2010 (Longo & Iacoviello: 2010). La propuesta de la Nueva Metodología de Evaluación consistió en utilizar una selección de los puntos críticos, en la que se identifican aquellos que resultan más significativos para reflejar el nivel de desarrollo de cada subsistema y de cada índice. Esta selección incluyó los puntos críticos que en el marco analítico tenían asignada la máxima ponderación, a los cuales se agregaron algunos otros con ponderación media

con el objetivo de cubrir adecuadamente los aspectos centrales que propone la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) para cada uno de los subsistemas de GRH.

Al concentrar el análisis en los puntos críticos de mayor ponderación, los resultados de los índices entre ambas versiones de la metodología resultan casi idénticos, por lo que se preserva la comparabilidad entre los estudios en términos agregados. Sin embargo, al concentrarse en los aspectos más relevantes, se pierde necesariamente el detalle para construir medidas desagregadas, por lo que en la nueva versión se eliminó el cálculo de los seis subíndices.

Además, para facilitar el trabajo de comparación de los resultados obtenidos en la evaluación, el rango de 0 a 5 puntos con el que se valora cada punto crítico se subdividió en tres niveles: i) 0-1 puntos: nivel bajo; ii) 2-3 puntos: nivel medio; iii) 4-5 puntos: nivel alto. Para cada uno de estos niveles se establecieron descriptores que facilitan su administración e interpretación por parte de los usuarios de la metodología.

La gradación en la valoración de cada punto crítico abarcó tres aspectos: i) instrumental: evalúa la disponibilidad de normas e instrumentos técnicos que permitan el desarrollo de la práctica de gestión establecida en el punto crítico respectivo; ii) cobertura: releva el nivel de cobertura de dicha práctica en las organizaciones públicas del nivel nacional; iii) implementación: evalúa el grado de implantación efectiva (y eventual institucionalización) de dicha práctica. Estos tres criterios definieron entonces la ubicación de cada punto crítico en un nivel alto, medio o bajo de cumplimiento.

De esta forma, se espera que suba la valoración de un punto crítico a medida que: i) existan herramientas de gestión de las personas, ii) estén disponibles en un número creciente de organismos públicos y iii) sean realmente utilizadas. Cabe destacar que el tercer criterio (implementación) es el que permite acceder al nivel alto de valoración (4 y 5 puntos), pues la mera presencia de instrumentos, aun con una amplia cobertura institucional, no podría producir buenos resultados si carecieran de aplicación efectiva.

III. Hallazgos del servicio civil en América Latina (2004-2013)

Si bien hay matices bien diferenciados en los distintos países de la región, pueden identificarse algunas tendencias regionales en relación con la GRH a partir del análisis presentado previamente.

1. Progreso alentador en términos agregados

El promedio del Índice de Desarrollo del Servicio Civil para los 16 países incluidos en el estudio sube ocho puntos, pasando de 30 a 38 en una escala de 0 a 100. En otras palabras, se lograron mejoras incrementales en los servicios civiles de nivel nacional, aunque a partir de una base débil. Como tales, la modernización y profesionalización del servicio civil siguen siendo un desafío para la región: el grado de desarrollo promedio no llega al 40% de la escala prevista. Pero el progreso incremental de la última década subraya la factibilidad de lograr avances graduales para la región. De los 16 países, once presentan en las evaluaciones recientes (2011/2013) una valoración mayor que en 2004, de los cuales siete tuvieron un crecimiento de más de ocho puntos (Chile, República Dominicana, Nicaragua, Paraguay, Perú, Panamá y El Salvador) y cuatro tuvieron una mejora más modesta (Uruguay, Ecuador, Colombia y Costa Rica). Cuatro países

se mantuvieron prácticamente en el mismo puntaje (Brasil, México, Guatemala y Honduras) y solamente uno se retrajo (Bolivia) (Ver cuadro 1).

Este progreso incremental a nivel general encierra importantes disparidades. Si bien hubo mejoras en la mayoría de los países, aquellas con mayor impacto tuvieron lugar en países que partieron con líneas de base más bajas y solo en un caso de los de mayor rendimiento. Si se analizan estas variaciones, se pueden identificar cuatro grandes grupos de países en cuanto a su punto de partida en 2004 y a los avances logrados al momento del diagnóstico posterior.

En primer lugar, partiendo de una situación inicial más problemática (es decir, con una menor línea de base), seis países han logrado dar un importante salto en cuanto a su IDSC. Estos países (El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) han avanzado principalmente en la generación de instrumentos normativos y técnicos antes inexistentes (leyes y sistemas de información, entre otros), el fortalecimiento de las entidades rectoras de recursos humanos a nivel central y, en menor medida, la extensión de los concursos de mérito para el acceso al empleo público. Por otro lado, el progreso ha sido escaso y aislado en áreas como la gestión del rendimiento, la gestión de las compensaciones y la gestión del desarrollo (procesos de promoción y capacitación).

También partiendo de una línea de base relativamente más baja que el promedio, otro grupo de países (Bolivia, Guatemala y Honduras) presentó un estancamiento en la última década. Estos países o bien no llevaron adelante esfuerzos importantes para la modernización del servicio civil o emprendieron reformas que, al momento de su evaluación, no habían dado sus frutos en la puntuación según la metodología. Sin embargo, cabe puntualizar que la inclusión de Ecuador en este grupo (que emprendió una importante reforma del servicio civil justamente después de su anterior evaluación a comienzos de 2011, previa a la de los demás países) no le hace justicia a los importantes avances alcanzados, a mediados de 2014, al menos en cuanto a normativa e instrumental.

En tercer lugar, un grupo de países que aparecía con una mayor puntuación en el diagnóstico de 2004 no ha registrado mayores avances, o directamente no ha avanzado en la puntuación de la metodología en los últimos años. Este grupo, que incluye a Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, quizá tenía la difícil tarea de emprender reformas de una mayor complejidad. Finalmente, en el caso de Chile se registró un avance relevante desde la medición inicial, que ya marcaba un nivel de calidad relativamente elevado. La implementación y expansión del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), la aplicación de procedimientos de selección competitivos para los cargos contratados y el fortalecimiento en la práctica de la entidad rectora fueron factores que contribuyeron para que Chile transitara de una etapa de formalización a otra donde es posible asegurar la calidad del servicio civil.

En base a este análisis, el desafío a futuro para los países consiste en moverse de los cuadrantes izquierdos, o de bajo impacto, a los cuadrantes derechos, o de alto impacto, independientemente del nivel de desarrollo de la administración pública que se haya registrado en este diagnóstico más reciente.

2. Desarrollo desigual de los subsistemas de GRH

El progreso en términos globales se refleja de manera desigual en los subsistemas de GRH. Los subsistemas que tienen un desarrollo relativo mayor son los de Organización del Trabajo,

Organización de la Función de Recursos Humanos, Planificación y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, ya que presentan mayor frecuencia de casos que alcanzan una puntuación de nivel alto y medio-alto. Se trata de las prácticas de RR.HH. que necesariamente deben abordarse en una primera etapa del proceso de profesionalización: garantizar información de base que permita la toma de decisiones (planificación), organizar el sistema de puestos para iniciar la gestión profesional del empleo público (organización del trabajo), fortalecer el área rectora (Organización de la Función de Recursos Humanos) y establecer el diálogo con el colectivo de empleados para viabilizar el proceso (Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales). Son, asimismo, las prácticas de GRH en las cuales mayor peso tiene la actuación del área rectora, desde donde parten las iniciativas de profesionalización.

Las prácticas vinculadas con la gestión cotidiana de la vida laboral a partir de la incorporación (empleo), el progreso en la organización (desarrollo), la planificación y evaluación del desempeño (rendimiento) y el pago por la contribución de los empleados (remuneraciones) tienen un desarrollo relativo menor en la región. Dentro de estas áreas, las dos con mayores desafíos pendientes son la Gestión del Rendimiento y la Gestión de las Compensaciones, que presentan respectivamente diez y once casos que se ubican en el nivel bajo. Persisten en la región las dificultades para implementar sistemas de evaluación y para superar la inequidad y la falta de competitividad salarial en el sector público. Por su parte, la Gestión del Desarrollo presenta doce casos de nivel bajo, debido a las dificultades para establecer sistemas de progreso en la organización a través de sistemas de carrera o empleo. Por último, la Gestión del Empleo muestra un desempeño bastante mejor, ya que cinco casos presentan nivel alto, lo que refleja los esfuerzos en buena parte de los países para encarar o perfeccionar el sistema de incorporación a través de concursos públicos.

3. Los servicios civiles han mejorado relativamente más en términos de Mérito y Consistencia Estructural

El índice de mérito es el que presenta el promedio más alto para la región (42 puntos) en esta evaluación, y al presentar el mayor aumento en términos absolutos entre las dos mediciones (nueve puntos). Este índice mide el grado de protección contra la arbitrariedad en las decisiones sobre el empleo público, que es la dimensión en la cual se ha trabajado más intensamente en los países que han encarado políticas de profesionalización o invertido en su revitalización.

El índice de Consistencia Estructural (40 puntos) tuvo una significativa mejora de nueve puntos desde la evaluación anterior. Este resultado refleja los avances en las áreas de Planificación y Organización del Trabajo, que fueron objeto de programas de fortalecimiento en buena parte de la región en la última década.

En términos absolutos inmediatamente después se encuentra el índice de Eficiencia (37 puntos) aunque en este caso la mejora fue un tanto más acotada en el promedio para la región (siete puntos). Esto se debe principalmente a que muchos países encuentran dificultades para mantener el peso del gasto en el empleo público dentro de parámetros razonables y para establecer sistemas de incentivos que promuevan el desempeño y el desarrollo de competencias.

Por último, los índices de Capacidad Integradora y Capacidad Funcional se ubican en el mismo nivel en promedio para todos los países de la región (34 puntos), aunque desde 2004 la mejora fue más significativa para el índice de Capacidad Integradora (siete puntos) que para el de Capacidad Funcional (cinco puntos). El primero refleja la incipiente atención que la gestión

del clima y la comunicación están teniendo en los países de la región, mientras que el segundo muestra que para el diseño de perfiles e incorporación de personal comienzan a utilizarse criterios que exceden las credenciales formales, aunque todavía presenta dificultades la introducción del concepto de competencias.

4. Diferencias en términos de "vitalidad" del proceso de profesionalización

Además de los niveles de desarrollo alcanzados por los países y de los cambios de puntuación entre las dos evaluaciones, es importante señalar en qué medida la mejora de la GRH se encuentra más o menos vigente como prioridad gubernamental en los países de la región.

Si se considera lo acontecido en Centroamérica y República Dominicana, la tendencia general son las mejoras en la profesionalización de los servicios civiles durante los últimos años. Estos avances están motivados, sobre todo, por los logros de Costa Rica (que ya se encontraba entre los países de desarrollo intermedio en el relevamiento de 2004) pero también por los progresos de República Dominicana y El Salvador, que siguen trabajando activamente en este sentido. Por su parte, si bien han intentado reformas, tanto Nicaragua como Guatemala y Panamá siguen atrapados en la tensión entre las iniciativas de profesionalización y los vaivenes de los cambios políticos, que ponen freno (o incluso revierten) muchas de las acciones encaradas. Finalmente, Honduras se encuentra en la situación más crítica, ya que tanto en 2004 como en la actualidad presenta un nivel muy bajo de desarrollo de su servicio civil, enmarcado en una fuerte crisis de gobernabilidad.

En América del Sur y México, hay en primer lugar un grupo de países en los cuales los procesos de profesionalización se muestran activos y con perspectivas de continuación, aunque con muy diferentes puntos de partida: Ecuador y Perú desde una línea de base muy baja, Chile desde una situación de liderazgo regional, y Colombia y Uruguay desde una posición intermedia en la evaluación anterior. Como contrapartida con estas situaciones, se presenta un grupo de países donde se habían desarrollado intensos procesos de profesionalización que actualmente se han desacelerado en su ritmo. Tal es el caso de México y de Brasil, en este último caso con un empleo público altamente meritocrático pero sin grandes cambios desde la evaluación anterior. Finalmente, Paraguay, con un proceso intenso de profesionalización que se encontraba en revisión a partir del cambio de gobierno de 2013, y Bolivia, que ha abandonado estas iniciativas desde hace ya varios años, requieren especial atención por la debilidad del punto de partida.

Es relevante señalar que al revisar la orientación de los esfuerzos de profesionalización realizados en la región, se constata que la Carta Iberoamericana de la Función Pública sigue siendo un instrumento relevante en las políticas de profesionalización. Los países que priorizan estas iniciativas en sus agendas orientan sus esfuerzos en función de los principios de mérito y flexibilidad consagrados en la misma.

Con respecto a los resultados, la profesionalización muestra mejoras leves pero relevantes durante los últimos años, si bien parte del progreso se explica por las medidas de reforma operadas sobre sistemas que partían de una línea de base muy baja.

Si se revisa el desempeño global de los servicios civiles, se pueden distinguir a grandes rasgos tres grupos en términos de su nivel de desarrollo: un grupo amplio que sigue luchando por construir las bases de un sistema profesional para revertir el predominio de prácticas de patronazgo, un grupo de desarrollo intermedio donde estas tendencias en conflicto se reflejan en un sistema

mixto en el que coexisten segmentos profesionales y clientelares, y casos puntuales donde se ha avanzado más en la construcción de meritocracias flexibles en el sentido planteado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Los perfiles de los sistemas de servicio civil estudiados, aún dentro de cada una de estas tres grandes categorías, son muy diferentes. La lectura de los resultados en términos del desarrollo relativo de los subsistemas de GRH y de los índices de calidad de servicio civil permite una mayor precisión en la detección de los progresos y de las áreas de mejora pendientes para la región.

Por último, el carácter necesariamente situado y enraizado en el contexto político e institucional de los servicios civiles requiere que la perspectiva regional comparada sea complementada con un análisis minucioso de los diagnósticos por país a la hora de diseñar estrategias y definir políticas de profesionalización.

IV. Diez tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina

1. Reducir la dependencia excesiva de medidas genéricas de mérito e introducir mayor flexibilidad

Un primer objetivo a lograr en la agenda de reformas a futuro respecto del servicio civil de América Latina es dotar de una mayor flexibilidad a los gerentes públicos en la GRH. Este factor, que a simple vista parecería oponerse a las garantías de mérito, está contemplado como uno de los objetivos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la hoja de ruta que aún recibe un amplio respaldo en la región.

La orientación de la Carta Iberoamericana apunta a la combinación de dos tipos de ingredientes en el diseño de los sistemas de función pública:

1. Los que involucran las garantías propias de un sistema meritocrático, esenciales para preservar el profesionalismo de la administración. Estos elementos combaten la arbitrariedad, el nepotismo y el clientelismo político.
2. Los que buscan introducir una mayor flexibilidad en los sistemas de Gestión del Empleo y de GRH, para hacer posibles administraciones receptivas a las prioridades políticas de los gobiernos, eficaces, eficientes, orientadas a resultados, transparentes y responsables. Estos elementos sustentan la mayor parte de las orientaciones de cambio en los sistemas de función pública de las democracias avanzadas (Longo: 2004), y se oponen específicamente a la burocratización, el corporativismo, la defensa de privilegios y la búsqueda de rentas.

Una característica importante de la Carta es que asume esta orientación de manera simultánea, y no secuencial. Esto es: no considera que las reformas de la función pública deban proceder necesariamente por fases, tales como crear primero burocracias meritocráticas de tipo weberiano para recién después impulsar las reformas de signo flexibilizador. Por el contrario, asume que ambas dimensiones deben desarrollarse en paralelo y realimentarse, para encarnarse en arreglos institucionales que hagan posibles los avances recíprocos en ambos sentidos.

Esta recomendación de intentar lograr un mejor balance entre mérito y flexibilidad ya aparecía como una de las recomendaciones a futuro en las conclusiones del diagnóstico previo (BID: 2006). En las reformas constatables a lo largo de los últimos diez años en bastantes países

de América Latina, se sigue poniendo de manifiesto (con grados muy diversos de avance) una orientación preferente hacia la introducción de las garantías propias de los sistemas de mérito. Esta preferencia no es sorprendente: la consideración del empleo público como un recurso político y el consiguiente manejo del mismo mediante prácticas de clientela tienen un hondo arraigo en buena parte de los países. En los intentos de ruptura con tales tradiciones y en la búsqueda de administraciones más profesionales, expresiones como “servicio civil profesional”, “concursabilidad”, “carrera administrativa” y otras similares se han ido convirtiendo en lemas para el cambio del estado de las cosas.

Sin embargo, solo algunos de esos intentos de cambio han buscado al mismo tiempo introducir, en los sistemas de Gestión del Empleo y de GRH, elementos que potencien la eficacia de las políticas públicas, la agilidad de respuesta de las burocracias públicas a los programas de gobierno, y los incentivos capaces de estimular la dedicación y productividad de los empleados públicos.

Estas últimas son orientaciones comunes a las reformas de los sistemas públicos de empleo en todo el mundo desarrollado, para las cuales años atrás la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) acuñó como término de síntesis el de “flexibilidad” (Pollitt & Bouckaert: 2000; Farnham & Horton: 2000; Longo: 2004). Políticas como la diversidad contractual, la evaluación del desempeño, la gestión por competencias y, en menor medida, la remuneración variable, forman parte del repertorio de prácticas de gestión que los reformadores del empleo público desean introducir, también en América Latina, junto con el reclutamiento abierto y la selección competitiva basada en el mérito y la capacidad.

En realidad, la combinación del mérito y la flexibilidad en el empleo público, y la discusión acerca de las formas y contornos que debe adquirir esa combinación son cuestiones indisociables del uso que se haga de la noción de mérito, y (más concretamente) de las dimensiones sustantiva o formal de dicha noción. Por eso, resulta importante, a nuestro juicio, distinguir entre ambas perspectivas.

En tanto atributo del empleo público, el mérito suele ser pensado fundamentalmente como una dimensión formal. Así concebido, un sistema de mérito se convierte en un conjunto de garantías formales cuyos efectos beneficiosos se producirían proyectándose hacia el exterior de los gobiernos y organizaciones públicas, y pensando en las necesidades y expectativas de la sociedad en su conjunto. Puesto que la sociedad necesita administraciones compuestas por profesionales capaces de emitir decisiones acordes con la legalidad y protegidas de la captura y la corrupción, resulta socialmente imprescindible crear estas garantías.

Ahora bien, hacia dentro de las organizaciones, esto es: para el gobernante o para el directivo público que gestiona personas, dichas garantías operan básicamente como limitaciones, como condicionamientos a sus decisiones de manejo del empleo público que restringen su margen de decisión discrecional. A partir de aquí, es fácil deducir que estas limitaciones pueden comprometer la eficacia de las decisiones y de los procesos de GRH y que necesitan, por ello, ser contrarrestadas por políticas flexibles que restablezcan un equilibrio adecuado en cada caso.

Desde esta perspectiva, mérito y flexibilidad se situarían en el marco de un trade-off o dilema fundamental que enfrentaría los requerimientos de profesionalismo de la acción pública; por un lado, y su pretensión de eficacia, por el otro, de tal modo que los avances en un campo supondrían retrocesos en el otro, y viceversa.

La cuestión cambia, a nuestro entender, de un modo fundamental, si abordamos la noción de mérito desde su dimensión material o sustantiva. En esta aproximación, las garantías de mérito protegen el profesionalismo de la administración porque consiguen que las decisiones de manejo del empleo público aseguren la idoneidad de las personas, esto es: el más alto grado de adecuación de todas sus capacidades (de sus competencias, diríamos en la jerga contemporánea de los recursos humanos) para el desempeño de las tareas que deben realizar. Para conseguir esta idoneidad, los instrumentos de gestión deben garantizar adecuadamente la búsqueda, la elección, el estímulo y la recompensa de los mejores en cada caso.

Si se considera el asunto desde este ángulo, será fácil convenir que en los gobiernos y organizaciones del sector público esas decisiones sobre el empleo deben ser meritocráticas, no solo para proteger a los ciudadanos y a los mercados de la arbitrariedad y la corrupción, sino además por razones similares a las que hacen que los arreglos meritocráticos también sean aconsejables en otros tipos de organizaciones, incluidas las empresas del sector privado; es decir: para producir resultados de éxito acordes con las estrategias y los objetivos de cada una.

Cuando miramos al mérito de esta forma, el profesionalismo de los empleados públicos deja de ser visto como una limitación a la eficacia de los gobiernos y se convierte, por el contrario, en un requisito previo de la misma. La superación del botín, del clientelismo y de la captura, y su sustitución por modelos meritocráticos de empleo público no producen únicamente una mayor seguridad jurídica en las sociedades que realizan dichos cambios, sino también bancos centrales, inspecciones tributarias, policías,hospitales y servicios sociales más eficaces, eficientes y efectivos. La relación entre mérito y flexibilidad deja de ser de confrontación. En realidad, si queremos lograr la idoneidad de las personas en los entornos contemporáneos, necesitaremos (en el acceso, en la carrera, en la capacitación, en la compensación) fórmulas cada vez más flexibles, que reforzarán, en lugar de debilitar, la dimensión meritocrática del empleo público.

Así pues, no se trata solamente del influjo de las modas, aunque no quepa desconocer del todo las influencias de este carácter. Más allá de eso, la búsqueda de la flexibilidad tiene que ver con factores de mayor peso: por una parte, la necesidad de los gobiernos de contar con aparatos burocráticos receptivos y eficaces; por otra, la frecuente combinación, en el entorno regional latinoamericano, de las prácticas de clientela con la rigidez interna de los sistemas de Gestión del Empleo (inamovilidad excesiva de los funcionarios, exceso de protección sindical y judicial); y en tercer lugar, y principalmente, la necesidad de manejar el empleo público en entornos de creciente austeridad fiscal y mayores demandas de la ciudadanía, lo que conduce a la búsqueda de una mayor efectividad y eficiencia: más y mejores resultados con plantas de personal más reducidas y flexibles.

2. Reducir el énfasis en procedimientos uniformes y centralizados para toda la administración y permitir que las instituciones tomen medidas para atraer, contratar, motivar y retener al personal

Un segundo objetivo es equilibrar los beneficios de uniformidad y centralización, comunes en las etapas iniciales de profesionalización, con el efecto contraproducente que pudiera tener una excesiva uniformidad y centralización en etapas posteriores de reforma. Las reformas de profesionalización de “primer escalón” y a menudo también las del segundo, combaten dos disfunciones graves de las tradiciones de gestión instaladas en muchos países: la fragmentación de las prácticas de personal y la carencia de una instancia sólida que discipline el sistema

y lo dote de consistencia. Como reacción las reformas aparecen, en general, dotadas de un aliento unificador (reglas uniformes) y centralizador (entidades rectoras potentes), rasgos que facilitan los primeros pasos del proceso de profesionalización. Este sesgo resulta, de entrada, insoslayable. Algunos estudios estadísticos sugieren para el caso de reclutamiento de personal, por ejemplo, que en contextos de alto riesgo de abuso los concursos centralizados resultan en selecciones más meritocráticas que los procesos de reclutamiento flexibles y descentralizados (Sundell: 2014).

Al mismo tiempo, no deberían subestimarse algunas contraindicaciones importantes. Por una parte, un exceso de uniformidad en las regulaciones puede hacer estallar las costuras del sistema. La construcción de un empleo profesional en áreas investidas de potestades públicas exige arreglos institucionales diferentes que cuando se profesionalizan áreas de servicios. El trabajo directivo o de alta especialización requiere un manejo distinto que el trabajo de apoyo o de inferior cualificación. Los equilibrios entre mérito y flexibilidad pueden requerir modulaciones distintas cuando se aplican en diferentes sectores de política pública. Por consiguiente, la segmentación de los marcos reguladores suele ser imprescindible tan pronto como el proceso de profesionalización alcanza un mínimo vuelo (es decir, que se hayan institucionalizado las prácticas profesionales en la GRH).

Por otra parte, un exceso de centralización puede sobrecargar las instancias centrales y al mismo tiempo enajenarles el apoyo de los organismos y servicios públicos. A menudo se intenta resolver este alejamiento invirtiendo en más regulaciones e instrumentos de control, en lugar de dedicar esfuerzos a construir e introducir incentivos que favorezcan la adopción de los cambios. Por otra parte, como hemos visto, a partir de un cierto grado de desarrollo de los sistemas, los avances en la profesionalización exigen fortalecer las unidades descentralizadas de RR.HH. y transferir a los directivos facultades de decisión sin las cuales será difícil que se impliquen en la gestión de las personas a su cargo.

3. Introducir gradualmente características de sistemas de empleo de forma selectiva

En América Latina, en la mayor parte de los casos, la profesionalización suele entenderse como equivalente a la construcción de servicios civiles de carrera. Si bien este formato institucional (uno entre los posibles) ha producido en determinados países (desde Costa Rica hasta Uruguay, pasando por las “carreiras” de Brasil) notorios avances en la introducción de garantías de mérito, no es menos cierto que suele venir asociado con una rigidez que tiende a dificultar su manejo (la evolución de la “planta” chilena podría ser un buen ejemplo de ello).

Sería recomendable considerar (rompiendo, como proponíamos hace un momento, con el exceso de uniformidad en muchos de los países de la región) la posibilidad de crear para ciertos sectores y profesiones públicas sistemas laborales de empleo, que en general resultan más abiertos y flexibles, o por lo menos introducir elementos de estos sistemas en la organización de las carreras creando modelos híbridos o mixtos que faciliten una mayor apertura.

Esta mayor flexibilidad del diseño podría contribuir a facilitar el diálogo (bastante dificultoso actualmente en varios países) entre los impulsores de la profesionalización y los actores políticos a quienes corresponde tomar las decisiones para hacerla efectiva. Hay que tener en cuenta que, más allá de las dificultades reales que se oponen a estos procesos, las tradiciones patrimonialistas y de clientela, las resistencias de algunos gobernantes obedecen también al temor de crear modelos de empleo esclerotizados, difíciles de manejar y escasamente receptivos a

sus prioridades políticas.

4. Profesionalizar el segmento directivo

Entre las capacidades necesarias para el impulso y asentamiento de las reformas orientadas a la profesionalización, el fortalecimiento gerencial ocupa un papel central. De entrada, resulta difícil imaginar una administración profesional si su parte superior y más influyente en su funcionamiento y sus resultados se mantiene sometida a la colonización política. Por otra parte, los directivos públicos son aliados imprescindibles en la coalición necesaria para cambiar el statu quo. Sin ellos es muy difícil que las reformas tomen vuelo más allá del núcleo impulsor o la unidad rectora central. Por último, los directivos son el motor de las organizaciones públicas; su concurso y compromiso son necesarios cuando se trata de instalar y desarrollar en ellas prácticas avanzadas de RR.HH., como hemos visto al hablar de la gestión por competencias, la evaluación del desempeño o la compensación ligada al rendimiento.

La profesionalización del segmento superior de la dirección pública debe ser abordada como una parte diferenciada del proyecto de reforma. Necesita un estatuto propio y un modelo de gestión riguroso pero más flexible que el que corresponde a las demás profesiones públicas. En ese marco, la articulación de un equilibrio razonable entre idoneidad meritocrática y confianza política resulta crucial para la viabilidad de la gerencia pública profesional. Existen diferentes fórmulas para conseguir ese equilibrio, que deberían seleccionarse atendiendo a las características de cada entorno institucional. Sin que quepa propugnarla como fórmula estrictamente exportable, la experiencia chilena de la Alta Dirección Pública, -que acaba de cumplir diez años y sobre la cual se han documentado empíricamente mejoras en la provisión de servicios públicos (Lira: 2012)-, puede servir como un excelente modelo de referencia para América Latina en este campo.

Los directivos públicos profesionales aún constituyen un bien escaso en la región. Por eso, los esfuerzos por definir y regular adecuadamente el segmento directivo deben ir acompañados de estrategias y políticas de RR.HH. (capacitación, compensación, etc.) que se propongan y faciliten la ampliación del stock de capital humano disponible en este segmento crucial para el éxito de las reformas.

5. Institucionalizar los sistemas de gestión e información

Los avances en los sistemas de información y GRH figuran entre los logros principales de la profesionalización del servicio civil en la región en la última década.

Considerando que al menos se han superado los primeros pasos para sistemas modernos de información y GRH en varios de los países, en particular en lo relacionado con la gestión de la nómina, se presentan cuatro tareas prioritarias en la búsqueda de la institucionalización y el uso más efectivo y permanente de sus plataformas informáticas.

Primero, extender la cobertura de los sistemas de GRH a la mayor parte de las instituciones estatales, y en particular a los empleados públicos de distinta relación contractual dentro de las entidades públicas financiadas por el tesoro de cada país.

En segundo lugar, pasar de sistemas basados únicamente en la gestión de la nómina a plataformas de gestión del talento humano que permitan una GRH informatizada transversalmente. La

generación, la sistematización y el uso de estadísticas sobre atracción (por ejemplo, número de candidatos que se presenta a un puesto), retención (registro y encuestas de salida), desempeño efectivo (véase la recomendación 7), formación y otras variables resultan fundamentales, y están ausentes en la gran mayoría de los países. Un desafío particular a tomar en cuenta en el proceso de extensión de los sistemas informáticos es la capacidad técnica de sus usuarios en los ministerios sectoriales.

Tercero, maximizar las interfaces entre los sistemas y la ciudadanía; por ejemplo, por medio de portales web para concursar puestos públicos (ya instalados en varios de los países) o transparentar las nóminas estatales. Por un lado, las interfaces aumentan el impacto de los sistemas sobre la GRH, permitiendo ,por ejemplo, que la ciudadanía esté atenta a la rendición de cuentas de la gestión de los funcionarios públicos. Por otro lado, movilizan un actor fuera del Estado (precisamente la ciudadanía) para demandar y salvaguardar la continuación de estos sistemas que promueven una mayor transparencia en contextos de cambios gubernamentales.

En cuarto y último lugar, seguir aprovechando la evolución de las tecnologías de la información para introducir innovaciones continuas en los sistemas de información y GRH. En resumen, convendría institucionalizar, fortalecer y expandir los sistemas desarrollados con miras a asegurar su impacto sobre la planificación, el control y la GRH.

6. Implantar la gestión por competencias, pero rehuyendo los diseños de laboratorio

La gestión por competencias ha llegado a los sistemas de empleo público (como, en general, al mundo educativo y empresarial) para quedarse. Su aportación a la mejora de la GRH la convierte en un compendio de prácticas avanzadas de RR.HH. que conviene ir incorporando a los modos de hacer de las organizaciones públicas. Por ello, el marco analítico en que se funda el diagnóstico que estamos comentando incluye la gestión por competencias al definir los puntos críticos de los subsistemas de Planificación, Organización del Trabajo, Gestión del Empleo y Gestión del Desarrollo.

Los modelos de competencias empiezan a tener, en el empleo público de los países analizados, una presencia emergente en las definiciones de cargos y perfiles, e incluso, más limitadamente, salvo excepciones, en los procesos de reclutamiento y selección. Conviene, en cualquier caso, no perder de vista que la gestión por competencias obliga a instalar en las organizaciones capacidades mucho más sofisticadas que las que eran propias del manejo de las visiones tradicionales de cualificación (entendidas exclusivamente como posesión de conocimientos técnicos especializados en un área determinada).

Por eso, si en paralelo a la implantación de estos modelos, no se instalan y promueven estas capacidades (para definir, evaluar y desarrollar competencias), estos enfoques de gestión tenderán a adquirir una dimensión meramente formalista y burocrática, que sobrecargará a las organizaciones y a los administradores públicos con tareas que unas y otros no están preparados para desempeñar, lo que redundará en percepciones de arbitrariedad e insatisfacción con el rumbo de los cambios.

Por lo tanto, convendría que, sin renunciar a la progresiva implantación de estas políticas y prácticas avanzadas en el empleo público de los países, se diseñaran al mismo tiempo las estrategias de refuerzo de las capacidades necesarias. Una opción que puede facilitarlas es aprovechar los servicios de valor añadido en recursos humanos que se encuentran en ocasio-

nes disponibles en el mercado. El esquema de colaboración público-privado para la selección de altos directivos en Chile sería un buen ejemplo en este sentido.

7. Avanzar en la gestión del rendimiento con visión estratégica y realismo

La Gestión del Rendimiento es el subsistema menos desarrollado de acuerdo con el diagnóstico. Para realizar avances razonables en esta área, la más difícil de desarrollar en cualquier sistema de GRH, se aconseja:

- Vincular la Gestión del Rendimiento a las metas institucionales, único modo de que este subsistema de gestión se concentre en las prioridades adecuadas y cree valor para la organización. Para ello, es necesario invertir previamente (o, al menos, en paralelo) en el desarrollo de una estrategia organizativa.
- Cuando la finalidad lo permita y la lógica del trabajo sea colaborativa, optar por la evaluación basada en resultados de unidad, grupo o equipo, que en general resulta más fácil de aplicar y tiene mejor aceptación que la evaluación individual.
- Definir con claridad las finalidades perseguidas por la evaluación, el para qué (obtención de información, validación de prácticas, orientación y desarrollo, incentivación del esfuerzo, etc.) en cada caso, y definir los instrumentos adecuados en función de cada una, renunciando a crear artefactos genéricos que sirvan, supuestamente, para todas ellas.
- Limitar los supuestos de vinculación entre la evaluación del desempeño y la remuneración (remuneración variable) a los casos en que sea posible medir e imputar con claridad el logro de resultados, sin pretender generalizar la aplicación de esta modalidad de compensación a todos los empleados del sistema o de la organización.
- Definir instrumentos de aplicación lo más sencillos posible, para facilitar la tarea de los evaluadores.
- Definir y desarrollar una estrategia ambiciosa y explícita destinada a implicar y capacitar a los directivos, que son la auténtica piedra angular de cualquier sistema de Gestión del Rendimiento. Sin este requisito, ninguna clase de diseño o instrumental puede tener éxito.

8. Mejorar la gestión de la compensación para atraer, retener y motivar al personal

Una administración pública que cuenta con procesos de selección basados en el mérito y que promueve la profesionalización del sector público no llegará a mayores resultados si estos candidatos idóneos no aceptan la oferta o si, una vez que se los contrata, las remuneraciones no son lo suficientemente competitivas y no proveen los incentivos adecuados para retener y motivar al personal competente y de buen desempeño.

Por otro lado, gran parte de América Latina (con la excepción de algunos países de centroamérica y Paraguay, entre otros) ha avanzado en el logro de una masa salarial fiscalmente más sostenible, preocupación que siempre solía orientar las discusiones sobre Gestión de la Compensación hacia una perspectiva fiscal.

Por lo tanto, es de esperar que en varios países los avances logrados en la última década en materia de profesionalización, combinados con una situación fiscal más consolidada y una mayor demanda ciudadana de mejores servicios públicos, lleven a un mayor número de reformas en la Gestión de la Compensación orientadas a fortalecer la atracción y retención de personal idóneo y su orientación al desempeño. De hecho, algunas de estas reformas se habían puesto

en marcha en 2013 con la aprobación de leyes relacionadas en Perú y República Dominicana, y se encontraban en vías de implementación. En este sentido, sería conveniente enfocar estas posibles reformas en base a los siguientes principios:

- Apuntar a tener un sistema de remuneraciones competitivo comparado con el mercado laboral local (no solo para el nivel administrativo u operativo, como suele suceder en la actualidad) y alineado a la capacidad fiscal del Estado para financiarlo. Por un lado, esto implica contar con información del nivel de remuneraciones en el sector privado y en el gobierno descentralizado para posiciones comparables (lo que deberían monitorear las instituciones de la administración pública y las instituciones fiscales). Por otro, requiere priorizar algunos segmentos específicos de mayor nivel jerárquico y aquellos con mayor impacto en la provisión de servicios, de forma de hacerlo fiscalmente viable.
- Simplificar la estructura de remuneraciones lo más posible, volviendo a que el salario base constituya el 100% o la enorme mayoría de la remuneración total, a fin de que la compensación tenga una vinculación más fuerte con las responsabilidades del puesto (igual remuneración por igual nivel de responsabilidad en el trabajo) y al mismo tiempo haga más barata y eficiente la administración y el control de la nómina.
- Simplificar la clasificación y apuntar a tener un sistema de columna vertebral única (single pay spine), donde se acomoden los puestos de todos los sectores en base a la evaluación de responsabilidades de cada puesto. De esta forma, se aseguraría una relatividad salarial adecuada y al mismo tiempo se evitaría la fragmentación de las negociaciones con los distintos grupos que, en la mayoría de los países, suelen competir entre sí para extraer un mayor nivel de renta del Estado en vez de comparar sus remuneraciones con un hipotético trabajo alternativo en el sector privado en base a sus calificaciones.
- Transparentar las remuneraciones de los funcionarios públicos de todas las instituciones y hacerlas fácilmente comparables, de modo de asegurar un mejor control de la equidad.
- Limitar las iniciativas de remuneración variable a los casos en que sea posible medir e imputar con claridad el logro de resultados, sin pretender generalizar la aplicación de esta modalidad de compensación a todos los empleados del sistema o de la organización, e idealmente manteniéndolas por debajo del 10% de la remuneración total a fin de reducir los incentivos para su manipulación.
- Por último, es fundamental procurar gradualidad en la implementación de este tipo de reformas. Debido al impacto fiscal de cualquier reforma en este campo (casi siempre va a llevar a un mayor nivel de gasto) y al hecho de que los sistemas de clasificación y compensación del servicio civil fueron diseñados hace varias décadas y recibieron un sinnúmero de ajustes y modificaciones de manera ad hoc a través del tiempo, no sería realista intentar solucionar este problema de forma acelerada, y sería contraproducente indicar que la reforma se implementaría en el corto plazo.

9. Mejorar la gestión de la compensación para la contención de la masa salarial

En aquellos países de la región donde la situación fiscal presenta serios desafíos y los procesos de profesionalización son aún incipientes, es altamente probable que se continúe con reformas orientadas casi exclusivamente a alcanzar una mayor eficiencia, con vistas a tener una masa salarial fiscalmente sostenible. El desafío en estos países probablemente sea doble, pues también necesitarán avanzar con mejoras que apunten a fortalecer la atracción, retención y motivación de personal idóneo para el logro de mejores resultados en un contexto de recursos limitados y más demandas de los ciudadanos.

Sin embargo, esta reforma no es exclusiva de los países con bajos niveles de profesionalización. En países de desarrollo medio o alto puede presentarse una situación en la cual existe un buen control sobre el número de plazas, pero las remuneraciones del sector público han gozado de incrementos salariales por encima de la capacidad fiscal del Estado para financiarlos, o han sido excesivos con respecto a las remuneraciones relacionadas con responsabilidades similares en el sector privado. En este sentido, sería importante tener en cuenta algunas consideraciones básicas para intentar contener el crecimiento de la masa salarial:

- En cuanto a la cantidad de personal, sería conveniente: i) contar con un sistema de nómina que sirva como base de datos única y centralizada del empleo público, de forma de poder determinar el número de empleados públicos del gobierno central, y descentralizada por institución, grado y remuneración, además de proveer información relevante de sus calificaciones y formación en un expediente electrónico, y actualizar esta información regularmente; ii) establecer un control estricto sobre el ingreso de nuevo personal, y un potencial aumento de temporarios; y iii) fortalecer la planificación de recursos humanos, determinando tasas de reemplazo del personal adecuadas por cada función, principalmente en atención a su impacto para la provisión de servicios, e implementando estrategias de atracción a través de la reasignación de personal en base a sus calificaciones.
- En cuanto a las remuneraciones, esto implicaría: i) mejorar el proceso de negociación salarial incrementando la información disponible por parte del Estado (como la comparación con el mercado privado para las mismas habilidades), y evitar la fragmentación y la competencia entre grupos; ii) mejorar el control sobre el gasto en personal a través de medidas de gestión, como auditorías de nómina; y iii) reducir la discrecionalidad y mejorar el control sobre las remuneraciones complementarias del salario base.

10. Fomentar la captación y retención de talento joven para el sector público

Algunos países de América Latina vienen mostrando tasas de envejecimiento de su población comparable con las de Europa Occidental, y esto se va reflejando en un mayor promedio de edad de su administración pública. A su vez, es común encontrar grandes vacíos en la gerencia intermedia e importantes brechas generacionales en los servicios civiles de la región, con personas recién ingresadas y otras que llevan una gran cantidad de años en el servicio público.

Si bien esta situación puede asociarse con problemas de retención de personal que podrían ser abordados de manera parcial con algunas de las tareas mencionadas anteriormente, como la Gestión de la Compensación o la Gestión del Rendimiento, otra forma de mitigarla podría ser a través de la creación de programas destinados específicamente a la captación y retención de talento joven.

A diferencia de los programas de becas para estudios de posgrado que han llevado a veces a un debilitamiento todavía mayor de la retención del mejor personal debido a la ampliación de la brecha de empleabilidad del funcionario antes y después de completar un programa de maestría o doctorado, estos programas podrían apuntar a captar talento joven recientemente graduado en el país o en el exterior mediante la oferta de posiciones de contenido relevante, beneficios diferenciados y una perspectiva de continuidad en el sector público. El programa *Fast Stream* del Reino Unido, por ejemplo, puede ser de particular interés para el diseño de este tipo de iniciativas.

Bibliografía

Academia de Centroamérica (2014). *Costa Rica: empleo y política salarial del sector público.* Serie Programa Visión, PV-02–14, San José.

Acemoglu, D., Jhonson, S. & Robinson J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. American Economic Review. Vol. 91, Núm. 5, diciembre: 1369–1401. American Economic Association.

AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y SICA (Sistema de Integración Centroamericana) (2012). *Segundo Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana. Cartagena de Indias y San Salvador: AECID y SICA. Banco Mundial. 2001. Aggregate Employment and Wage Bill Concerns.* Governance and Public Sector Management. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en www.worldbank.org.———. 2014. Improving Government Performance through Pay Flexibility in the Civil Service Main Findings from a Multi-Country Study. Washington, DC: Banco Mundial.

AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y SICA (Sistema de Integración Centroamericana) (2009). *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana.* Plan Regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR]. *Ejecución de las inversiones por parte de los gerentes públicos.* (Nota técnica no publicada.) Lima: SERVIR.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Washington DC: BID.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011). *Diagnóstico del servicio civil del Perú, informe final.* Washington, DC: BID.

Cai, H. et al. (2009). *Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment.* Documento de trabajo del NBER (octubre). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Extraído el 11 de agosto de 2010 desde http://www.nber.org/papers/w15396.pdf?new_window=1.

Cortázar Velarde, J. C. (2011). *Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos.* Revista del CLAD Reforma y Democracia. Núm. 49 (febrero). Caracas: CLAD. 2013. Perú 2008–2009: gradualidad e innovación limitada en la reforma del servicio civil. (Versión 1 del 15 de agosto de 2013).

Dahlström, C., V. Lapuente & J. Teorell (2011). *The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption.* Political Research Quarterly. 16, 2011: 1–13 (junio).

Dollar, D. & Kraay, A. (2003). *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence.*

Washington. DC: Banco Mundial.

Evans, P. & Rauch, J. (1999). *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth.* American Sociological Review. 64 (5): 748–765.

Farnham, D. & Horton, S. (Eds.) (2000). *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives.* Londres: Macmillan Publishers.

Gaetani, F. & Heredia, B. (2002). *La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años Cardoso.* Washington, DC: BID. (Documento inédito.)

Grindle, M. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America.* HKS Faculty Research Working Paper. RWP10-025. Cambridge, MA: Harvard University.

Henderson, J. et al. (2003). *Bureaucratic Effects: Weberian State Structures and Poverty Reduction.* CPRC Working Paper. N.° 31. Chronic Poverty Research Centre.

Iacoviello, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador.* Nota técnica Núm. IDB-TN-674. Washington, DC: BID.

Iacoviello, M., Llano, M. y L. Strazza (2012). *Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas.* Revista del CLAD Reforma y Democracia. N.° 52 (febrero). Caracas: CLAD.

Iturburu, M. (2014a). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay.* Nota técnica Núm. IDB-TN-675. Washington, DC: BID.

Iturburu, M. (2014b). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay.* Nota técnica N.° IDB-TN-676. Washington, DC: BID.

Knack, S. y P. Keefer (1995). *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.* Economics and Politics. 7 (3): pp. 207–227.

Lafuente, M. (2014). *La gestión de personas en Chile. El mundo más allá del Sistema de Alta Dirección Pública.* N.° 30. Barcelona, España: ESADE.

Lafuente, M. & Schuster, C. (2014). *Estrategias para la profesionalización del servicio civil: lecciones aprendidas del caso paraguayo.* N.° IDB-TN-687. Washington, DC: BID.

Lira, L. (2012). *El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico.* Documento de trabajo N.° 31, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.

Llano, M. (2014a). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil.* N° IDB-TN-677. Washington, DC: BID.

Llano, M. (2014b). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile.*

N° IDB-TN-678. Washington, DC: BID.

Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público.* Barcelona: Paidós.

Longo, F. (2006). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil.* En BID. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington, DC: BID.

Longo, F. y M. Iacoviello (2010). *Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina.* Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública, Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 1 y 2 de julio.

Mauro, P. (1995). *Corruption and Growth.* Quarterly Journal of Economics. 110 (3), pp. 681–712.

Maxfield, S. & Schneider, B. R. (Eds.) (1997). *Business and the State in Developing Countries.* Ithaca: Cornell University Press.

Moreno, L. (2011). *La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real.* Washington, DC: BID.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis.* Oxford: Oxford University Press.

Reid, G. (2008). *Human Resource Management. Actionable Governance Indicators: Concepts and Measurement.* Washington, DC: Banco Mundial.

Rodrik, D., Subramanian, A. & Trebbi, F. (2004). *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development.* Journal of Economic Growth. 9 (2), pp. 131–165.

Sacks, A. (2010). *Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government.* (Documento no publicado.) Washington, DC: Banco Mundial.

Strazza, L. (2013, julio). *Evaluación Final del Programa de Apoyo al Servicio Civil en la República del Paraguay (PASC).* Contrato de Préstamo 1776/OC-PR.

Strazza, L. (2014a). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Bolivia.* N.° IDB-TN-679. Washington, DC: BID.

Strazza, L. (2014b). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia.* N° IDB-TN-680. Washington, DC: BID.

Strazza, L. (2014c). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México.* N.° IDB-TN-681. Washington, DC: BID.

Sundell, A. (2014). *Are Formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Re-*

cruit Civil Servants? Not In All Countries. Public Administration, DOI: 10.1111/padm.12077.

Van de Walle, S., Van Roosebroek, S. & Bouckaert, G. (2005). *Annex: Data on Trust in the Public Sector.* Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE "Strengthening Trust in Government". 28 de noviembre de 2005. París: OCDE.

Zuvanic, L., Iacoviello, M. & Rodríguez Gustá, A. (2010). *The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America.* C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Eds.). How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking. Washington, DC-Cambridge, MA: BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Reseñas biográficas

Juan Carlos Cortázar

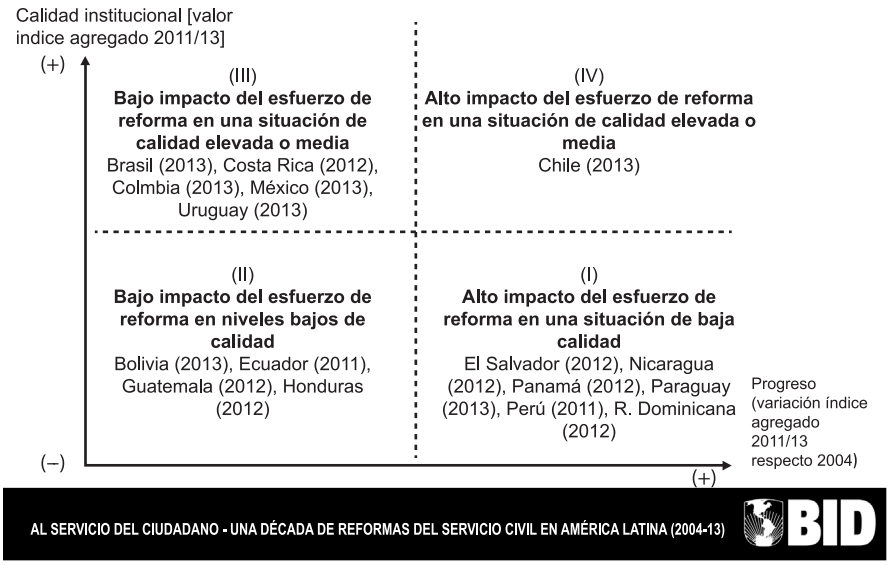
Sociólogo (Pontificia Universidad Católica del Perú) y magíster en Gestión y Políticas Públicas (Universidad de Chile), con estudios completos de doctorado en Management (London School of Economics and Political Science). Especialista en Modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha sido docente en universidades de Perú, Chile y Argentina, así como en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). Tiene experiencia en el diálogo con autoridades gubernamentales, la elaboración de proyectos de desarrollo institucional y de reforma de políticas, así como en la gestión gubernamental directa y en la implementación de programas. Sus principales áreas de interés académico son la gerencia pública, la implementación de políticas públicas y la reforma del servicio civil.

Arturo Fontaine Ducci

Colabora con Juan Carlos Cortázar en la implementación de proyectos de modernización del Estado. Tiene experiencia en el diálogo con autoridades gubernamentales, la elaboración de proyectos de desarrollo institucional y de reforma de políticas, así como en la gestión gubernamental directa y en la implementación de programas.

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1
Modernización del servicio civil en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2
Subsistemas de Gestión de RR.HH. en el Estado

Fuente: Longo (2002).

Resumen

El mayor activo de las instituciones son las personas que las componen. En el caso del sector público, se trata de las personas que están a cargo del diseño y de la implementación de todas las políticas públicas. Además, diferentes estudios cuantitativos recientemente realizados vinculan la profesionalización del servicio civil (entendido este último como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público en el gobierno central y las personas que lo integran) con beneficios tales como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el control de la corrupción, el aumento de la confianza en el gobierno, la mejora en la entrega de servicios y una ejecución presupuestaria del gasto de inversión más eficiente. Dieciséis gobiernos de América Latina invirtieron en 2012 una cantidad importante de recursos en las remuneraciones de los empleados públicos del gobierno central: en promedio un 5.8% del producto interno bruto (PIB), equivalente al 41% de sus ingresos tributarios y al 26% del gasto total del sector público. Por eso, contar con un servicio civil profesionalizado es uno de los hitos fundamentales para lograr una mayor capacidad del Estado y una mejor calidad del gasto público.

Todos los gobiernos de la región, conscientes de este desafío, suscribieron en 2003 la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que define las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de servicio civil, y provee un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión para lograrlo.

Con estos antecedentes: i) se analiza el nivel de desarrollo del servicio civil en dieciséis países de América Latina entre 2011 y 2013, en función de una metodología que evalúa los 33 puntos críticos que conforman los subsistemas de servicio civil, basados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública; ii) se compara el desarrollo actual del servicio civil en la región con los resultados del diagnóstico regional anterior de 2004, utilizando una versión ajustada de la misma metodología; iii) se identifican estrategias para modernizar la administración pública de la región, en base a las lecciones aprendidas de experiencias recientes de reforma en diferentes países; y iv) se propone una posible agenda a futuro para continuar con los esfuerzos de profesionalización del servicio civil.

Se identifican diez objetivos principales en los cuales se podría avanzar:

1. Reducir la dependencia excesiva en medidas genéricas de mérito e introducir mayor flexibilidad en la GRH.
2. Reducir el énfasis en procedimientos uniformes y centralizados para toda la administración y permitirle a las instituciones tomar medidas para atraer, contratar, motivar y retener al personal adecuado para sus necesidades.
3. Introducir gradualmente características de sistemas de empleo para algunos sectores o puestos, de forma selectiva, complementando los sistemas de carrera vigentes.
4. Profesionalizar el espacio directivo.
5. Institucionalizar los sistemas de gestión e información.
6. Implantar la gestión por competencias, pero rehuyendo los diseños de laboratorio.
7. Avanzar en la gestión del rendimiento con una visión estratégica y una alta dosis de realismo.
8. Mejorar la gestión de las compensaciones para atraer, retener y motivar al capital humano.
9. Mejorar la gestión de las compensaciones para contener la masa salarial.
10. Fomentar la captación y retención de talento joven para el sector público.

Ponencia 4: La profesionalización del servicio civil en República Dominicana con la política salarial como elemento fundamental

Fanny Fidelina Bello Dotel

Antecedentes

Al establecimiento del modelo de Carrera Administrativa vigente en República Dominicana, le precedieron esfuerzos que se han convertido en referentes válidos para el desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos públicos.

Primera Constitución Política

En 1844 fue promulgada la primera Constitución Política, como resultado del nacimiento del Estado Dominicano, y en esta quedó consagrado el principio del mérito para el ejercicio de las funciones públicas, al establecer que los servidores del Estado no podían ser destituidos de sus cargos a menos que fueran debidamente escuchados y se les probara causas graves en el ejercicio de sus funciones (Montero, 2011: p.101); esto constituye el fundamento de todo sistema de carrera. Lamentablemente, diez años más tarde este postulado constitucional fue derogado.

Luego, cuando sucedió la intervención militar norteamericana de 1916, fue dictada una orden ejecutiva que instituyó el Servicio Civil como instrumento jurídico administrativo regulador de las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos.

Si bien los principios que sirven de base a un sistema meritocrático no son compatibles con los de una dictadura, en la época de la tiranía Trujillista, se aprobaron disposiciones normativas referentes a la Carrera Administrativa, las que no tuvieron resultados prácticos.

Luego de que cayera la tiranía, se realizaron varios esfuerzos por desarrollar un sistema de servicio civil en el país, siendo así como desde 1966 hasta 1990 fueron sometidos a las Cámaras Legislativas nueve proyectos relacionados con el Servicio Civil, los cuales no surtieron ningún efecto.

Es a partir del 20 de mayo de 1991, cuando los intentos por dotar al país de un régimen laboral para los servidores públicos basado en el mérito se ven coronados con la promulgación de la ley N.° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

A esta ley, le siguió la aprobación del Reglamento de Aplicación N.° 81-94 del 29 de marzo de 1994. La ley aprobada contemplaba disposiciones tan importantes para la profesionalización del servicio público, tales como el desarrollo de un Sistema de Clasificación y Valoración de todos los cargos que conforman el Servicio Civil, sistema que una vez desarrollado fue aprobado mediante el Decreto N.° 586-96 de fecha 19 de noviembre de 1996 y con el cual se puso en vigencia el Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo, en el que se estructuraban los cargos en cuatro grupos ocupacionales. Posteriormente, en agosto de 2005 se realiza una actualización del Manual de Cargos y se realiza una enmienda a los grupos ocupacionales estableciendo cinco grupos ocupacionales en vez de cuatro.

Una vez sentadas las bases de un sistema de méritos, se hacía necesario regular algunos

aspectos que incidían en el mismo y mediante el Decreto N.° 538-03 se dispone que todas las nóminas que existen sean unificadas en una sola, siendo esta la única destinada a pago de salario de los servidores oficiales.

Por otro lado este decreto ordenaba que todo el que ingresara a la administración pública a ocupar un cargo perteneciente a la categoría de carrera administrativa, debía someterse a procesos técnicos de concurso de oposición, tal como lo expresaba la ley, de lo contrario no podría percibir el pago del salario correspondiente. Para garantizar el cumplimiento de esta, se establecía una alianza entre los siguientes organismos. La entonces Oficina Nacional de Administración y Personal (hoy Ministerio de Administración Pública), la Dirección General de Presupuesto y la Contraloría General de la República.

A partir de 2005, se inicia una nueva era en la Administración Pública con la promulgación del Decreto N.° 668-05 de fecha 12 de diciembre de 2005 que declara de interés nacional la profesionalización de la Función Pública por medio de la aplicación integral de los distintos subsistemas de gestión de recursos humanos.

Ya con estas normativas aprobadas, se inicia el proceso de profesionalización del servicio público en la República Dominicana, la debida reglamentación, fue aprobada cuatro años después bajo el argumento de que no estaban dadas las condiciones en el país para instaurar este modelo de gestión pública.

Marco teórico

Tradicionalmente, en la República Dominicana, con cada sucesión de Gobierno, el partido triunfador en ejercicio del poder nos remontaba a la época del botín político que postula que al partido triunfador en las elecciones le corresponden los cargos de la maquinaria del Estado, para ofrecerlos como recompensa a sus afiliados (Amaro: 2003). Si bien la aprobación de normativas que instauran un servicio civil y la profesionalización del servicio público han sido un gran avance para la administración pública dominicana, no podemos negar que todavía persisten situaciones que amenazan la estabilidad del sistema.

El Ministerio de Administración Pública (MAP) tiene como misión la profesionalización de la función pública en el Estado dominicano. La carrera administrativa constituye un régimen jurídico especial que tiene como fundamento el mérito, la estabilidad y el desarrollo de quienes la conforman, es donde se verifica con mayor rigor la profesionalización de la función pública (Montero: 2011, pp. 106-107). En este marco, la normativa ha definido dos vías de acceso: por evaluación interna (para aquellos servidores públicos que se desempeñaban en la administración antes de la promulgación de la Ley de la Función Pública), y por concursos (para aquellos que ingresaron después de la promulgación de dicha Ley).

Durante el año 2008, en República Dominicana se aprueba la Ley de la Función Pública 41-08, la cual es percibida por la mayoría de los actores como un avance significativo en la profesionalización de la función pública y en el mejoramiento de las condiciones de los servidores públicos.

Un aspecto importante de esta nueva normativa es lo referido a la carrera administrativa, la que se define como un “sistema cuya finalidad es promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública para cumplir los fines del Estado, garantizando la profesionalidad, la estabilidad y el desarrollo de los servidores públicos”.

Para regularizar el ingreso a la carrera administrativa de los servidores públicos que estaban ejerciendo cargos dentro de la administración, la ley estableció un plazo (hasta el año 2016) para su incorporación a través de un proceso de evaluación interna. De acuerdo al reglamento específico de incorporación, las etapas que conlleva este proceso son las siguientes (Compendio de normas de la función pública: 2012):

- Verificación de expedientes: En esta fase se revisan los expedientes de los servidores públicos pertenecientes a instituciones incorporadas, a fin de determinar si cumplen con los requerimientos para el ingreso por evaluación interna; y si esto es así, velar porque toda la documentación requerida esté en el expediente.
- Precalificación de servidores: En esta los servidores que cumplen el requisito para evaluación interna, y cuyos expedientes han sido actualizados, son precalificados en un formulario resumen para fines de evaluación.
- Evaluaciones: En esta fase se evalúan, en base a 100 puntos, cuatro factores básicos a los fines de determinar si los servidores están en condiciones de ser incorporados al régimen de Carrera Administrativa, a saber:

    - **Factor formación académica:** Se determina si los servidores tienen la formación académica que requiere el cargo. Si no la tienen, no les son aplicados los demás factores; tiene un valor de 30 puntos.
    - **Factor experiencia laboral:** Se utiliza para evaluar si el servidor cuenta con la experiencia para el cargo en el cual se va a incorporar; tiene un valor de 30 puntos para los servidores que ocupan cargos del grupo II y de 20 puntos para los servidores de los grupos III, IV y V.
    - **Prueba técnica:** Consiste en la elaboración de un cuestionario contentivo de preguntas relacionadas directamente con las tareas propias del cargo que desempeña el servidor que aspira a ser incorporado al sistema de Carrera Administrativa; tiene un valor de 20 puntos para los servidores que ocupan cargos en el grupo II, y 30 puntos para los servidores de los grupos III, IV y V.
    - **Factor desempeño y conducta:** Con este factor se busca medir cómo han sido el desempeño y la conducta del servidor en el ejercicio de sus funciones. Le corresponde aplicarla al superior inmediato del servidor mediante formularios diseñados y explicados por el MAP; tiene un valor de 20 puntos.

Se establece que para poder ingresar a la carrera administrativa, los servidores públicos deben obtener como mínimo 70 puntos, luego de lo cual se les expiden certificados de aprobación. Finalmente se solicita al Presidente de la República la expedición de los nombramientos especiales de carrera correspondientes a dichos servidores.

Respecto de los cargos establecidos en la administración pública dominicana, existe una clasificación de estos en cinco grupos ocupacionales señalados en el “Manual de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo”, los cuales son los siguientes:

- Grupo Ocupacional I: Servicios Generales (excluido del proceso de incorporación a la carrera) Grupo Ocupacional II: Apoyo Administrativo
- Grupo Ocupacional III: Técnicos
- Grupo Ocupacional IV: Profesionales
- Grupo Ocupacional V: Dirección y Supervisión

El sistema de incorporación a la carrera a través de concursos es el mecanismo que la propia ley ha establecido en términos generales. De hecho la ley en su artículo 23 explícitamente señala que “es funcionario o servidor público de carrera administrativa quien, habiendo concursado públicamente y superado las correspondientes pruebas e instrumentos de evaluación, de conformidad con la presente ley y sus reglamentos complementarios, ha sido nombrado para desempeñar un cargo de carácter permanente clasificado de carrera y con previsión presupuestaria”.

Para facilitar el desarrollo de la carrera, la provisión de cargos por concursos se realiza de acuerdo a la siguiente secuencia: concurso interno cerrado, interno abierto y si no es provista la vacante, abierto a todos los servidores públicos y la ciudadanía en general.

Las etapas contempladas en la realización de los concursos son las siguientes:

- Verificación de antecedentes
- Entrevista inicial
- Pruebas psicológicas
- Verificación de referencias
- Evaluación de los conocimientos técnicos
- Entrevista y/o evaluación final

Incorporando la información relativa al año 2013, se señala que el número de incorporados es de 59 300 servidores, de los cuales 32 529 corresponden a carrera administrativa general y 26 771 a carreras especiales, los cuales fueron ingresados por concursos.

Situación actual de la profesionalización de la Función Pública

A casi cinco años de la aplicación de la Ley N.° 41-08 de Función Pública, el Ministerio de Administración Pública, ha considerado necesario realizar una revisión de ambos procesos, en la perspectiva de identificar áreas de mejora que permitan garantizar la efectividad de los mismos. A tales fines que se procedió a analizar el proceso, el cual incluyó la realización de entrevistas, reuniones de análisis, y focus group a los principales actores participantes de estos procesos, los que presentaron inquietudes respecto de la idoneidad de los incorporados, esto es, si realmente se han incorporado a la carrera servidores públicos cuya trayectoria y desempeño sea de excelencia. En otras palabras, si han sido los más idóneos para formar parte de la administración pública dominicana.

Al cuestionarse la idoneidad de los servidores públicos que han ingresado a través de evaluación interna, se entiende que obedece tanto a los factores de evaluación que se han utilizado, como los medios a través de los cuales se desarrolla la valoración. Los factores de evaluación definidos son la formación, experiencia, conocimientos técnicos (a través de pruebas técnicas) y evaluación de desempeño y conducta.

Algunas de las opiniones que generaron la revisión de la metodología seguida fueron los siguientes (Ibáñez: 2014):

1. En cuanto a la formación y experiencia hay quienes opinan que estos elementos debieran ser parte de la admisibilidad del proceso y no incorporarlo dentro de la puntuación.

Esto, pues al ser estos tan básicos o de exigencia menor, la mayoría de los elegibles alcanzan el puntaje máximo.

2. Valorar los años que se tienen en una organización no es preponderante pues los años no garantizan nada, porque todo ese tiempo pudo ser estancado sin hacer ningún aporte o avance. “Tal vez te deba servir como requisito para entrar a la calificación pero no se deben valorar los años en la institución pues no aportan para la evaluación de idoneidad”.
3. Otro de los factores contemplados en la evaluación tiene que ver con los conocimientos técnicos, los cuales son medidos a través de pruebas técnicas que son elaboradas por el Ministerio de Administración Pública (MAP) (con insumos de los respectivos ministerios y/o servicios públicos), cuya aplicación también está bajo su responsabilidad. Al respecto, el consenso fue absoluto respecto a la inefectividad de las pruebas técnicas como instrumento de evaluación de los conocimientos técnicos/prácticos necesarios para el desempeño del cargo.

Conforme al documento-diagnóstico “Evaluación del procedimiento de evaluación interna para ingreso a la carrera y de la trayectoria de servidores de carrera”, realizado por la Lic. Patricia Ibáñez (2014), las deficiencias de las pruebas técnicas tendrían que ver, al menos, con los siguientes elementos:

- **Vigencia:** las pruebas aplicadas estarían basadas en conocimientos obsoletos y/o metodologías que ya no son utilizadas para ejercer las funciones o responsabilidades contempladas.
- **Nivel de complejidad:** las pruebas aplicadas tendrían un nivel muy bajo de complejidad, midiendo solo los aspectos básicos y generales que se requiere para el desarrollo de un cargo.
- **Pertinencia:** las pruebas aplicadas incluirían temáticas no relacionadas directamente con las funciones y/o responsabilidades que se tiene en el cargo respectivo.
- El último de los factores contemplados en el proceso, es la evaluación del desempeño y la conducta, que es visto como un proceso que no mide con objetividad y precisión el desempeño y que no permite diferenciar los niveles de desempeño de los servidores públicos. Las falencias del sistema de evaluación del desempeño identificadas tienen que ver con aspectos tanto externos al propio proceso, como internos relativos a los procedimientos.

En cuanto a la falencia de aspectos externos al proceso mismo de evaluación del desempeño, los elementos destacados por los entrevistados son los siguientes:

- I**ncipiente cultura de evaluación en el sector público.** Se señala que está recién comenzando a incorporarse la idea de la necesidad de evaluar el desempeño en forma sistemática y que se requeriría un cambio cultural al interior de la administración pública, que implique una orientación a los resultados, más que a la mera realización de actividades sin abordar el impacto de las mismas.
- **Existencia de un bono asociado al desempeño.** Actualmente quienes ingresan a la carrera pueden recibir una vez al año un bono equivalente a una remuneración, siempre que se cumpla la condición de haber obtenido 80 puntos o más en la evaluación de su desempeño.
- Esta situación incidiría significativamente en el hecho de que la mayoría de los servidores públicos evaluados obtengan resultados por sobre ese puntaje, pues los respectivos directivos no estarían dispuestas a asumir el costo que implica dejarlos sin la obtención

de dicho bono.

En cuanto a las debilidades relativas al diseño del proceso y sus procedimientos, se señala lo siguiente (Ibáñez: 2014):

- **Escasa pertinencia de los factores de evaluación.** La opinión es que los factores incluidos no permitirían medir el rendimiento de los servidores públicos, pues aludirían a aspectos que no necesariamente están relacionados directamente con el mismo.
- **Inexistencia de operacionalización de los factores en comportamientos observables.** Complementario con el aspecto anterior, se señala que no es posible medir con objetividad el desempeño, puesto que la definición de los factores es de tal generalidad que no permitiría traducirla en comportamientos esperados que puedan fundarse a través de evidencias. Esto distorsionaría el proceso al dejar a la discrecionalidad del supervisor o jefatura directa la valoración que haga de cada uno de ellos.

Otro aspecto señalado es que el proceso de profesionalización es un proceso lento que toma demasiado tiempo, pues está supeditado a muchos actos administrativos que lejos de agregarle valor lo complejizan y burocratizan.

A partir de los elementos anteriores, el Ministerio de Administración Pública decide analizar distintos escenarios para fortalecer la profesionalización de la función pública.

Uno, es terminar con el proceso de incorporación a la carrera por evaluación interna. Esta alternativa se basa en el hecho que (a la luz de los antecedentes analizados) el proceso de evaluación interna no permitiría garantizar la idoneidad de los servidores públicos que han ingresado a través de esta modalidad. Esto no significa, por cierto, que pueda señalarse lo contrario, esto es, que los que han ingresado no son idóneos, solo se está diciendo que los medios utilizados no permitirían garantizarla.

El otro escenario sería terminar con esta modalidad de ingreso y definir que sea a través de concursos (proceso eminentemente meritocrático) el ingreso único y oficial a la carrera.

En virtud de que la Ley N.° 41-08 de función pública, plantea un horizonte para incorporar al personal al Sistema de Carrera Administrativa hasta enero de 2016, algunos de los aspectos fundamentales trabajados en el Ministerio de Administración Pública son los siguientes:

1. Incorporar mejoras al proceso de profesionalización por evaluación interna, en la perspectiva de mejorar la efectividad, validez y pertinencia de los factores y medios de evaluación utilizados lo que le daría agilidad y transparencia al proceso, de forma tal que sea percibido como un proceso eficiente, riguroso y ajustado a la normativa vigente.
2. Establecer un mayor control por parte del MAP respecto del universo de elegibles existentes en cada ministerio y servicio público, particularmente en aquellas instituciones que han expresado una opinión más crítica del proceso.
3. Redefinir la clasificación de los cargos orientados a competencias, lo que permitirá evaluar los resultados del puesto y las competencias del ocupante o de quien pretenda ocuparlo.
4. Rediseñar el sistema actual de evaluación del desempeño laboral para incorporar en la medición aspectos como cumplimiento de régimen ético, desarrollo de competencias y medición de los resultados del puesto en base a acuerdos de desempeño.

5. Redefinir los programas de formación dirigidos a los servidores públicos, haciendo énfasis en aquellos temas que deban ser del dominio de los mismos, tales como, conocimiento general del Estado, ética, calidad en el servicio entre otros.
6. Redefinir el ingreso al Sistema de Carrera solamente para los grupos ocupacionales III, IV y V; es decir, técnicos, profesionales y de dirección.
7. Modificar el modelo utilizado tradicionalmente para las pruebas técnicas tanto para ingreso por concurso como por evaluación interna, incorporando otros métodos de evaluación como estudio de casos, juego de roles, desarrollo de proyectos entre otros, aumentando así el nivel de complejidad.

La política salarial en la profesionalización de la Función Pública

Si bien todas las mejoras antes presentadas inciden en la profesionalización de la función pública y los servidores públicos, la misma no estaría completa sin una efectiva política salarial, que permita atraer y retener el personal meritorio.

Es así, como luego de un proceso de más de siete años (2005-2013) desde su formulación hasta su aprobación, en el cual se dieron procesos interesantes de participación de los diferentes actores involucrados, no solo a nivel gubernamental sino también con la sociedad civil, finalmente el 9 de agosto del 2013, se promulga la Ley N°105-13 de Regulación Salarial del Estado Dominicano, cuya finalidad es la de establecer el marco regulador común a toda la Administración Pública tendente a proporcionar una remuneración justa, equitativa, que sirva de estímulo a los servidores públicos para alcanzar con niveles de rendimiento y productividad los objetivos del Estado.

Debemos señalar que las disposiciones de esta ley son de aplicación obligatoria a todas las categorías de cargos diseñados y establecidos en los órganos y entes comprendidos dentro de su ámbito de aplicación y se rigen por los siguientes principios.

1. Principio de equidad. Estableciendo que se aplica a todos los servidores públicos, descartando cualquier excepción.
2. Principio de conectividad. A los fines de garantizar la necesaria conexión entre los objetivos estratégicos y la remuneración.
3. Principio de consistencia entre las políticas y acciones, con este se pretende la compatibilidad entre los objetivos, metas, los planes de desarrollo institucionales y la planificación de Recursos Humanos, dentro del contexto macroeconómico.
4. Principio de equilibrio. Que la orienta al logro de competencias, motivación y compromiso por parte de los servidores públicos.
5. Principio de equidad, complejidad y riesgo de las funciones encomendadas.
6. Principio de jerarquía salarial, que establece que ningún servidor público del Estado Dominicano, podrá devengar un salario mayor al del titular o titulares de los poderes del Estado, de los órganos y entes de origen constitucional, de los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo. Asimismo ningún servidor público devengará un salario mayor al que perciba el cargo inmediatamente superior.

Hay que señalar que la Ley N.° 105-13 estableció el tope salarial para los cargos de presidente de la república, vicepresidente de la república, presidente del senado, de la Cámara de Diputados, de la Suprema Corte de Justicia, de las Altas Cortes, de la Junta Central Electoral y de la Cámara de Cuentas, de los Ministros, del Procurador General de la República, del consultor

jurídico del Poder Ejecutivo, del contralor general de la República y del Defensor del Pueblo.

Lo que en principio entendíamos no era procedente (establecer salarios por ley), hoy día se ha convertido en una fortaleza para el sistema, toda vez que ha venido a constituirse en el freno a la discrecionalidad y a las apetencias de algunos funcionarios que tradicionalmente establecían salarios a sus funcionarios sin que mediara ninguna valoración técnica en función de la complejidad del puesto.

Es importante decir que la ley deja cierta libertad a aquellos organismos y entes especiales, a los municipios así como a los demás poderes del Estado conforme las leyes especiales que los crean de que puedan establecer su reglamentación en materia salarial siempre y cuando no contravengan los principios establecidos en la ley.

No obstante, el único organismo con facultad para crear los programas de incentivos que considere pertinentes en los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo, es el Ministerio de Administración Pública, debiendo los demás órganos y poderes contar con la aprobación del MAP a la hora de proponer esquemas de incentivos.

Conforme con la ley, los programas de incentivos estarán vinculados a los principios de gestión por resultados, con los criterios de méritos y característica de la prestación de servicio. Así como establece los beneficios de los que puede ser acreedor un servidor público también establece un régimen de incompatibilidades y prohibiciones y un régimen de sanciones.

Desde que fuera promulgada la Ley de Regulación Salarial del Estado Dominicano, se iniciaron los trabajos tendentes a dotarla de los reglamentos que ella misma establece procediendo en consecuencia a elaborar el Reglamento General de la Ley y el Reglamento que pautará la política salarial de la Policía Nacional como lo ordena la ley.

También la ley ordena la elaboración de la escala salarial que habrá de ser aplicada a las instituciones que conforman el Gobierno Central. Antes de que la misma fuera promulgada se iniciaron una serie de consultorías nacionales e internacionales tendentes a conocer la situación existente y, en consecuencia, proceder a la elaboración de una escala salarial.

- Al día de hoy la Implantación de una Política Salarial para el sector público es una de las metas presidenciales.
- Se ha elaborado el Reglamento General de la Ley de Regulación Salarial, el que incorpora una propuesta de escala con catorce niveles.
- Se ha elaborado el Reglamento de Política Salarial para la Policía Nacional y se propuso una escala salarial para dicho organismo.
- Se ha elaborado el Reglamento de Política Salarial para el Servicio Exterior y se propuso una escala salarial para dicho organismo.

Pero sin duda alguna, la incidencia que ha tenido la política salarial en el proceso de profesionalización se podría enmarcar en un antes y un después de la ley de regulación salarial, veamos los cambios producidos:

Hemos pasado de la improvisación a la planificación, pues los organismos deben planificar sus necesidades de recurso humanos y presupuestarlas.

Tienen la obligación de realizar el análisis y descripción de los puestos que integran su organización, pues estos constituyen la base del sistema de valoración de puestos.

Al contar con una política salarial adecuada, podemos conocer cuáles son los componentes de la retribución, lo que nos permite ofrecer mejores condiciones a los aspirantes a los puestos.

Una adecuada política salarial, permite establecer indicadores de desempeño y promover en consecuencia.

La política salarial en República Dominicana a solo dos años de su promulgación ha permitido conocer informaciones respecto de todas las retribuciones percibidas por los servidores en distintos órganos de la Administración, lo que sin duda alguna nos ha servido en la toma de decisiones.

Pero quizás lo más importante de todo este proceso y que no solo contribuye a la profesionalización sino también a la institucionalización es el cambio que se está produciendo en la Administración Pública, donde estamos pasando de:

- La cultura de la discrecionalidad a la cultura de la transparencia.
- De la práctica clientelar a la participación y libre competición.
- Del secretismo a la rendición de cuentas.
- De la satisfacción particular a la satisfacción de la ciudadanía.
- Hemos implantado una cultura de evaluación en todos los órdenes, donde el ciudadano tiene una participación importante de cara a los servicios ofrecidos.
- De la ilegalidad al cumplimiento y respeto de las leyes.

Es importante señalar que los avances que hemos tenido en la profesionalización de la función pública se deben en gran medida a:

- El liderazgo sólido y participativo del Ministro de Administración Pública.
- El fortalecimiento de rol del MAP como órgano rector en el proceso de profesionalización de la función pública, en particular en el desarrollo de la carrera administrativa.
- La elaboración de normativas que apoyan las ejecutorias del MAP como son la Ley Orgánica de Administración Pública, la Ley de las relaciones de las personas con la Administración entre otras.
- La constitucionalización de la función pública.
- El incremento de la plantilla de personal del Ministerio, lo que ha permitido ampliar el ámbito de actuación de los servicios ofrecidos a los distintos órganos y entes de la administración, así como dar respuesta en tiempo oportuno a los mismos.
- La implementación de un modelo de gestión de calidad que permite diagnosticar a los órganos y entes de manera integral y plantear acciones de mejora como consecuencia del diagnóstico realizado.
- El desarrollo de programas de formación de posgrado así como de educación continuada dirigidos a servidores públicos y con el aval de universidades e institutos de prestigio.

Conclusiones

La mejor forma de concluir sobre el futuro de la Función Pública de nuestro país, es citando lo escrito por el Lic. Raymundo Amaro Gerónimo (2015), del Ministerio de Administración Pública quien expresa "que vislumbramos el futuro de la función pública dominicana con una tendencia realista, positiva y esperanzadora; pues actualmente se encuentra revestida de una sólida jurisprudencia doctrinaria, legal y administrativa, y se encuentran cimentadas en un amplio conjunto de legislaciones positivas de reciente actualidad y que cubren todos los estratos y plataformas de lo que del Estado desde su norma fundamental expresada en su Carta Magna, legislaciones orgánicas y ordinaria con jurisdicciones nacionales y locales de los ámbitos administrativos, financiero y de Control, hasta leyes que empoderan al ciudadano para que se empodere en el Control Social, sus decisiones sobre el progreso y desarrollo de sus comunidades, como es el caso del Presupuesto Participativo de las Comunidades, hasta el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en su relación con la función pública.

Por lo tanto es menester indicar que vemos a la Función Pública de nuestro país, por las condiciones antes expuesta, gerenciadas por un nivel directivo político, imbuidos de un alto nivel de compromiso institucional, profesionalidad y sentido de misión; para que faciliten y propicien la generación de Políticas orientadas a crear valor público, para las mayorías con inclusividad, equidad, economicidad, calidad, probidad y con alto compromiso generacional. Pero, esto es un ejercicio puro de construcción de democracia porque en esto se requiere de políticos directivos que piensen con la cabeza en las nubes, que tengan el oído y el corazón en el Pueblo, que y actúen con los pies en la Tierra".

Desafíos

A pesar de los avances, como en todo proceso, hay todavía algunos desafíos para continuar fortaleciendo la profesionalización del servicio público, los cuales citaremos a manera de recomendaciones (Cortázar et al.: 2014):

1. Fortalecer la capacidad presupuestaria del órgano rector del empleo público para llevar a cabo las acciones de profesionalización del servicio.
2. Erradicar completamente la práctica clientelar en el ingreso a la Función Pública.
3. Fortalecer las oficinas de Recursos Humanos, de modo tal que se empoderen en los distintos procesos que deben desarrollar.
4. Fortalecer los Sistemas de Información de Recursos Humanos, de modo que contemos con informaciones precisas, y oportunas para la toma de decisiones.
5. Articular la Planificación de Recursos Humanos con los planes estratégicos organizacionales y el presupuesto.
6. Desarrollar el sistema de promoción y ascenso que permita definir una trayectoria laboral a los servidores, así como articular los planes de carrera para los mismos.
7. Desarrollar la gestión de la Compensación tanto para atraer como para retener.
8. Continuar el desarrollo del Sistema de Gestión por Competencias.

No obstante, el solo hecho de contar con una ley de regulación salarial para el sector público, ya es un gran avance, pues la misma establece los principios sobre los cuales deben regirse todos los poderes, a la vez que establece prohibiciones, incompatibilidades y sanciones que involucra en su aplicación y cumplimiento a otros órganos rectores, lo que a todas luces garantiza la fortaleza de este instrumento legal tan necesario para el fortalecimiento de un sistema meritocrático

de función pública (Bello: 2015, p.109).

Bibliografía

Amaro Guzmán, R. (2003). *Ejercicio de la Función Pública y Principios Constitucionales de Derechos Humanos que deben Sustentarla.* Punto Mágico.

Bello, F. (2015). *La Política Salarial en el Sector Público.* Evolución y Perspectiva para su Implementación. Revista de Administración Pública N.° 6.

Compendio de Normas sobre la Profesionalización de la Función Pública-Ley de la función pública y sus reglamentos (2012). Publicaciones MAP.

Cortázar, J. C.; Lafuente, M. ; Sanguinés, M. (2014). *Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina.*

Ibáñez, P. (2014). *Evaluación del procedimiento de evaluación interna para ingreso a la carrera y de la trayectoria de servidores de carrera.*

Montero, G. (2011). *Régimen Jurídico y Profesionalización de los Servidores Públicos.*

Ventura Camejo, R. (2006). P*rofesionalización de la Función Pública en República Dominicana.* Revista Centroamericana de Administración Pública. Costa Rica.

Referencias normativas

Constitución de la República Dominicana. 26 de enero del 2010.

Ley N.° 105-13 de Regulación Salarial del Sector Público.

Ley N.° 1-12, Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

Reseña biográfica

Fanny Bello Dotel

Licenciada en Derecho, egresada de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, posee una Maestría de Administración de Recursos Humanos, del Instituto Tecnológico de Santo Domingo y un máster en Alta Dirección Pública, del Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, de España. Diplomada en Compensaciones. Diplomada en Pedagogía, y en Entorno de Trabajos Virtuales. Actualmente ocupa el cargo de Directora de Análisis del Trabajo y Remuneraciones del Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana, donde ha trabajado por un periodo de veintitrés años desempeñando distintas funciones dentro del Sistema de Carrera Administrativa. Y actualmente dirige los procesos de Planificación de Recursos Humanos, Análisis y Descripción de Puestos, Salarios, compensaciones y beneficios, Registro, Control y Nómina, entre otros. Es docente y facilitadora de diversos programas de capacitación.

Resumen

La República Dominicana cuenta con un Servicio Civil desde hace más de dos décadas. Y en los últimos años la Administración Pública Dominicana, ha sido objeto de profundas reformas legales, las que sin dudas tienden a producir transformaciones en su proceso de profesionalización del Servicio. Abordar el tema de la profesionalización de la función pública no es solamente el establecimiento de un Sistema de Carrera, está vinculado al desarrollo de políticas públicas, de normativas legales y de procedimientos de trabajo que garanticen la eficiencia y eficacia de la Administración.

En esta ponencia vamos a hacer un resumen de los esfuerzos realizados desde el Ministerio de Administración Pública por dotar a la Administración de una burocracia meritocrático, así como las reformas realizadas en el proceso de profesionalización, las que abarcan mejoras sustanciales en los distintos subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos.

Dentro de las reformas realizadas haremos énfasis en el establecimiento de una Ley de Regulación Salarial para el Estado Dominicano, la que sin dudas ha marcado un antes y un después en la Gestión Humana del sector público. Vamos a compartir el impacto de esta ley en términos de su alcance y el camino recorrido por el Ministerio de Administración Pública para su implementación, la situación antes de la ley y después de ella, los actores relevantes en este proceso de implantar la ley, las fortalezas y áreas de mejora identificadas en el transcurrir de su aplicación, los desafíos pendientes de superar y las perspectivas en su implementación.

II. Avances en la implementación del Servicio Civil en el Perú con enfoque de género

Ponencia 1: La mujer en el servicio civil: situación actual y retos a futuro

Cecilia Beltrán Varillas

I. Introducción

La participación de mujeres y hombres en los servicios civiles de cada país debería realizarse en condiciones de igualdad, tanto en el acceso, la permanencia, en la remuneración que se percibe, en los puestos que se ocupan, en las condiciones que cada servidor y servidora desempeñan y con pleno respeto a sus derechos laborales.

No obstante, la realidad nos demuestra que existen diferencias entre mujeres y hombres en el sector público, lo cual revela la existencia de brechas de género en el servicio civil. Así, las mujeres perciben menos remuneración que los hombres; son pocas las mujeres que ocupan cargos directivos; y además, hay una falta de conciliación familiar y laboral, así como de responsabilidad compartida, que explica que sean más las mujeres las que dejen de laborar en comparación con los hombres.

Frente a esta situación, en la cual se presentan brechas de género que dificultan el acceso y la permanencia de las mujeres en los servicios civiles, cada Estado viene adoptando medidas que se traducen en: normas, políticas públicas, acciones positivas, sistema de cuotas, buenas prácticas, entre otras.

Las medidas señaladas tienen como fundamento el respeto y garantía del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por sexo. Ello está reconocido en la norma de más alta jerarquía en los ordenamientos jurídicos de nuestros países como la Constitución y en los tratados sobre derechos humanos suscritos por los Estados.

El presente artículo tiene por finalidad dar a conocer cuáles son las principales brechas de género en el servicio civil peruano que dificultan que las mujeres accedan en igualdad de condiciones que sus pares hombres en las entidades públicas. Situación que no es ajena a otros países de la región. Asimismo, se presentarán las medidas que viene adoptando el Estado peruano para revertir este tipo de situación, ya sea a través de la aprobación de normas o de la implementación de políticas públicas para la igualdad de oportunidades.

Para ello se desarrollará, inicialmente, el marco normativo y de políticas públicas que brinda el sustento para la garantía del derecho de la igualdad y el principio de no discriminación por sexo. Posteriormente, revisaremos algunas experiencias comparadas que demuestran cómo se viene enfrentando las brechas de género en otros servicios civiles, a través de la aprobación de leyes específicas sobre el uso del tiempo, igual remuneración y medidas de conciliación familiar y laboral.

Luego, se presentará la experiencia peruana considerando los informes que viene elaborando la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). En ellos se visibilizan las principales dificultades para el acceso y la permanencia de las servidoras civiles peruanas en el sector público, y

las medidas normativas y de políticas públicas que se vienen aprobando e implementando para reducir las brechas de género.

Finalmente, se presentarán las conclusiones del informe, así como los retos que debe asumir el Estado peruano para la reducción de las brechas de género en el servicio civil, con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por sexo.

II. Marco normativo y de políticas públicas del servicio civil con enfoque de género

2.1. Marco normativo nacional e internacional del derecho a la igualdad en el servicio civil

El fundamento de las medidas para reducir las disparidades entre mujeres y hombres en el servicio civil, las cuales se reflejan en las brechas de género, es el reconocimiento de un derecho esencial, específicamente el derecho a la igualdad.

Todas las personas somos iguales ante la ley, y deberíamos tener las mismas oportunidades para el ejercicio de nuestros derechos. El reconocimiento de este derecho se encuentra en la norma de mayor jerarquía en los ordenamientos jurídicos como las Constituciones.

En esa línea, la Constitución Política del Perú de 1993 reconoce en el inciso 1) del artículo 2° que toda persona tiene derecho "A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole".

El derecho a la igualdad implica a su vez la prohibición de no discriminación por ningún motivo, como la discriminación por sexo. En consecuencia, de este mandato constitucional se desprende a su vez las obligaciones para el Estado de garantizar la igualdad y no discriminación por sexo. Siendo así, las entidades públicas deben garantizar este derecho para que el servicio civil brinde condiciones para que las servidoras y los servidores se desempeñen en igualdad de oportunidades.

En esa línea, de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano, el contenido del derecho a la igualdad no solo implica una obligación de respetar, por parte del Estado, sino también una obligación de garantizar, es decir de adoptar medidas para revertir situaciones de hecho que estarían afectando su ejercicio, ello a través de las acciones positivas. Así, el Tribunal Constitucional Peruano ha señalado lo siguiente (2003):

- "La vinculación positiva supone la exigencia de revertir las condiciones de desigualdad o de reponer las condiciones de igualdad de las que la realidad social pudiera estarse desvinculando, en desmedro de las aspiraciones constitucionales, a través de las acciones positivas cuyo fin sea promover real y efectivamente la igualdad sustancial entre los individuos. Ello a efectos de configurar materialmente una simetría de oportunidades para todos los seres humanos".

- "No se considera como discriminaciones aquellas acciones legislativas que establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades, a condición de que dicha acción afirmativa esté sujeta a la regla de temporalidad".

De esta manera, el supremo intérprete de la Constitución desarrolla el contenido del derecho

a la igualdad, señalando que no solo implica un reconocimiento formal sino también tiene una dimensión real. Esto implica revertir condiciones de desigualdad con el fin de asegurar una igualdad efectiva a través, por ejemplo, de las acciones positivas.

De otro lado, debe recordarse que los derechos deben interpretarse de conformidad a los estándares internacionales sobre derechos humanos. Así, la Constitución Política del Perú de 1993 establece en su Cuarta Disposición Final y Transitoria lo siguiente:

> "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú".

En consecuencia, el derecho a la igualdad, tal como se encuentra reconocido en la Constitución, debe interpretarse de conformidad a los tratados sobre derechos humanos que el Estado peruano ha ratificado, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969), en cuyo inciso 1) del artículo 1° establece que:

> "Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (OEA, 1969, art. 1).

Asimismo, el Estado peruano ha ratificado tratados específicos para la protección de los derechos de las mujeres. En el ámbito de Naciones Unidas se cuenta con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la cual establece en su artículo 4° las medidas de acción positiva que los Estados deben adoptar para garantizar una igualdad real o de facto:

> "Artículo 4
> 1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. (…)" (ONU,1979, Art. 4º).

En consecuencia, el Estado peruano debe adoptar medidas temporales que garanticen una igualdad real entre mujeres y hombres. Así, se reconoce que no son suficientes las medidas orientadas a respetar el derecho a la igualdad sino que se requieren de medidas para lograr una igualdad real.

Ahora bien, el derecho a la igualdad es un derecho relacional, por lo que su afectación suele implicar la afectación de otros derechos fundamentales. Por ello, en la Convención se menciona que el derecho a la igualdad se debe proteger en todo ámbito, como el laboral. Así en el inciso 1) del artículo 11° se establece que los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para garantizar los siguientes derechos:

- El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano.
- El derecho a las mismas oportunidades de empleo.
- El derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y el derecho al acceso a la formación profesional.
- El derecho a igual remuneración, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor.

Asimismo, suelen presentarse con mayor frecuencia casos de despido de mujeres por motivos de embarazo. Por ello, la Convención establece en el inciso 2) del artículo 11° que los Estados deben adoptar las siguientes medidas:

- Prohibir el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad.
- Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo.
- Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo, necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo. Y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.
- Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

Estas medidas deben considerarse en el marco del servicio civil de cada país. Así el Estado peruano debe adoptar medidas que garanticen el acceso y permanencia de las servidoras civiles, así como evitar la discriminación por embarazo en el ámbito laboral.

Considerando el marco normativo constitucional y las obligaciones previstas en los tratados de derechos humanos, así como la tendencia en el derecho comparado, el Estado peruano aprobó la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, con fecha 16 de marzo de 2007, en la cual se define la discriminación por sexo, especificando lo siguiente:

> “Se entiende por discriminación cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano” (Ley Nº 28983, 2007, Art. 2).

En consecuencia, nos encontramos ante actos de discriminación cuando se presenta conjuntamente lo siguiente:

- Cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción,
- Que se fundamente en el sexo y,
- Que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas.

Asimismo, la Ley N° 28983 establece lineamientos de las políticas que deben ser aprobadas en el ámbito laboral para garantizar el derecho a la igualdad. Al respecto se señala en el literal f)

del artículo 6° lo siguiente:

- Garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.
- Incorporar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor.
- Incluir entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales.

Como señala la Defensoría del Pueblo "la Ley de Igualdad brinda un marco jurídico específico para el Estado peruano en materia de políticas públicas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. De este modo, dispone obligaciones generales y específicas que corresponde a cada entidad pública, en el marco de sus competencias, y a diferentes ámbitos (nacional, regional y local)" (2009: p.46).

Es así que el Estado peruano ha aprobado normativa y políticas orientadas a lograr la igualdad de oportunidades en todo ámbito como el laboral, el cual se desarrollará a continuación.

2.2. Políticas públicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el servicio civil

El Estado peruano ha venido aprobando políticas específicas para hacer frente a las principales brechas de género en el país. Así, desde el 2005 se cuenta con un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, siendo el más reciente el Tercer Plan Nacional de Igualdad de Género cuyo periodo de vigencia es desde el 2012 al 2017.

Los planes de igualdad visibilizan la relevancia que tiene para el Estado peruano el generar condiciones de igualdad en todo ámbito como el laboral. No obstante, en un estudio que realizamos, damos cuenta de la necesidad de que los planes de igualdad consideren los siguientes criterios para garantizar su implementación:

- "Promover la participación de otras entidades públicas y de organizaciones de la sociedad civil en la formulación de los planes regionales.
- Identificar un órgano encargado de la implementación de los planes regionales, con sus funciones debidamente desarrolladas.
- Incluir medidas en los planes que garanticen la asignación de recursos, la fuente de financiamiento y el órgano encargado de gestionar el presupuesto necesario para su implementación.
- Desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación que permita conocer si se están alcanzando los objetivos planteados o si es necesario realizar algunos ajustes" (Beltrán, 2014: p.100).

Respecto al ámbito laboral, el Tercer Plan Nacional de Igualdad de Género tiene ocho objetivos estratégicos, siendo uno de ellos el objetivo 5 en el cual se busca "Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres". Entre los resultados se plantean los siguientes:

- Las entidades públicas deben garantizar los derechos por maternidad y paternidad.

- Las entidades públicas deben garantizar un ambiente laboral libre de hostigamiento sexual.
- Los programas de capacitación laboral, generación del empleo y proyectos productivos deben garantizar la cuota de género favoreciendo la participación de mujeres.
- El presupuesto debe visibilizar el aporte económico del trabajo doméstico no remunerado realizado por las mujeres.

Los resultados señalados se relacionan de manera directa con las condiciones necesarias en que se deben desempeñar las servidoras civiles en las entidades públicas, para ello se debe garantizar el derecho a la maternidad, y garantizar un ambiente libre de violencia. No obstante, como se verá más adelante, existen otras brechas de género que requieren de una respuesta de parte del Estado para garantizar que las servidoras y los servidores se desenvuelvan en un ambiente de igualdad de oportunidades.

Asimismo, se debe señalar que la política de igualdad de oportunidades es una de las políticas de obligatorio cumplimiento prevista en el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, en la cual se señala en el numeral 2.1. que se debe "Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la contratación de servidores públicos y el acceso a los cargos directivos". Se señala expresamente que se debe promover el acceso de las mujeres a cargos directivos.

Asimismo, en el Anexo sobre políticas nacionales de empleo, incorporado por el Decreto Supremo N° 052-2011-PCM, en la política 5 se establece "Promover la igualdad de oportunidades y de trato, así como la no discriminación en el mercado de trabajo, con igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres". Para ello se establecen las siguientes estrategias:

- Diseñar e implementar mecanismos de acción afirmativa a favor de las mujeres para disminuir la segregación ocupacional por género, así como para promover su acceso a puestos directivos y trabajos de alta especialización, tanto en el sector público como en el sector privado.
- Incorporar en las políticas activas de empleo la perspectiva de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de obligaciones familiares, posibilitando el acceso y participación laboral de la mujer.
- Desarrollar acciones específicas dirigidas a la promoción del empleo femenino y el acceso a puestos de trabajo decente en igualdad de condiciones y oportunidades, poniendo énfasis en las necesidades particulares de las mujeres con discapacidad, indígenas, rurales, jóvenes y migrantes.
- Diseñar e implementar mecanismos para prevenir y sancionar el hostigamiento sexual.
- Promover centros de apoyo a la promoción de la lactancia materna y cunas infantiles que permitan el desarrollo laboral de las mujeres.
- Promover normas que amparen a las trabajadoras y los trabajadores con responsabilidades familiares.

De esta manera, en las políticas de obligatorio cumplimiento se han previsto medidas específicas para lograr la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral que son aplicables al servicio civil. Así, el Estado debe adoptar medidas de acción positiva para promover el acceso de las mujeres a cargos directivos, incorporar medidas de conciliación de la vida familiar y laboral así como promover la corresponsabilidad en las labores familiares, generar un ambiente libre de

violencia, promover la implementación de lactarios y cunas infantiles, entre otras medidas.

En esa línea, cabe señalar que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, establece en su lineamiento estratégico N° 3, el diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección como las mujeres, y en sus objetivos se plantean lo siguiente:

- Objetivo Nº 12: Consolidar una política pública para la igualdad de género y la eliminación de la discriminación contra las mujeres.
- Objetivo Nº 13: Reducir los índices de violencia basada en razones de género.
- Objetivo Nº 14: Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres.

Así, el Plan Nacional de Derechos Humanos incluye medidas específicas para reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres, medida que también es exigible en el servicio civil.

Como se ha señalado hasta el momento, en el Estado peruano se cuenta con políticas públicas específicas sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que son consideradas políticas nacionales de obligatorio cumplimiento que implican medidas en el ámbito laboral tales como: promover el acceso de las mujeres a cargos directivos, conciliar la vida familiar y laboral, propiciar la responsabilidad compartida, reducir la brecha salarial, generar las condiciones para un ambiente laboral libre de violencia, entre otras medidas. Medidas que son aplicables al ámbito del servicio civil para garantizar que las servidoras y los servidores se desempeñen en condiciones que propicien la igualdad en el acceso y la permanencia laboral.

III. Experiencias comparadas de servicio civil con enfoque de género

En los servicios civiles comparados se presentan situaciones similares al servicio civil peruano respecto a las brechas de género, que explican la diferente participación de mujeres y hombres en el sector público. Por ello, en Chile, Colombia, México y España, por solo señalar algunas experiencias comparadas, se han previsto algunas medidas específicas orientadas a revertir las situaciones de desigualdad identificadas en sus respectivos servicios civiles. A continuación se presentan algunas de las experiencias señaladas.

3.1. Caso de Chile

En un estudio sobre la mujer en el servicio civil chileno se identificaron, a partir de encuestas y entrevistas a servidores y servidoras civiles, que las principales dificultades para el acceso y permanencia de las servidoras chilenas son las siguientes (Sernam et al., 2004):

- El acceso de las mujeres al trabajo en el sector público se expresa en los ámbitos que despliegan la ética de cuidado: salud, educación y servicios.
- Se detectan dificultades en el ejercicio de las jefaturas femeninas:
    - Falta de legitimidad de las mujeres para ocupar cargos directivos.
    - El riesgo de acoso sexual es permanente.
- Las mujeres dirigentes sienten una triple carga: vida privada, trabajo remunerado y trabajo gremial.

Frente a estas situaciones se vienen adoptando algunas medidas. Así, en el Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) 2000-2010, se planteó: “sistematizar las normas sobre no discrimina-

ción en un solo y nuevo capítulo del Código del Trabajo, al igual que en el Estatuto Administrativo, incluyendo expresamente la tipificación de las conductas de discriminación en el trabajo, en los procesos de reclutamiento, contratación, promoción, remuneración y desempeño laboral en general, tanto en el sector público como privado". Al respecto, se propuso lo siguiente:

- Segregación laboral: Eliminar prácticas discriminatorias que obstaculizan el acceso de las mujeres a puestos de trabajo no tradicionalmente femeninos, con tecnología avanzada y con desarrollo.
- Compatibilizar vida familiar y laboral: Adaptar la legislación a la realidad actual y asegurar la igualdad de derechos a todos los tipos de familia y promover responsabilidades familiares compartidas entre mujeres y hombres.
- Cuidado infantil: Ampliar la cobertura y los horarios de atención de los sistemas institucionales de cuidado infantil en sectores urbanos y rurales.
- Brecha salarial: Impulsar medidas tendientes a reducir la brecha salarial existente entre hombres y mujeres.

3.2. Caso de Colombia

En el caso de Colombia, su Constitución de 1991 no solo reconoce el derecho a la igualdad sino que establece mandatos para garantizar una igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, como se puede apreciar en las siguientes disposiciones:

- El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (artículo 13°).
- La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación (artículo 43°).
- La obligación de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública (artículo 40°).

Como señala el Observatorio de Asuntos de Género de Colombia: "estos postulados constitucionales, el trabajo conjunto de las mujeres en el país y la institucionalidad, abrieron la puerta para la expedición de dos acciones afirmativas, en materia de cuotas, claves para el propósito del aumento de la representación política de las mujeres:

- Ley Estatutaria 581 de 2000 o Ley de Cuotas: señala que el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles en la estructura de la Administración Pública deben ser ocupados por mujeres. Esta Ley busca garantizar a las mujeres la adecuada y efectiva participación en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.
- Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones (2011: p.5).

Respecto a la Ley de Cuotas, ésta se debe aplicar a los siguientes cargos (Observatorio de Asuntos de Género, 2011: p.29)

- En todos los cargos de libre nombramiento y remoción pertenecientes al máximo nivel decisorio.
- Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de ternas, se procurará incluir por lo menos el nombre de una mujer.

- Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore incluirá hombres y mujeres en igual proporción.

El Observatorio de Asuntos de Género recomienda que las entidades públicas no solo deben cumplir la Ley de Cuotas sino que deben tener en cuenta "que el 30% de participación femenina es el mínimo porcentaje requerido, pero que el propósito de la Ley es alcanzar la paridad (50-50) en los altos cargos de dirección del país" (2011: p.33).

En esa línea, de acuerdo al informe sobre cumplimiento de la Ley de Cuotas, elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, "de un total de 9.128 cargos provistos a nivel territorial, la participación femenina llega a ocupar 3.943 cargos, lo que representa un 43,2% de los empleos en el Máximo Nivel Decisorio, mientras que para el otro nivel decisorio, 5.987 puestos estuvieron ocupados por mujeres, lo que corresponde a un 65,58% de participación en entidades como las alcaldías, gobernaciones, entre otras" (2014: p.46). De esta manera, se estaría cumpliendo la Ley de Cuotas, conforme a los resultados señalados.

3.3. Caso de México

El Instituto Nacional de las Mujeres promueve que en las entidades se adopten medidas para promover el acceso equitativo de las servidoras civiles, para lo cual se proponen Códigos de Conducta que consideren los siguientes aspectos (2007: pp.31-32):

- Valorar abierta e imparcialmente las habilidades de mujeres y hombres, favoreciendo la participación equilibrada de unas y otros que aspiren a ocupar puestos en los diferentes niveles de la institución, incluyendo los de mando medio, operativo y de dirección.
- Promover la participación equitativa de mujeres y hombres en programas de capacitación y formación que desarrollen sus potencialidades y favorezcan su crecimiento profesional y personal.
- Hacer posible una estructura laboral que contemple y concilie las responsabilidades laborales con aquellas que se derivan de la maternidad y la paternidad.
- Garantizar que a funciones y responsabilidades equivalentes, corresponde la misma remuneración tanto para mujeres como para hombres.
- Todas las tareas, incluidas las de servicio, pueden ser realizadas tanto por hombres como por mujeres. Evitar asignar tareas en función de estereotipos sexuales, sino de acuerdo con las competencias, aptitudes y aspiraciones de las personas.
- Respetar la dignidad e intimidad de las mujeres y los hombres, quienes tienen derecho por igual a no ser objeto de ningún tipo de violencia, sea ésta verbal, física, psicológica o de naturaleza sexual.

3.4. Caso de España

En España se cuenta con la Ley Orgánica 3/2007, en cuyo artículo 51° se establece la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Así las Administraciones Públicas deberán: "d) promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración". Sobre esta medida, algunos autores señalan que "la presencia paritaria entre hombres y mujeres en los órganos de selección proporcionaría una visión más equilibrada de la realidad a ser evaluada, lo cual contribuiría al cumplimiento de la imparcialidad" (De Lessa, 2010: p.245).

Asimismo, la Ley Orgánica 3/2007 establece en su artículo 52° lo siguiente: "El Gobierno aten-

derá al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, considerados en su conjunto, cuya designación le corresponda."

De tal forma que se ha previsto no solo la participación equitativa en los procesos de selección con la finalidad de asegurar la imparcialidad, sino también para garantizar la participación de mujeres en cargos públicos.

IV. Análisis de caso peruano

4.1. Principales brechas de género en el servicio civil peruano

SERVIR es el ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, conforme al Decreto Legislativo N° 1023, y en el marco de sus competencias se encuentra liderando la reforma del servicio civil prevista en la Ley N° 30057. Este nuevo régimen busca regular los derechos, obligaciones, las condiciones de acceso y permanencia en el servicio civil, así como las compensaciones económicas.

Por ello SERVIR, como parte de su labor institucional, viene realizando estudios periódicos sobre la situación de la mujer en el servicio civil, con la finalidad de identificar las principales brechas de género y visibilizar, con cifras oficiales, aquellos aspectos que deben priorizarse para la adopción de medidas en el ámbito legal, de políticas públicas y de gestión pública en las entidades públicas.

Así, en su último informe sobre el servicio civil peruano ha identificado las siguientes brechas de género (SERVIR, 2015: pp.4-7):

- Existe una mayor participación de la mujer en las carreras especiales, como enfermeras en el sector Salud y de profesoras de educación inicial y primaria en el sector Educación.
- Baja participación de la mujer en cargos de nivel directivo: solo 3 de cada 10 funcionarios y directivos es mujer.
- Las brechas salariales han disminuido de 25% a 15%, no obstante la mayor brecha se encuentra entre los servidores y las servidoras sin nivel educativo, percibiendo los primeros en promedio 62% más que las mujeres del mismo grupo.
- Existe una mayor presencia de servidores en el gobierno nacional como en los gobiernos locales (63% y 71%, respectivamente), en comparación a la participación de la mujer.

4.2. Respuesta del Estado frente a las brechas de género en el servicio civil

4.2.1. Medidas que promueven la conciliación entre la vida familiar y el trabajo

a) Teletrabajo

La Ley N° 28983 establece que, para garantizar un trabajo productivo en condiciones de equidad, el Estado debe adoptar medidas orientadas a la armonización de las responsabilidades familiares y laborales. (Art 6º, lit f.).

En esa línea, la Ley N° 30036, Ley que regula el Teletrabajo, brinda la posibilidad de seguir

trabajando en una entidad pública a través del uso de medios informáticos y de telecomunicaciones, por lo que no se requiere la presencia física del servidor o servidora. Asimismo, señala que se utilizará preferentemente para poblaciones vulnerables. En el Informe de la Comisión Multisectorial de teletrabajo se establece que entre la población beneficiada se encontrarían las servidoras civiles, así se señala en una de sus conclusiones lo siguiente:

> "De acuerdo a la experiencia comparada, el teletrabajo es una modalidad que ofrece oportunidades para la inclusión laboral de poblaciones que enfrentan dificultades y restricciones de acceso al mercado de trabajo: personas con discapacidad, mujeres jefas de hogar o en estado de gestación, jóvenes con dificultad de acceso al mercado laboral, entre otras" (MTPE, 2015: p.37).

La modalidad de teletrabajo permite una mayor disponibilidad del tiempo de los servidores y las servidoras, y les permite seguir cumpliendo con las actividades laborales y familiares. Asimismo, esta modalidad también se encuentra prevista en el nuevo régimen del servicio civil (Ley Nº 30057, 2013, art. 148º).

Media jornada de servicio

En el nuevo régimen del servicio civil se establece la media jornada de servicio. Así, de acuerdo a las necesidades de la entidad pública se podrá contratar a personal a media jornada. Según el artículo 146° de la Ley N° 30057, en estos casos a los servidores les correspondería vacaciones, gratificación y CTS proporcionales a la compensación económica recibida. Al igual que la propuesta de teletrabajo, es una modalidad que permite disponibilidad en el uso del tiempo tanto de servidores como servidoras.

4.2.2. Medidas que promueven compartir roles

a) Licencia por paternidad

Con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, las entidades públicas deben adoptar medidas para promover las responsabilidades compartidas. En esa línea, la Ley N° 29409 establece el derecho del trabajador de las entidades públicas y privadas a una licencia remunerada por paternidad. Así, se establece una licencia por cuatro días hábiles consecutivos y se señala que es un derecho irrenunciable, es decir no puede ser cambiado o sustituido por pago en efectivo u otro beneficio.

4.2.3. Medidas que promueven la permanencia en el trabajo

El Estado debe garantizar que las servidoras civiles puedan continuar desempeñándose en sus respectivos cargos, y remover aquellas situaciones, que por temas de género, provoquen que las mujeres no permanezcan en sus centros laborales. Entre las medidas orientadas a la promoción de la permanencia de las servidoras civiles se encuentran: la licencia por maternidad, la instalación de lactarios, la implementación de cunas en los centros laborales, entre otras medidas.

Asimismo, es importante que en las entidades públicas se adopten medidas para garantizar las condiciones en que se desempeñan las mujeres durante el embarazo o la lactancia. Así tenemos la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, la cual establece en su artículo

66° lo siguiente:

> "El empleador adopta el enfoque de género para la determinación de la evaluación inicial y el proceso de identificación de peligros y evaluación de riesgos anual. Asimismo, implementa las medidas necesarias para evitar la exposición de las trabajadoras en período de embarazo o lactancia a labores peligrosas, de conformidad a la ley de la materia".

Incluso la norma señalada establece que se puede reubicar a las servidoras de su puesto sin afectar sus condiciones laborales. Así, el artículo 66°, en su segundo párrafo, dispone que: "Las trabajadoras en estado de gestación tienen derecho a ser transferidas a otro puesto que no implique riesgo para su salud integral, sin menoscabo de sus derechos remunerativos y de categoría".

4.2.4. Medidas para garantizar una vida libre de violencia en el trabajo

a) Prevención y sanción del acoso sexual u hostigamientos

El Estado tiene obligaciones específicas para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Este derecho también se aplica en el ámbito laboral, ya sea en el sector público como privado.

La Ley N° 28983 establece que el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales deben adoptar medidas orientadas a:

- Prevenir, atender y eliminar la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres. (Art. 6º, lit. c).
- Adoptar medidas para la protección frente al hostigamiento sexual. (Art. 6º, lit. f).

En consecuencia, las entidades públicas deben garantizar el derecho a una vida libre de violencia de las servidoras civiles en el ámbito laboral. Así, la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, sanciona los siguientes tipos de acoso:

- Hostigamiento sexual típico o chantaje sexual: Consiste en la conducta física o verbal reiterada de naturaleza sexual o sexista no deseada o rechazada, realizada por una o más personas que se aprovechan de una posición de autoridad o jerarquía o cualquier otra situación ventajosa, en contra de otra u otras, quienes rechazan estas conductas por considerar que afectan su dignidad, así como sus derechos fundamentales. (Art. 4º, num. 4.1).
- Hostigamiento sexual ambiental: Consiste en la conducta física o verbal reiterada de carácter sexual o sexista de una o más personas hacia otras con prescindencia de jerarquía, estamento, grado, cargo, función, nivel remunerativo o análogo, creando un clima de intimidación, humillación u hostilidad. (Art. 4º, num. 4.2).

Asimismo, en la Ley N° 30057 se establece que es una falta de carácter disciplinario, que según su gravedad puede ser sancionada incluso con destitución del servidor, el "hostigamiento sexual cometido por quien ejerza autoridad sobre el servidor civil, así como el cometido por un servidor civil, cualquiera sea la ubicación de la víctima del hostigamiento en la estructura jerárquica de la entidad pública" (Art. 85º,lit. k.).

4.2.5. Otras medidas

a) Igual remuneración

La Ley N° 28983 establece en sus lineamientos al Poder Ejecutivo, a los gobiernos regionales y locales para que adopten políticas, planes y programas con la finalidad de garantizar una idéntica remuneración por trabajo de igual valor (Ley Nº 30057; 2008: art. 6º, lit. f.).

En esa línea, los criterios que se deben utilizar para asignar una remuneración a un servidor o servidora deben ser objetivos para revertir la situación señalada anteriormente respecto a la brecha de género identificada en la remuneración.

Así, en la Ley N° 30057 se señala como uno de sus principios el de igualdad de oportunidades. Se establece que "las reglas del Servicio Civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole" (Ley Nº 30057, 2013, art. III°, lit. c.).

En esa línea, se establece que las compensaciones en el nuevo régimen del servicio civil se rigen, entre otros principios como competitividad, consistencia interna e intergubernamental, por el principio de equidad, según el cual "al trabajo desempeñado en puestos similares pero en condiciones diferentes de exigencia, responsabilidad o complejidad le corresponde diferente compensación económica y al trabajo desempeñado en puestos y condiciones similares le corresponde similar compensación económica" (Ley Nº 30057; 2008: art. 30º, lit. k.).

De esta manera, se busca en la estructura de las compensaciones económicas del nuevo régimen del servicio civil garantizar la equidad en las remuneraciones en observancia al principio de igualdad de oportunidades en el servicio civil.

b) Uso del lenguaje inclusivo

El Estado peruano promueve la utilización del lenguaje inclusivo en todas sus comunicaciones oficiales con la finalidad de visibilizar la participación de mujeres y hombres en todo ámbito. Así, en el inciso 3) del artículo 4° de la Ley N° 28983 se establece que es rol del Estado "Incorporar y promover el uso de lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno".

En esa línea, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en su condición de ente rector de la política de igualdad de oportunidades ha elaborado una guía para el uso del lenguaje inclusivo, el cual tiene por finalidad promover la importancia del uso de la comunicación inclusiva en la administración pública.

Una de las críticas frecuentes sobre la utilización del lenguaje inclusivo es que no resuelve los problemas de fondo sobre las brechas de género y discriminación. No obstante, es una medida simbólica que promueve un lenguaje no discriminatorio en las entidades públicas. Al respecto, el MIMP considera que:

> "Históricamente, las mujeres han estado excluidas o poco consideradas en muchos

aspectos de la vida social: el trabajo, la salud, la educación, etc. El lenguaje es uno de esos espacios sociales donde también ha tenido lugar ese ocultamiento y subordinación. El sexismo social y el sexismo lingüístico pueden ser naturalizados en nuestro día a día, tanto en lo que escribimos como en lo que decimos, así como en la forma y el contenido de nuestros mensajes. Por eso, el uso del lenguaje inclusivo es un tema muy importante para la visibilidad y reivindicación de las mujeres, ya que se trata de una práctica diaria y con gran impacto en la vida de mujeres y hombres" (2014: p.44).

Conclusiones

El fundamento para revertir las brechas de género en el servicio civil es el respeto y garantía del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por sexo. En consecuencia, se generan obligaciones a los Estados de adoptar las medidas idóneas para reducir y eliminar progresivamente este tipo de situaciones.

Las brechas de género que se identifican en los servicios civiles de la región se relacionan con la baja participación de mujeres en cargos directivos, brechas salariales, segregación ocupacional, casos de violencia contra las servidoras, una doble o triple jornada laboral, estereotipos para la asignación de tareas en el ámbito laboral, despidos por embarazo, entre otras.

El servicio civil peruano no es ajeno a esta situación de desigualdad. Así, entre los principales resultados del Informe elaborado periódicamente por SERVIR, se han identificado algunos avances. Pero persisten brechas de género que se evidencian en la baja participación de servidoras en entidades públicas de alcance nacional y local, baja representación de mujeres en cargos directivos, brechas salariales, segregación ocupacional (enfermeras, educación inicial), entre otras.

La respuesta del Estado, en observancia de los estándares internacionales sobre derechos de las mujeres, ha sido la aprobación de un marco legal y de políticas públicas de igualdad de oportunidades, como la Ley N° 28983 y el Tercer Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. Asimismo, se han adoptado medidas para promover la conciliación del ámbito laboral y familiar, promover roles compartidos y la permanencia de las servidoras civiles, una vida libre de violencia en el ámbito laboral, así como medidas para la utilización del lenguaje inclusivo y la igual remuneración.

En los servicios civiles de la región se ha optado por aprobar leyes de cuotas para garantizar una participación mínima de mujeres en cargos directivos (Colombia) o una participación equilibrada (España). Estas medidas han sido planteadas en el caso peruano a través de proyectos de ley que hasta la fecha no han sido aprobados.

Finalmente, se debe evaluar considerando el marco normativo y de políticas públicas que establecen medidas de acciones positivas para promover la participación de las mujeres en el servicio civil, considerando la temporalidad de este tipo de medidas. Asimismo, una tarea pendiente es realizar estudios de caso que brinden información cualitativa sobre las dificultades en el acceso y permanencia de las servidoras civiles, y a partir de ello plantear medidas que reviertan estas situaciones.

Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2015). *La mujer en el servicio civil peruano.* Extraído de http://filesservir.blob.core.windows.net/servicio-civil/Informe_La_Mujer_en_el_Servicio_Civil_Peruano_2015.pdf, 01-07-2015

Beltrán Varillas, Cecilia (2014). *Políticas públicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: análisis de la viabilidad de diecisiete planes regionales de igualdad de oportunidades en el Perú,* en Revista de Ciencia Política y Gobierno-PUCP, Vol 1, N° 2, pp. 75-101.

Defensoría del Pueblo (2009). *Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Enero-Diciembre 2008).* Extraído de http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2009/informe-001-2009-addm.pdf, 01-07-2015.

De Lessa Carvalho, Fábio Lins (2010). *El acceso igualitario a la función pública: Análisis del derecho español y brasileño.* Tesis doctoral. España, Universidad de Salamanca.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2014). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la Administración Pública Colombiana.* Colombia.

Instituto Nacional de las Mujeres de México y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *ABC de Género en la Administración Pública.* 2da. Edición, México.

Ministerio de Justicia (2014), *Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016,* aprobado por Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 5 de julio de 2014, http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/DS-005-2014-JUS-Aprobacion_PNDH.pdf, 01-07-2015.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] (2012). T*ercer Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 18 de agosto de 2012, http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf, 01-07-2015.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] (2014). *Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras, no existo.* Documento de Trabajo. Perú, http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/guia_lenguajeinclusivo-junio2014.pdf, 03-07-2015.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE] (2015). I*nforme técnico que contiene propuestas de políticas públicas referidas al teletrabajo para garantizar su desarrollo y su preferente utilización a favor de las poblaciones vulnerables,* aprobado por Resolución Ministerial N° 121-2015-TR publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 29 de mayo de 2015.

Observatorio de Asuntos de Género de Colombia (2011). *La participación de mujeres en Colombia: Avances, retos y análisis sobre la presencia y acceso de las mujeres a los espacios de decisión en el país.* Boletín 13 de octubre de 2011. Colombia: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Organización de los Estados Americanos [OEA] (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos realizada en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969. Extraído de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm, 30-06-2015.

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Extraído de http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm, 30-06-2015.

Presidencia del Consejo de Ministros (2007). *Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional,* publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 25 de marzo de 2007.

Presidencia del Consejo de Ministros (2011). *Decreto Supremo N° 052-2011-PCM, que modifica las Políticas Nacionales en materia de Empleo y MYPE*, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 21 de junio de 2011.

Servicio Nacional de La Mujer [Sernam], Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Centro de Estudios de Género y Cultura para América Latina & Universidad de Chile (2004). *El trabajo que tenemos, el trabajo que queremos. Estudio sobre la mujer en los servicios públicos.* Chile, Universidad de Chile. Extraído de http://estudios.sernam.cl/img/upoloads/estudio_sector_publico.pdf, 01-07-2015.

Referencias Normativas

D.S. Nº 027-2007-PCM, "Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional". Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 25 de marzo de 2007.

D.S. Nº 052-2011-PCM-Decreto Supremo que modifica el numeral 9, Políticas Nacionales en materia de Empleo y MYPE, sub numeral 9.1 del artículo 2º del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 21 de junio de 2011.

Ley N° 27942 (2003). Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 27 de febrero de 2003, Congreso de la República del Perú.

Ley N° 28983 (2007). Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 16 de marzo de 2007.

Ley N° 30057 (2013), Ley del Servicio Civil, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 4 de julio de 2013.

Tribunal Constitucional Peruano (2003). Sentencia de inconstitucionalidad del expediente 018-2003-AI/TC, de fecha 26 de abril de 2004. Extraído de http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html, 30-06-2015.

Reseña biográfica

Cecilia Beltrán Varillas

Abogada y Magíster en Ciencia Política con Mención en Políticas Públicas y Sociedad Civil por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Diplomada en Estudios de Género (PUCP). Docente de la Maestría en Ciencia Política de la PUCP. Experiencia laboral en el sector público en temas de diseño y evaluación de políticas públicas sobre servicio civil e igualdad de oportunidades. Ha laborado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en la Defensoría del Pueblo y en la Comisión Andina de Juristas.

Resumen

Las brechas de género revelan la diferente participación de mujeres y hombres en ámbitos como la educación, la salud, la participación política, entre otros. Estas brechas dan cuenta de los límites al ejercicio de determinados derechos fundamentales y la consecuente vulneración al derecho a la igualdad y al principio de no discriminación por sexo, mandatos previstos en las Constituciones, normas de mayor jerarquía y en los tratados sobre derechos humanos, suscritos por los Estados, en los cuales se establecen las obligaciones de respetar y garantizar las mismas condiciones a las mujeres para el ejercicio de sus derechos.

Estas brechas de género también se identifican en los servicios civiles de la región, como se ha desarrollado en el presente artículo, que dan cuenta de la necesidad de adoptar medidas específicas para reducir la diferente participación de las servidoras civiles en las administraciones públicas. En Chile se han identificado medidas para eliminar las prácticas de segregación laboral, para compatibilizar la vida familiar y laboral, la cobertura del cuidado infantil y reducir la brecha salarial. En el caso de Colombia se cuenta con una Ley de Cuotas aplicable en todos los cargos de libre nombramiento y remoción pertenecientes al máximo nivel decisorio. Al igual que España que cuenta con una norma que prescribe el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos de la Administración General del Estado.

El servicio civil peruano no es ajeno a esta situación, y las cifras oficiales nos dan cuenta de una brecha salarial, una menor participación de mujeres en cargos directivos, una feminización de algunas carreras (educación inicial). Ello ha generado que desde el Estado se adopten una serie de medidas, así se cuenta con una Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, un Plan Nacional de Igualdad de Género y normas específicas que promueven la conciliación de la vida familiar y laboral (teletrabajo, media jornada), compartir roles (licencia por paternidad), promover la permanencia de las servidoras civiles (licencia por maternidad, lactarios, medidas de seguridad y salud en el trabajo), garantizar una vida de libre de violencia en el ámbito laboral (prevención y sanción del hostigamiento sexual), entre otras medidas como la utilización del lenguaje inclusivo en las comunicaciones oficiales y la igual remuneración.

Estas medidas en el plano legal y de políticas públicas, que responden a su vez a los estándares internacionales sobre los derechos de las mujeres, generan mandatos específicos para las entidades públicas para que se aprueben medidas que garanticen una participación equitativa de las servidoras civiles, y plantean el reto de tener un servicio civil, además de meritocrático, orientado a reducir las brechas de género en el sector público.

Ponencia 2: Avances en la implementación de las políticas de igualdad de género en el Perú y su vinculación con el servicio civil

Patricia Olinda Carrillo Montenegro

La desigualdad de género es un problema público

La desigualdad de género es un problema público y un obstáculo para el desarrollo humano. Los informes sobre el desarrollo humano 2010 y 2013 del PNUD resaltan el carácter decisivo de la desigualdad de género por el peligro que significa para las perspectivas de vida de las generaciones futuras. El Informe sobre Desarrollo Mundial que el Banco Mundial elaboró en el año 2012, dedicado a la igualdad de género y el desarrollo señala que una mayor igualdad de género incrementa la productividad y mejora otros resultados en materia de desarrollo, incluidas las perspectivas para la próxima generación, aumentando la calidad de las políticas e instituciones de la sociedad.

La incorporación del enfoque de género en las políticas y la gestión pública es fundamental para la eficacia de la acción del Estado. Los argumentos económicos a favor de la igualdad de género se respaldan en los hallazgos que arrojan estudios realizados en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) a la que el Perú aspira adherirse, y que indican que i) una mayor igualdad de género a nivel educativo tiene un fuerte impacto positivo en el crecimiento económico; y que ii) el crecimiento económico es sostenible si se mejoran los resultados para las mujeres en el mercado laboral.

Las políticas de igualdad de género en el Perú

Las entidades públicas (sectores, organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales y locales, y otras) responden a un conjunto de mandatos para el desarrollo de sus competencias y la organización de su actividad, en el marco de sus procesos de planificación y ejecución de sus objetivos, resultados y metas. Sin embargo –y a pesar de la eficacia de sus políticas, estrategias y cualquier otra intervención que desarrollen- las entidades públicas no están abordando un factor clave para el desarrollo humano y la competitividad. Este factor clave, reconocido y relevado en documentos como el *Informe sobre Desarrollo Mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo, del Banco Mundial y el Informe sobre Desarrollo Humano 2013* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano-PNUD, es la igualdad de género.

Estos informes señalan que i) los países que generan mejores oportunidades y condiciones para las mujeres y las niñas pueden incrementar su productividad, mejorar los resultados de las políticas públicas, hacer que las instituciones sean más representativas y promover el desarrollo para todos; y que ii) la equidad y la justicia social son valiosas por derecho propio e importantes para ampliar las capacidades, pero que el progreso en el desarrollo humano es difícil de sostener frente a injusticias crecientes o persistentes en el centro de las cuales se encuentra la desigualdad de género, por lo que una mayor equidad entre hombres y mujeres no solo es valiosa en sí misma, sino que es esencial para promover el desarrollo humano.

Es así, que el Estado Peruano, al igual que muchos Estados europeos y americanos, al contar con un mecanismo para la igualdad de género al más alto nivel como lo es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, ha establecido como una de sus competencias la “promoción

y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas y privadas, políticas, planes y proyectos del Estado", la misma que está contenida en el artículo 5° literal a) del Decreto Legislativo N° 1098 que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y que es desarrollada desde la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género-DGTEG.

La transversalización del enfoque de género fortalece el mandato de las entidades públicas aportando herramientas conceptuales y metodológicas para incorporar el enfoque de género en todo el ciclo de la política y la gestión pública. Se vincula directamente con los objetivos estratégicos 1 y 2 del Plan Nacional de Igualdad de Género – PLANIG 2012-2017: Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de gobierno; y, fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género. Contribuyendo así al cumplimiento de sus otros seis objetivos a través de la estrategia que se desarrolla en el marco del cumplimiento de la competencia del MIMP de promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en las entidades públicas y privadas, políticas, planes y proyectos del Estado contenida en el artículo 5°, literal a del Decreto Legislativo N° 1098 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Asimismo, se enmarca en el cumplimiento de la Ley N° 28983, ey de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, Ley Nº 28983, cuyo objetivo es establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional y subnacional para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía (artículo 1°) e indicando que es rol del Estado adoptar las medidas que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de ese derecho (artículo 4°); y de la política 2 en materia de igualdad de hombres y mujeres, establecida por el Decreto Supremo 027-2007-PCM (artículo 2°, numeral 2.1), que aprueba las Políticas Nacionales de Obligatorio cumplimiento y que señala que debe promoverse la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la contratación de servidores públicos y el acceso a los cargos directivos.

La estrategia de transversalización del enfoque de género y el desarrollo de capacidades en las entidades públicas

La Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género (DGTEG), es la *"autoridad técnico normativa a nivel nacional encargada de dirigir, coordinar, controlar y evaluar la transversalización del enfoque de género en el diseño y gestión de las políticas públicas nacionales y subnacionales"* (Reglamento de Organización y Funciones del MIMP, artículo 78°).

La tarea de esta unidad orgánica es promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género, para lograr una gestión pública para la igualdad de género en: 19 sectores y entidades adscritas, 10 organismos constitucionalmente autónomos, 25 gobiernos regionales y 1838 gobiernos locales (195 provinciales y 1643 distritales).

Para ello, desde su creación, la DGTEG ha implementado una estrategia basada en el desarrollo de capacidades de las entidades públicas para la transversalización del enfoque de género en sus políticas y gestión, dirigiendo la elaboración de metodologías, herramientas e iniciando procesos de desarrollo de capacidades y asistencia técnica para promover la transversalización del enfoque de género en las políticas, planes, programas, proyectos y, en general, en todas las intervenciones de los sectores del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, gobier-

nos regionales y locales.

Transversalizar el enfoque de género en el sector público implica, en primer lugar, reconocer que ningún campo es neutral en género. Y que debe analizarse cómo los problemas y sus causas afectan a hombres y mujeres de manera diferenciada para orientar las políticas públicas con enfoque de resultados para la igualdad de género. En segundo lugar, implica que es al Estado y a sus entidades a los que corresponde hacer este análisis para orientar sus políticas de acuerdo a la rectoría del MIMP.

Los principales desafíos para la transversalización del enfoque de género que aborda el sector son los siguientes:

- Los diagnósticos no abordan desigualdades de género (estadísticas, brechas, indicadores).
- Los planes de desarrollo territorial, planes estratégicos institucionales y demás instrumentos de gestión no consideran objetivos para la igualdad de género.
- El presupuesto no financia intervenciones para reducir la desigualdad de género.
- La inversión pública no considera la igualdad de género como un criterio de priorización de acciones.
- Los sistemas de seguimiento y monitoreo no cuentan con indicadores de reducción de brechas de género.
- La evaluación no analiza cambios en las disparidades de género.
- Las autoridades no rinden cuentas sobre la igualdad de género como resultado de sus políticas, planes y proyectos.

Para abordar estos desafíos, la DGTEG ha priorizado siete áreas de la gestión pública:

- Políticas nacionales y sectoriales
- Políticas subnacionales
- Normatividad
- Proceso de planificación y presupuesto
- Política de recursos humanos
- Agenda institucional
- Cultura organizacional

El abordaje de estas áreas se implementa a partir de un conjunto de estrategias que son desarrolladas de acuerdo a las características, procesos en curso y demandas de las entidades públicas, en sintonía con los objetivos y resultados del Plan Nacional de Igualdad de Género. Dichas estrategias, orientadas al desarrollo de la capacidad institucional para la implementación de políticas de igualdad de género, tienen como objetivo lograr:

- La implementación y fortalecimiento de instancias y/o mecanismos para el cumplimiento de las políticas de igualdad de género.
- El desarrollo de capacidades de funcionarios/as.
- El alineamiento de los instrumentos de gestión (planes, presupuesto) con las políticas de igualdad de género.
- La implementación de políticas para la igualdad de género.
- La aprobación de normas, lineamientos, orientaciones para la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas.

- La promoción e implementación del lenguaje inclusivo.
- La incorporación del enfoque de género en el Plan de Desarrollo de las Personas.

En ese marco, la DGTEG, a través de sus dos direcciones de línea[5] se encarga de impulsar procesos para la integración del enfoque de género de forma permanente en las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno, en las políticas y la gestión institucional.

Para ello, implementa una estrategia de desarrollo de capacidades a través de diversas modalidades como: capacitación, asistencia técnica, asesoría, pasantías e intercambio de experiencias. Así como la producción de lineamientos, orientaciones, herramientas y metodologías para la transversalización del enfoque de género en el diseño e implementación de políticas públicas, instrumentos de planificación y gestión, proceso presupuestario, presupuesto participativo, seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. En tres años de existencia, la DGTEG tiene con distinto nivel de avance, intervención en un total de 53 entidades[6].

Las resistencias

Impulsar cambios en el Estado en materia de igualdad de género no es tarea fácil porque, a pesar que su importancia está documentada y fundamentada sólidamente a nivel internacional, se enfrenta a un conjunto de resistencias culturales e institucionales. Estas consideran la igualdad de género como un asunto de segundo orden, por lo cual, no encontramos instancias, funciones asignadas ni responsables para el cumplimiento de las políticas de igualdad de género contenidas en las normas (Ley N° 28983, DS 027-2007-PCM y otras) y en el Plan Nacional de Igualdad de Género vigente para el periodo 2012-2017.

Tampoco existen diagnósticos, objetivos, resultados e indicadores que den cuenta de políticas y gestión orientada al logro de resultados para la igualdad de género, en el marco de las propias competencias nacionales, sectoriales y territoriales. Es en el marco de estas resistencias y vacíos en las políticas y la gestión, donde se construye el escenario de la estrategia de transversalización del enfoque de género.

El desarrollo de capacidades para la transversalización del enfoque de género en las entidades públicas

La demanda para el desarrollo de capacidades y asistencia técnica para la transversalización del enfoque de género en las entidades públicas se ha incrementado año a año, sobrepasando lo planificado en los años 2014 y 2015. Ello debido a la progresiva comprensión, tanto de las autoridades como del funcionariado, de la importancia de la transversalizacion del enfoque de género para contribuir a la eficacia de sus políticas.

La evidencia es que, en el 2014, se atendió a 10 gobiernos regionales adicionales[7] a los 7 pre-

[5] Dirección de Articulación Sectorial e Interinstitucional y Dirección de Articulación con los Gobiernos Regionales y Locales.

[6] Ver Cuadro 1.

[7] Tumbes, La Libertad, Lambayeque, Ucayali, Madre de Dios, Ica, Pasco, Moquegua, Tacna, Arequipa.

vistos en el Plan Operativo Institucional - POI[8], y a 3 gobiernos locales adicionales[9] a los 4 previstos en el POI[10]. El año 2015 ya se vienen atendiendo a 2 gobiernos regionales adicionales[11] a los 16 previstos en el POI[12].

Estas demandas no solo implican el incremento de acciones para el desarrollo de capacidades y asistencia técnica a un mayor número de entidades públicas, sino también a un mayor número de áreas dentro de estas entidades como Planificación y Presupuesto, Recursos Humanos, Comunicaciones, Asesoría Jurídica y algunas direcciones de línea. Para ello hay que incrementar el número de traslados a las regiones y, especialmente, diseñar y publicar un conjunto de herramientas, instrumentos y metodologías que orienten la transversalización del enfoque de género en procesos clave como la planificación, el presupuesto, la gestión del recurso humano, la cultura y gestión institucional y la rendición de cuentas.

Esta situación es similar en las entidades del nivel nacional (sectores, organismos constitucionales autónomos, organismos públicos ejecutores y organismos públicos especializados), donde la intervención en un área de la entidad conlleva a la demanda de sus diferentes áreas internas y de sus organismos adscritos, como por ejemplo en el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones: Provías Nacional; el Ministerio de Justicia: Instituto Nacional Penitenciario; el Ministerio del Interior: la Defensoría del Policía, la Oficina de Relaciones Públicas y Protocolo; el Ministerio de la Producción: el Instituto Nacional de Calidad, entre otros.

A la fecha de elaboración de este documento, la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género está preparando una demanda adicional de presupuesto a fin de poder atender adicionalmente el año 2016[13] para brindar servicios de capacitación, provisión de asistencia técnica, producción de orientaciones técnico normativas y fortalecimiento institucional para la transversalización del enfoque de género en 11 sectores, 5 organismos constitucionales autónomos, 1 organismo público ejecutor, 13 Gobiernos Regionales y 8 Gobiernos Locales.

Cabe señalar que dadas las resistencias existentes en la sociedad frente a la igualdad entre hombres y mujeres, las mismas que se expresan también en las estructuras y la cultura institucional en el Estado, nuestro trabajo demanda un conjunto de acciones de sensibilización, diagnóstico de capacidades institucionales, construcción de agendas y prioridades, suscripción de planes de trabajo y acciones para el desarrollo de capacidades, asistencia técnica y orientaciones técnico-políticas que se traducen en decisiones que se miden a través de los siguientes indicadores, cuya verificación evidencia los procesos de transversalización en curso:

- La constitución de instancias responsables de las políticas de igualdad de género en el Estado,

[8] Ayacucho, Callao, Cusco, Junín, Loreto, Piura y San Martín.

[9] Municipalidad distrital de Villa El Salvador, Municipalidad Provincial de Puno, Municipalidad Metropolitana de Lima.

[10] Huamanga, Cusco, Piura, Moyobamba.

[11] Huánuco, Lima Metropolitana (GR).

[12] Arequipa, Ayacucho, Callao, Cusco, Junín, Loreto, Piura y San Martín, La Libertad, Ucayali, Madre de Dios, Ica, Pasco, Tacna, Tumbes, Moquegua.

[13] 08 sectores, 05 organismos constitucionales autónomos, 06 organismos públicos ejecutores y especializados, 05 gobiernos regionales y 05 gobiernos locales provinciales.

- la asignación presupuestal para la reducción de brechas de género,
- la aprobación de normas para el uso del lenguaje inclusivo,
- el diseño de intervenciones para la reducción de brechas de género, y
- la aprobación de normas para la transversalización del enfoque de género en sus políticas, planes, programas, proyectos e intervenciones.

Los recursos humanos en el Estado y el desarrollo de capacidades en materia de igualdad de género

De acuerdo a una revisión realizada por la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género encontramos que aún son muy incipientes los esfuerzos que realizan las entidades públicas para fortalecer las capacidades de sus servidores/as en materia de gestión pública con enfoque de género.

Una mirada comparativa a los presupuestos 2014 – 2015 en los sectores, nos indica que se ha incrementado en 120,744.62 soles[14] el presupuesto asignado para el presente año, siendo el Ministerio de la Mujer el sector que asigna la mayor cantidad de presupuesto.

En el caso de las entidades que han presupuestado recursos para financiar acciones de capacitación en las que esté presente el enfoque de género, el año 2014 y también el 2015 fueron 17 entidades.

Esta situación evidencia la necesidad de formular competencias que deben desarrollarse en los planes de desarrollo de capacidades de las personas al servicio del Estado, que permitan la toma de decisiones a nivel de política y gestión con enfoque de género.[15] Y que impacten de manera positiva en la ampliación de las oportunidades de mujeres y hombres, y en el pleno ejercicio de sus derechos, como resultado de los bienes y servicios que entrega el Estado.

Por ello, debe tomarse en cuenta el proceso de reforma y modernización del Estado y aportar herramientas para la mejora de los procesos de gestión de recursos humanos.

Este proceso de modernización y reforma se inició con la promulgación de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado – Ley Nº 27658; cuya finalidad es la mejora de la gestión pública y la construcción de un Estado que esté al servicio de la ciudadanía.

Tomando en cuenta lo anterior, uno de los temas fundamentales es la mejora del Servicio Civil; para lo cual se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos con la promulgación del D. Leg. 1023.

[14] 2014: S/. 225,605.38 y 2015: S/. 346,350.00.

[15] El concepto género es un concepto que alude a las diferencias construidas socialmente entre hombres y mujeres y que están basadas en sus diferencias biológicas. Todas las sociedades asignan a las personas distintas responsabilidades, roles y espacios de realización personal y social de acuerdo a su sexo biológico, determinando la construcción de lo que se denomina *roles tradicionales de género*. Estas diferencias han determinado que mujeres y hombres no tengan las mismas oportunidades y ventajas, estableciéndose un conjunto de desigualdades sociales y económicas, así como brechas para su igual desarrollo, que pueden ser observadas perfectamente al analizar la realidad. Adaptado por la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género. Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID), *Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas*, Lima, primera edición, abril de 2012, p. 9.

Como parte de la reforma que lidera SERVIR se han emprendido diversos procesos, entre los cuales se destaca la definición de perfiles y competencias para las y los servidores públicos. Esto es importante en la medida que el Estado entiende la necesidad de contar con servidores/as que tengan las competencias necesarias para afrontar sus labores de manera eficaz y eficiente; mejorando la gestión de los recursos y la calidad de los servicios, para lo cual es necesario que conozcan y consideren en su quehacer, diferentes aspectos que caracterizan los diversos problemas públicos, incluyendo lo relacionado a las diferencias y desigualdades de género así como también a la gestión de políticas para la igualdad de género.

En el año 1995 el Perú suscribió la Plataforma de Beijing, en la cual los Estados expresaron su decisión de "(...) promover los objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres del mundo, en interés de toda la humanidad"[16]. La afiliación a esta plataforma implicó la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas.

Esta incorporación no ha sido automática ni sencilla. Como parte de la comunidad internacional, desde los años 60 y a lo largo de los años posteriores a la Conferencia de Beijing, el Perú ha emprendido diversas medidas para erradicar las brechas de género y la discriminación contra las mujeres como la suscripción de convenios internacionales relacionados con los derechos de las mujeres y la aprobación de normas internas a favor de la igualdad, como las siguientes:

- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo – OIT.

    1. Convenio 100 sobre la igualdad de remuneración, aprobado por Resolución Legislativa N.° 13284 del 1 de febrero de 1960.
    2. Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), aprobado por Resolución Legislativa N.° 17687 del 10 de agosto de 1970.
    3. Convenio 122 sobre la política del empleo, aprobado por Resolución Legislativa N.° 24508 del 27 de julio de 1967.
    4. Convenio 156 sobre las y los trabajadores con responsabilidades familiares aprobado por Resolución Legislativa N.° 24508 del 23 de mayo de 1986.

- Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres - Ley N.º 28983, publicada el 16 de marzo de 2007.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre la Mujer Indígena, adoptada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su 56º periodo de Sesiones: 27 de febrero a 9 de marzo de 2012.
- Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2012-MIMP el cual define los objetivos, mecanismos y metas para alcanzar la igualdad de género.

El desarrollo de competencias

Para el cumplimiento de sus metas y objetivos, las organizaciones dependen de sus recursos humanos, y éstos a su vez deben tener los conocimientos y habilidades necesarios para un buen desempeño personal y organizacional, por lo que las competencias constituyen un compo-

[16] Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, ONU 15 de setiembre de 1995.

nente fundamental para que los recursos humanos cumplan las funciones y responsabilidades de sus puestos y de la entidad en la que prestan sus servicios.

En el marco del proceso de tránsito al régimen del servicio civil, que está en curso en diversas entidades del Estado peruano como parte de la reforma del servicio civil, se están definiendo las competencias básicas y la descripción de puestos, que permitan identificar qué es lo que se requiere de cada posición en la organización, cuáles son los saberes integrales exigidos para el puesto y las funciones a desempeñar, lo cual permitirá una evaluación óptima del recurso humano, orientada a la mejora de los procesos.

Las competencias han sido objeto de amplia discusión dentro de los modelos de gestión de los recursos humanos y siguen considerándose elementos importantes para la construcción de perfiles de puesto. Sin embargo, no se encuentra una definición única en la literatura y esto ha devenido en diferentes modelos de competencias (Morgeson, F. & Dierdorff, E., 2011). Realizando una breve revisión a la literatura tenemos las siguientes definiciones:

- Conjunto de comportamientos observables que están causalmente relacionados con un desempeño bueno o excelente en un trabajo u organización concreto (Pereda S. & Berrocal F., 2001).
- Son repertorios de comportamientos que algunas personas dominan mejor que otras, lo que las hace eficaces en una situación determinada. Estos comportamientos son observables en la realidad cotidiana del trabajo y en situaciones de test (Lévy- Leboyer,1997).
- Capacidad de una persona de desempeñar una actividad o conjunto de actividades que componen una función productiva en conformidad con los estándares de calidad/servicio establecidos por el propio sector productivo (OIT-CINTERFOR, 1997).
- Son habilidades, capacidades, conocimientos, motivaciones o rasgos, definidos en términos de los comportamientos, que son necesarios para un rendimiento exitoso en el trabajo (UOGUELPH, 2010).

En síntesis, las competencias pueden ser definidas como el conjunto de habilidades, actitudes y conocimientos, observables mediante el comportamiento, que garantizan un desempeño óptimo en el trabajo.

- Los conocimientos están constituidos por el conjunto de información sobre un dominio específico que requiere para la labor; esta información puede ser sobre elementos declarativos (el conocimiento del qué) o procedimentales (el conocimiento del cómo).
- Las habilidades, se refieren a aquellas capacidades cognitivas, psicomotrices, físicas o perceptuales que puede tener un individuo para realizar diferentes actividades.
- Las actitudes, se refieren a la evaluación subjetiva que tiene la persona hacia las actividades que realiza; específicamente, la actitud positiva hacia ciertos valores que debe tener su trabajo.

De acuerdo al glosario de términos para la elaboración de los planes de desarrollo de las personas de SERVIR, se define competencias como: las “características personales que se traducen en comportamientos observables para el desempeño laboral, que supera los estándares previstos. Se refieren específicamente a conocimientos, habilidades y actitudes de las personas al servicio del Estado” (SERVIR, 2011: p.3).

Ambos conceptos integran una mirada holística de lo que es una competencia, integrando los

desempeños observables con las capacidades necesarias para alcanzar y superar los resultados esperados.

Competencias que requieren las personas al servicio del Estado para tomar decisiones de política y gestión con enfoque de género. Una propuesta en construcción desde el Ministerio de la Mujer.

Desde el Ministerio de la Mujer se está haciendo un esfuerzo por construir una propuesta de competencias para la gestión de políticas públicas para la igualdad de género que pueda aportar al proceso de reforma del servicio civil en la administración pública peruana.

El punto de partida es la constatación que en el Estado y las políticas públicas, la igualdad de género no ha sido un aspecto de preocupación prioritaria y ello se refleja en la ausencia generalizada del enfoque de género en experiencias de formulación de competencias para la gestión de las políticas.

Entendemos las competencias con enfoque de género como aquellas que apuntan a las capacidades para tomar decisiones y/o gestionar políticas con un enfoque de género. Esto significa que la/el servidora/o público/a deberá considerar las diferentes necesidades de las mujeres y hombres y el posible impacto que sus decisiones puedan tener en estos dos grupos.

Para la definición de estas competencias ha sido necesaria la revisión crítica de las tareas y roles que han tenido a lo largo de la historia tanto hombres como mujeres, además de las funciones en el trabajo y las prácticas institucionales que han llevado a situaciones de inequidad.

Estas competencias están basadas en actitudes, conocimientos y habilidades básicas para el análisis social, intercultural y de género que le permita al o la servidor/a público/a[17] realizar la reflexión sobre las estructuras sociales que producen la desigualdad entre hombres y mujeres, utilizar la literatura y recursos disponibles, desarrollar relaciones con personas de culturas diversas, así como comunicarse con un lenguaje inclusivo, respetando las diferencias y valorando la diversidad y la igualdad de oportunidades[18].

Al igual que cualquier otra competencia, aquellas que incluyen el enfoque de género tienen aspectos observables como por ejemplo, las actitudes, conocimientos y habilidades que se requieren para lograr que las personas al servicio del Estado incorporen, en las políticas públicas y en la gestión pública de las entidades del Estado, el enfoque de género.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha venido trabajando una propuesta de competencias como parte de sus recomendaciones para la mejora del servicio civil peruano. En este esfuerzo, destaca el desarrollo del Cuerpo de Gerentes Públicos para el cual se ha trabajado en base a competencias. Las competencias conceptualizadas en esta propuesta son

[17] Ley del Servicio Civil, Ley Nº 30057. Artículo 2.- Clasificación de los servidores civiles: los servidores civiles de las entidades públicas se clasifican en los siguientes grupos: Funcionario público, Directivo Público, servidor civil de carrera, servidor de actividades complementarias. En cualquiera de los grupos pueden existir servidores de confianza.

[18] Título Preliminar, Artículo III. Principios de la Ley del Servicio Civil. Son principios de la Ley del Servicio Civil: c) Igualdad de oportunidades. Las reglas del Servicio Civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

las denominadas competencias conductuales o "soft"[19], que se enfocan en características del comportamiento de la persona; a diferencia del enfoque propuesto de reunir conocimientos, habilidades y actitudes, éstas se centran en promover ciertas conductas que deberían permitir un mejor desempeño[20].

De igual manera, SERVIR ha utilizado como textos de referencia los diccionarios de competencias para señalar sus diferentes perfiles. Estos instrumentos son compendios estandarizados, que en teoría se debería aplicar a diferentes contextos y organizaciones. Adicionalmente, SERVIR también ha empleado una metodología del panel de expertos para validar la correcta asignación de una competencia a determinado perfil. Los materiales utilizados son los de Martha Alles y Spencer & Spencer.

Si bien la propuesta que se viene trabajando desde el MIMP no se ajusta necesariamente a lo desarrollado por SERVIR, esta podría ser tomada en cuenta a fin de incorporar en los perfiles de puesto, la gestión de políticas de igualdad de género.

El punto de articulación entre ambas propuestas sería la de integrar ambos conceptos de competencia, complementando los desempeños observables con las capacidades necesarias (conocimientos, habilidades y actitudes) de toda persona al servicio del Estado.

A continuación se presenta una versión preliminar de la matriz que se ha venido trabajando en materia de competencias para la gestión de políticas desde un enfoque de género, en el marco de los mandatos del sector MIMP (Decreto Legislativo Nº 1098 - Ley Orgánica de Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables).

Para la incorporación de las competencias específicas de cada puesto, debe tenerse en cuenta la nueva clasificación del servidor/a civil[21] de las entidades públicas, la cual clasifica en cuatro grupos a las personas al servicio del Estado:

- Funcionario/a público/a,
- Directivo/a de entidades públicas
- Servidor/a civil de carrera y
- Servidor/a de actividades complementarias

Teniendo en cuenta lo mencionado, será necesario definir a qué grupo se dirigen las competencias propuestas y/o desglosarlas en generales y específicas para cada grupo.

[19] Para mayor información ver: http://www.marthaalles.com/modelo-de-competencias.php.

[20] El concepto de competencia es discutido por teóricos de la sociedad del conocimiento que prefieren el término capacidad que abarca no solo conductas sino además los componentes: conocimientos, habilidades y actitudes.

[21] Ley del Servicio Civil, Ley Nº 30057, Artículo 2º.

A. Competencia de análisis de las relaciones y sistemas de género

Definición	La competencia de análisis de las relaciones de género y sistemas de sexo - género[21] se refiere a la identificación, descripción y comprensión de las formas de relación y organización social que involucra a hombres y mujeres en contextos determinados, que deben ser considerados en todas las intervenciones de las entidades públicas.
Conocimientos	• Conoce la literatura disponible sobre sistemas de género y metodología para la elaboración de diagnósticos con enfoque de género. • Conoce metodologías para reconocer necesidades específicas de las mujeres y hombres que produzcan diagnósticos que sirvan de base para las políticas y toda intervención del Estado. • Conoce metodologías para la identificación de impactos que una política, programa o proyecto puede tener en hombres y mujeres. • Conoce la normatividad nacional e internacional relacionada a las políticas de igualdad de género. • Conoce las disposiciones establecidas en el Plan Nacional de Igualdad de Género y las políticas de igualdad de género vigentes. • Conoce las disposiciones y políticas sectoriales con enfoque de género aprobadas por sectores y entidades públicas distintas al Ministerio de la Mujer. • Conoce las brechas de género relacionadas a su competencia como sector o nivel de gobierno.
Habilidades	• Alinea sus instrumentos de gestión a las disposiciones establecidas en el Plan Nacional de Igualdad de Género, las políticas públicas de igualdad de género y otras políticas sectoriales con enfoque de género. • Reúne data y capta información desagregada por sexo en relación a las causas y efectos de los problemas que busca atender. • Utiliza la variable sexo intersectada con variables como etnicidad, ruralidad y estado civil de hombres y mujeres, entre otras. • Comprende y visualiza el apoyo y las resistencias a los cambios orientados a promover la igualdad de género. • Adopta y aplica un lenguaje inclusivo en sus comunicaciones, documentos normativos y documentación oficial.
Actitudes	• Tiene una postura crítica y procura mantener al margen sus creencias religiosas, sesgos personales y prejuicios sexistas, intentando recoger y organizar la información del medio social sin emitir juicios de valor y orientándose por los estándares internacionales de derechos humanos y las evidencias a favor de la igualdad de género que orientan las políticas públicas.

[22] Se denomina sistema sexo-género al sistema específico de organización de las sociedades en el que las relaciones de género definen, no solamente la relación entre hombres y mujeres, sino también al sistema social, describiéndolo como "…el conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas". Concepto tomado del documento "Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas". MIMP-AECID. Lima, 2012.

B. Competencia intercultural para la igualdad de género

Definición	La competencia intercultural puede ser entendida como los conocimientos, habilidades y actitudes requeridos para interactuar efectivamente con personas de diferentes culturas y sus respectivos sistemas sexo-género.
Conocimientos	• Conoce los roles, identidades culturales y sistemas sociales de hombres y mujeres de la(s) cultura(s) involucrada(s) en las políticas, programas, proyectos del sector o nivel de gobierno.
Habilidades	• Utiliza técnicas de manejo de conflictos interculturales derivados del encuentro entre diversos sistemas sexo-género. • Utiliza una comunicación empática[22] para dirigirse a la ciudadanía, situándose mental y emocionalmente en la posición de otras personas o identificándose con ellas[23]. • Utiliza una comunicación asertiva, brindando una respuesta oportuna y directa, manteniendo respeto por la opinión propia y la de los demás[24], desde un marco de derechos y de la política nacional de igualdad de género. • Adopta y aplica un lenguaje inclusivo en sus comunicaciones, documentos normativos y documentación oficial.
Actitudes	• Tiene presente sus propios valores culturales, creencias y percepciones[25] procedentes de su sistema sexo-género y entra en diálogo con otros sistemas de valores. • Respeta concepciones diferentes de sexo-género y valora positivamente la diversidad.

[23] Seara-Cardoso, A., Neumann, C., Roiser, J., McCrory, E., & Viding, E. (2012: pp.67-71).

[24] Gibson, D.W & Zhong, M. (2005: 621-634).

[25] Dirección General de Productividad Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2009) Manual del Facilitador. Taller La Productividad Laboral en mi Vida Profesional. México: SEP.

[26] Quappe, S., & Cantatore, G. (2005).

C. Competencia de planeamiento y elaboración de programas y proyectos para la igualdad de género

Definición	La competencia de elaboración de programas y proyectos puede ser definida como aquellos conocimientos, habilidades y actitudes que permiten a las personas, al servicio del Estado, planificar y ejecutar programas, proyectos u otras intervenciones, para realizar intervenciones con un enfoque de género, en diferentes contextos tendientes a superar situaciones de inequidad y exclusión.
Conocimientos	• Conoce las competencias y funciones de su sector en relación a metas y logros de resultados para la igualdad de género y las incorpora en los planes, programas, proyectos u otras intervenciones. • Conoce las técnicas y herramientas para la planificación con enfoque de género. • Conoce cómo identificar brechas de género y formular indicadores de género. • Conoce la gestión de recursos humanos para promover medidas de acción afirmativa desde un enfoque de protección de derechos de las mujeres e igualdad de género. • Conoce indicadores que permiten evidenciar el gasto público asociado a la igualdad de género.
Habilidades	• Elabora indicadores de efecto, de resultado y de impacto para la igualdad de género como resultado de las políticas, planes y programas de los sectores y en todos los niveles de gobierno. • Elabora líneas de base asociadas a brechas de género. • Sintetiza y organiza información de manera ordenada sobre las desigualdades de género que atiende su entidad, para la toma de decisiones sobre la intervención a nivel de planeamiento y gestión (ejecución, seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas). • Adopta y aplica un lenguaje inclusivo en sus comunicaciones, documentos normativos y documentación oficial. • Adopta y aplica un lenguaje inclusivo en sus comunicaciones, documentos normativos y documentación oficial.
Actitudes	• Organiza y lidera el equipo de trabajo a su cargo para el planeamiento de políticas, programas, proyectos y otras intervenciones, respetando a sus colegas y fomentando un buen clima laboral. • Reconoce la importancia del enfoque de género en el planeamiento de políticas, programas y proyectos. • Promueve una cultura institucional respetuosa de las diferencias de género, orientación e identidad sexual que garantiza la igualdad de oportunidades.

D. Competencia de monitoreo y evaluación para la igualdad de género

Definición	La competencia de monitoreo y evaluación puede ser definida como los conocimientos, habilidades y actitudes requeridos para organizar la información necesaria para el monitoreo y evaluación de políticas, programas, proyectos y otras intervenciones orientadas a la igualdad de género.
Conocimientos	• Conoce como monitorear y evaluar planes, programas y proyectos con enfoque de género. • Elabora informes de monitoreo que contengan data desagregada por sexo o relacionada con la reducción o eliminación de brechas de género.
Habilidades	• Sistematiza información que da cuenta del avance en la disminución de las brechas de género con metas e indicadores claros. • Diseña y aplica instrumentos para el monitoreo y evaluación de los avances en el logro de la igualdad de género. • Identifica las limitaciones y oportunidades para la mejora de los procesos. • Identifica los momentos oportunos para monitorear y evaluar los avances en igualdad de género. • Adopta y aplica un lenguaje inclusivo en sus comunicaciones, documentos normativos y documentación oficial.
Actitudes	• Escucha activamente al equipo de trabajo, en los procesos de monitoreo y evaluación. • Asume el desafío de incorporar el enfoque de género en todos los procesos de monitoreo y evaluación de su sector o nivel de gobierno.

E. Competencia para la gestión y rendición de cuentas sobre los resultados de las políticas de igualdad de género

Definición	La competencia de gestión y rendición de cuentas sobre los resultados puede ser definida como los conocimientos, habilidades y actitudes requeridos para lograr coherencia y consistencia entre lo planificado y los resultados logrados en relación a la igualdad de género. La rendición de cuentas debe ser un acto que toda gestión por resultados debe incorporar para dar cuenta de la mejora en la calidad de vida de hombres y mujeres en el marco de los principios de transparencia[26] y de las políticas nacionales de igualdad de género.
Conocimientos	• Conoce como incorporar el enfoque de género en la gestión por resultados del sector o nivel de gobierno. • Conoce los resultados, metas e indicadores que le corresponde a su sector o nivel de gobierno para el cumplimiento del Plan Nacional de Igualdad de Género vigente. • Conoce los avances y limitaciones para el logro de resultados para la igualdad de género, de su sector o nivel de gobierno. • Conoce como realizar una gestión estratégica y operativa orientada a resultados para la igualdad de género. • Conoce como realizar una gestión presupuestal orientada a resultados para la igualdad de género.
Habilidades	• Formula metas e indicadores de género para una gestión por resultados eficiente y eficaz. • Formula indicadores relevantes de desempeño institucional en relación a los presupuestos asignados para el logro de la igualdad de género. • Evalúa la gestión presupuestal asociada a resultados de las políticas, planes programas y proyectos para la igualdad de género. • Evalúa el ejercicio presupuestal desde un análisis de género con indicadores relevantes. • Evalúa el impacto, efectividad y rentabilidad social de las normas, políticas, programas y proyectos implementados para el logro de la igualdad de género.
Actitudes	• Permite el control social de la ciudadanía en la gestión a través de la rendición de cuentas. • Tiene predisposición para hacer ejercicio del poder y la autoridad de manera democrática, lo cual le permite aminorar las resistencias hacia la rendición de cuentas. • Se compromete con la incorporación del enfoque de género de manera transversal en la gestión y rendición de cuentas sobre los resultados de las políticas de igualdad.

[27] La Ley Nº 27806 *"Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública"*.

La coordinación institucional para fortalecer competencias de los y las servidoras públicas

En las últimas semanas, la Autoridad Nacional del Servicio Civil y el Ministerio de la Mujer vienen coordinando la suscripción de un convenio marco orientado a establecer, en el ámbito de sus competencias funcionales, acciones de cooperación mutua con el objeto de desarrollar las capacidades del personal de ambas entidades, incorporando el enfoque de género en el marco de la gestión de las personas al servicio del Estado.

Se están definiendo diversos compromisos entre los cuales destacan, por parte de SERVIR, la incorporación de competencias para la gestión pública para la igualdad de género en las mallas curriculares de los programas de capacitación de los/as servidores/as públicos/as. Y por parte del MIMP, brindar asistencia técnica para la incorporación de competencias para la gestión pública para la igualdad de género en los instrumentos, herramientas y metodologías de formación de las y los servidores públicos, para lo cual pondrá a disposición de SERVIR, especialistas para que desarrollen y elaboren contenidos de la capacitación con enfoque de género, pudiendo incluso asumir el desarrollo de módulos o sesiones de capacitación en la Escuela Nacional de Administración Pública.

Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio [SERVIR] (2011). *Guía metodológica para la elaboración del Plan de Desarrollo de las Personas (PDP).* Elaboración del Plan de Desarrollo de las Personas (PDP) Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento.

Gibson, D.W & Zhong, M. (2005). *Intercultural communication competence in the health-care context.* International Journal of Intercultural Relations.

Lévy-Leboyer, C. (1997). *Gestión de las competencias*. Barcelona: Gestión 2000.

Morgeson, F., & Dierdorff, E. (2011). *Work analysis: From technique to theory.* In S. Zedeck (Ed.), APA handbook of industrial and organizational psychology (Vol. 2, pp. 3-41). Washington, DC: APA.

OIT – CINTERFOR (1997). *Formación para el Trabajo.* Santa Fe de Bogotá: Sena, Dirección de Empleo.

Pereda, S. & Berrocal, F. (2001). *Técnicas de gestión de recursos humanos por competencias.* Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur. Progreso humano en un mundo diverso.* Washington DC.

Quappe, S. & Cantatore, G. (2005). *What is cultural awareness, anyway? How do I build it*. Extraído de http://fulbright.state.gov/uploads/18/ba/18ba2d569cacee671241e-1a8dee5325d/What-is-Cultural-Awareness-Anyway.pdf

Seara-Cardoso, A., Neumann, C., Roiser, J., McCrory, E., & Viding, E. (2012). *Investigating*

associations between empathy, morality and psychopathic personality traits in the general population. Personality and Individual Differences.

UOGUELPH (2010). *Behavioural Competency Dictionary University of Guelph.*

Reseña biográfica

Patricia Olinda Carrillo Montenegro

Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con estudios de Maestría en Derecho con mención en Derecho Civil en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Desde 1995 se desempeñó en organizaciones no gubernamentales feministas y de derechos humanos, en áreas de desarrollo de capacidades y la promoción de los derechos de las mujeres (Movimiento Manuela Ramos), ciudadanía y participación política (Centro de Estudios Sociales y Publicaciones - CESIP) y derechos humanos (Centro de Estudios y Acción para la Paz - CEAPAZ). En febrero del 2002 ocupó el cargo de Gerenta de Promoción de la Mujer del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano-Promudeh. Entre 2003-2007 formó parte del equipo del Programa Pro Descentralización de USAID, como Coordinadora de la línea estratégica de desarrollo de capacidades subnacionales, implementando el programa en siete regiones y 536 municipalidades. Entre 2008-2011 prestó servicios en la Dirección de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, en el equipo de Presupuesto por Resultados.

Como consultora independiente ha prestado servicios a instituciones públicas como el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Economía y Finanzas; ONGs, organismos de cooperación internacional (BID, Banco Mundial, IFC del Banco Mundial, PNUD-Naciones Unidas), en temas vinculados con el desarrollo de capacidades, docencia en diplomados, la transversalización del enfoque de género en políticas públicas, presupuesto por resultados y gestión pública. El 22 de febrero 2012 se incorporó al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP como Directora General de la Mujer y desde julio de ese mismo año se viene desempeñando como Directora General de Transversalización del Enfoque de Género del Viceministerio de la Mujer.

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1
Entidades con las que se ha desarrollado en diferente nivel de intervención, la estrategia de Transversalización del Enfoque de Género 2012-2015

Entidades	Dirección de Articulación con Sectorial e Institucional	Dirección de Articulación con Gobiernos Regionales y Locales
10 Sectores	Salud, Educación, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Interior, Transportes y Comunicaciones, Agricultura y Riego, Desarrollo e Inclusión Social, Ambiente, Justicia y Cultura.	
6 Organismos Constitucionalmente Autónomos	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Jurado Nacional de Elecciones, Defensoría del Pueblo, Organismo Nacional de Procesos Electorales, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio Público.	
15 Gobiernos Regionales		Ayacucho, Cusco, Piura, San Martín, Pasco, Ica, Ucayali, La Libertad, Tumbes, Tacna, Moquegua, Lambayeque, Madre de Dios, Callao, Junín y Arequipa.
6 Gobiernos Locales		Municipalidades Provinciales de Cusco, Huamanga, Moyobamba y Piura. Municipalidad Metropolitana de Lima y Municipalidad Distrital de Villa El Salvador

Entidades	Dirección de Articulación con Sectorial e Institucional	Dirección de Articulación con Gobiernos Regionales y Locales
3 Organismos públicos ejecutores	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, Instituto Nacional de Investigación Agraria, Instituto Nacional Penitenciario.	
3 Organismos públicos especializados	Servicio Nacional de Saneamiento Agrario, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Autoridad Nacional del Servicio Civil.	
10 entidades de la sociedad civil, cooperación internacional y otras	ONU Mujeres y Agencia Española de Cooperación al Desarrollo.	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Care Perú, Asociación Civil Transparencia, Red Nacional de Mujeres Autoridades.

Cuadro 2

CUADRO COMPARATIVO PDP 2014 Y PDP 2015 QUE INCORPOREN O QUE PROGRAMEN ACCIONES DE CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO						
	PDP 2014			PDP 2015		
Entidad	**Nº Norma**	**Acciones de Capacitación**	**Presupuesto**	**Nº Norma**	**Acciones de Capacitación**	**Presupuesto**
MEM	Resolución Ministerial N° 050-2014-MEM/DM	Congreso Internacional para la Mujer Minera				
MIDIS				R.M. Nº 030-2015-MIDIS	Curso - Taller sobre enfoque de género	S/. 10,500.00
MIMP	Resolución Ministerial N° 020-2014-MIMP	Gestión administrativa atención de clientes internos y externos Considera contenidos de género.	S/. 65,000.00	R.M. Nº 052-2015-MIMP	Programa Especializado sobre Políticas Publicas con enfoque de género	S/.150,000.00
		Capacitación de "Gestión Pública. Considera contenidos de género. Planeamiento estratégico para la gestión de políticas pública. Considera contenidos de género	S/. 150,000.00			
		Planeamiento estratégico para la gestión de políticas pública. Considera contenidos de género	S/. 48,000.00			
MINAGRI	Resolución Ministerial N° 0133-2014-MINAGRI	Capacitación: Desarrollo y gestión de políticas públicas agrarias con inclusión de género.	S/. 11,000.00	R.M. Nº 0038-2015-MINAGRI	Taller - Transversal: Gestión de Políticas de Igualdad de Género.	S/. 2,000.00
MINAM				Acta Nº 001-2015-CE/MINAM	Taller: Igualdad de Género	S/. 0.00
MINCETUR				Resolución Ministerial N° 035-2015-MINCETUR	Cursos Transversales: Igualdad de Género	Costo aprox.: S/. 3,000.00

CUADRO COMPARATIVO PDP 2014 Y PDP 2015 QUE INCORPOREN O QUE PROGRAMEN ACCIONES DE CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO						
	PDP 2014			PDP 2015		
Entidad	**Nº Norma**	**Acciones de Capacitación**	**Presupuesto**	**Nº Norma**	**Acciones de Capacitación**	**Presupuesto**
MINCUL	Resolución Ministerial N° 035-2014-MC	Enfoque de género.	S/. 600.00	R.M. Nº 031-2015-MC	Taller: Gestión Pública con Enfoque de Género.	S/. 3,000.00
MINEDU	Resolución Ministerial N° 174-2014-MINEDU	Transversalización de Enfoques en la Gestión Educativa		R.M. Nº 301-2015-MINEDU		
MININTER	Resolución Ministerial N° 097-2014-IN	Seminario: Enfoque de género y políticas públicas.	S/. 2,500.00			
MINJUS	Resolución Ministerial N° 0017-2014-JUS	Actividad: La igualdad de género y los derechos humanos.	S/. 0.00	Resolución Ministerial N° 0015-2015-JUS	Actividad: Igualdad de Hombres y Mujeres	S/. 0.00
MINSA	Resolución Ministerial N° 496-2014/MINSA	Diplomado de "Derechos, Equidad de género e Interculturalidad"	S/. 5,000.00			
		Diplomado: Derecho en salud equidad y género e interculturalidad	S/. 6,738.00			
MTC	Resolución Ministerial N° 303-2014-MTC	Enfoque de género en la gestión pública.	S/. 0.00	Resolución Ministerial N° 033-2015 MTC/01	Enfoque de Género en la Gestión Pública	S/. 0.00
		Prevención del Acoso Sexual				
		Transversalización de Igualdad de género.				
MTPE				Resolución Ministerial N° 022-2015-TR	Acciones de capacitación (cursos, talleres, seminarios): 1.Equidad de Género 2.Lenguaje inclusivo 3.Conciliación del ambiente laboral y familiar	S/. 0.00

CUADRO COMPARATIVO PDP 2014 Y PDP 2015 QUE INCORPOREN O QUE PROGRAMEN ACCIONES DE CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO						
PDP 2014				PDP 2015		
Entidad	**Nº Norma**	**Acciones de Capacitación**	**Presupuesto**	**Nº Norma**	**Acciones de Capacitación**	**Presupuesto**
PRODUCE				R.M. Nº 033-2015-PRODUCE	Programa para el Apoyo Transversal: Comprende actividades de refuerzo para todo el personal del Ministerio: Inteligencia Emocional con Enfoque de Género	S/. 0.00
RREE	Resolución Secretaría General N° 0040-2014-RE	Incorporar el enfoque de género en las políticas y programas del MRE.	S/. 0.00	Resolución de Secretaria General Nº 0054/RE	Taller sobre el Lenguaje Inclusivo	S/. 0.00
					Charlas sobre temas de equidad de género e igualdad de oportunidades.	S/. 0.00
VIVIENDA	Resolución Ministerial N° 158-2014-VIVIENDA	Políticas Públicas: Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.	S/. 66,415.38	R.M. Nº 018-2015-VIVIENDA	Curso: Políticas Nacionales y Cultura Organizacional “Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres”.	S/. 45,000.00
CNM				Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura Nº 018-2015-P-CNM	Curso - Taller sobre Lenguaje Inclusivo	S/. 3,000.00
JNE	Resolución Nº 228-2013-P/2013	Programa sobre Enfoque de Género relacionado		Resolución Nº 016-2015-P/JNE	Programa de Capacitación Identificadas: c) Motivación, integración e identificación: capacitación vinculada al tema de género.	
ANA	Resolución Jefatural **N° 069-2014-ANA**	Género e interculturalidad	S/. 10,000.00			
ANR	Resolución N° 0092-2014-ANR	Cultura de Género.	S/. 5,000.00			

CUADRO COMPARATIVO PDP 2014 Y PDP 2015 QUE INCORPOREN O QUE PROGRAMEN ACCIONES DE CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO						
PDP 2014				PDP 2015		
Entidad	**Nº Norma**	**Acciones de Capacitación**	**Presupuesto**	**Nº Norma**	**Acciones de Capacitación**	**Presupuesto**
DEVIDA	Resolución de Secretaría General N° 024-2014-DV-SG	En políticas de igualdad de género y PLANIG	S/. 3,600.00			
CENEPRED	R.J. Nº 090-2014-CE-NEPRED/J	Equidad: Todo el personal del CE-NEPRED debe contar con acceso a igualdad de oportunidades, disfrutar de dichas oportunidades y beneficiarse con ellas.		Resolución Jefatural Nº 011-2015-CENEPRED/J	Curso: Cultura de Igualdad de Género.	S/. 0.00
CONADIS				Resolución de Presidencia Nº 008-2015-CONADIS/PRE	Cursos Transversales: Género	S/.131,850.00
SUTRAN	Resolución de Superintendencia N° 013-2014-SUTRAN/01.2	Igualdad de Género	S/. 1,752.00			
TOTAL PRESUPUESTO ASIGNADO			**S/. 225,605.38**	**TOTAL PRESUPUESTO ASIGNADO**		**S/. 346,350.00**

Nota: Para el 2015 el incremento general es de S/. 120,744.62
ELABORADO por la DIRECCIÓN DE ARTICULACIÓN SECTORIAL E INTERINSTITUCIONAL – DASI de la Dirección General de Transversaliación del Enfoque de Género.

Resumen

La desigualdad de género es un problema público y un obstáculo para el desarrollo humano. La incorporación del enfoque de género en las políticas y la gestión pública es fundamental para la eficacia de la acción del Estado.

El Estado Peruano ha establecido como una de sus competencias la promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas y privadas, políticas, planes y proyectos del Estado. Para ello, el Ministerio de la Mujer ha implementado una estrategia basada en el desarrollo de capacidades de las entidades públicas para la transversalización del enfoque de género en sus políticas y gestión, aportando herramientas conceptuales y metodológicas para incorporar el enfoque de género en todo el ciclo de la política y la gestión pública.

Es evidente la necesidad de formular competencias que deben desarrollarse en los planes de desarrollo de capacidades de las personas al servicio del Estado, que permitan la toma de decisiones a nivel de política y gestión con enfoque de género y que impacten de manera positiva en la ampliación de las oportunidades de mujeres y hombres y en el pleno ejercicio de sus derechos, como resultado de los bienes y servicios que entrega el Estado. Por ello, debe tomarse en cuenta el proceso de reforma y modernización del Estado, y aportar herramientas para la mejora de los procesos de gestión de recursos humanos.

En el marco del proceso de tránsito al régimen del servicio civil se están definiendo las competencias básicas y la descripción de puestos, que permitan identificar qué es lo que se requiere de cada posición en la organización, cuáles son los saberes integrales exigidos para el puesto y las funciones a desempeñar, lo cual permitirá una evaluación óptima del recurso humano, orientada a la mejora de los procesos.

Desde el Ministerio de la Mujer se está haciendo un esfuerzo por construir una propuesta de competencias para la gestión de políticas públicas para la igualdad de género, que pueda aportar al proceso de reforma del servicio civil en la administración pública peruana.

Entendemos las competencias con enfoque de género como aquellas que apuntan a las capacidades para tomar decisiones y/o gestionar políticas con un enfoque de género. Esto significa que la/el servidora/o público/a deberá considerar las diferentes necesidades de las mujeres y hombres y el posible impacto que sus decisiones puedan tener en estos dos grupos.

Las competencias propuestas por el MIMP son las siguientes:

- Analiza las relaciones y sistemas de género.
- Integra el enfoque intercultural para la igualdad de género.
- Planifica y elabora programas y proyectos para la igualdad de género.
- Desarrolla acciones de monitoreo y evaluación para la igualdad de género.
- Gestiona y rinde cuentas de cuentas sobre los resultados de las políticas de igualdad de género.

Ponencia 3: Principales resultados del Séptimo Reporte de la Defensoría del Pueblo del Perú sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres

Carolina Garcés Peralta

I. Introducción

Los avances que se producen en el mundo en materia de derechos humanos no son uniformes; en efecto, en algunos casos se trata de luchas para las que se ha encontrado mayor conocimiento, consenso y apoyo a nivel internacional, en los Estados y, en general, en la ciudadanía.

Esta situación también se presenta en el caso de las mujeres, quienes conformamos alrededor de la mitad de la población mundial y que, sin embargo, a pesar de los innegables avances producidos en las últimas décadas, todavía continuamos luchando por alcanzar la plena vigencia de nuestros derechos en igualdad de condiciones con los hombres.

Solo por poner un ejemplo, comprender -sin que se produzca mayor objeción- que las mujeres hemos sido históricamente discriminadas por el solo hecho de ser tales resulta más fácil en temas como violación sexual o feminicidio, sin por ello negar la persistencia de estereotipos muy arraigados que aún toleran o justifican estas manifestaciones de discriminación.

Pero existen otros temas sobre los cuales -con honestidad- nos cuesta aún tomar conciencia de su real importancia, sea por su novedad, su tecnicismo, entre otras razones. Y sin embargo se trata de materias sin cuyo tratamiento no se logrará erradicar las brechas y desigualdades que aún hoy persisten contra las mujeres.

Pues es precisamente de estos temas –que incluso podemos catalogar como pioneros o novedosos- que hoy busco tratar en esta presentación; es decir, de presupuestos públicos y de recursos humanos con enfoque de género.

II. Antecedentes

Históricamente, la organización patriarcal determinó que no existiera igualdad entre mujeres y hombres, y para mantener el poder se dispuso una rígida división del trabajo, relacionando simbólicamente lo masculino con atributos valorados como positivos y lo femenino con atributos considerados de menor valor. Esto derivó en una organización sociocultural por la cual el trabajo comúnmente adjudicado a las mujeres no se paga, mientras que el realizado por los hombres sí recibe un reconocimiento económico y social. Resulta, por tanto, necesario tener en cuenta que estas construcciones socioculturales de lo femenino y masculino se expresan en lo que solemos trabajar como roles, espacios y atributos de género (Ruiz-Bravo, 2013).

Así, por ejemplo, en cuanto a los roles que se atribuyen en razón de género tenemos que, mientras que las mujeres suelen ser identificadas como madres, los hombres son vistos como proveedores económicos y jefes del hogar. Esta identificación de roles ha dado lugar a la división sexual del trabajo, que puede sintetizarse en la idea de que mujeres y hombres estamos obligados a cumplir ciertas tareas porque estaríamos “innatamente” capacitadas/os para ello. Así, la división sexual del trabajo se configura como uno de los ejes y mecanismos más pode-

rosos de perpetuación de la discriminación de género.

En segundo lugar, están los espacios que se atribuyen en razón de género en los que se actúan los roles anteriormente mencionados. Así, de manera general puede sostenerse que lo público se identifica con lo masculino y lo privado con lo femenino, lo que ha generado un impacto adverso en las mujeres. Por ejemplo, el grave problema de la violencia contra las mujeres se consideró, por mucho tiempo, un asunto privado o doméstico, al que la actuación del Estado no debía ingresar. Hoy felizmente la violencia de género ya se reconoce como un auténtico problema social, de salud pública, de acceso a la justicia y, en general, de derechos humanos.

Finalmente, los atributos o características de la personalidad. A partir de este tercer elemento se asume que hombres y mujeres tienen una "naturaleza" diferente. Así, se asocia por ejemplo lo femenino a la emoción, la delicadeza, el sacrificio y la renuncia, mientras que lo masculino es vinculado con la objetividad, la fuerza y la competencia. El problema radica en que estos estereotipos sobre las formas de ser, sentir y actuar de mujeres y de hombres tienen un impacto directo en aquello que es social y económicamente valorado o subvalorado en el ámbito laboral. Corresponde, por tanto, que estas concepciones socioculturales sean adecuada y objetivamente evidenciadas, examinadas y, por ende, transformadas.

Aunque las mujeres trabajan actualmente también en el espacio público sufren de discriminación, pues la mayoría aún no logra tener las mismas oportunidades que los hombres. Ello se debe a que socialmente se nos continúa exigiendo, adicionalmente, realizar el rol del trabajo doméstico y de cuidado, por lo que cumplimos una doble o triple jornada, mientras que, por regla general, los hombres no participan o participan muy poco en las actividades necesarias para la vida que no reciben remuneración. Datos oficiales en el Perú, como la Primera Encuesta Nacional del Uso del Tiempo 2010 (ENUT) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), corroboran que las mujeres peruanas trabajan más respecto a los hombres. En efecto, dicha encuesta permitió conocer el número de horas que en el Perú hombres y mujeres destinan a trabajar en el mercado de actividades remuneradas y, en el hogar, en actividades domésticas no remuneradas. Así, mientras que las mujeres le dedican un promedio semanal de 39 horas con 28 minutos al trabajo doméstico no remunerado, los hombres le dedican 15 horas con 53 minutos semanales. Comparando resultados, resulta que las mujeres trabajan 23 horas con 35 minutos más que los hombres en las actividades domésticas, trabajo por el que no reciben pago alguno (MIMP, 2011: p.10).

Por otro lado -como se desarrollará más adelante- las mujeres siguen recibiendo una remuneración menor por el mismo trabajo que realizan hombres y tienen menor acceso a los puestos de dirección. Lo último demuestra que, a pesar de haber logrado un nuevo rol y lugar en el espacio público, persiste una cultura discriminatoria por razones de género.

Y aquí debemos ser conscientes que toda esta situación de discriminación genera también problemas en la sociedad y en el desarrollo de cada país en su conjunto. Y es que resulta innegable que "el género mismo es economía" (Flórez Estrada, 2007: p.10), pues la vulneración de derechos fundamentales, de la autonomía y la falta de empoderamiento de las mujeres, el no acceder a la propiedad en condiciones de igualdad real, así como a la participación en la toma de decisiones afecta también el desarrollo económico y social del país. Ello pese a que, según la CEPAL, el Perú es el país con la mayor tasa de participación laboral femenina en la región con 66,8% frente al promedio regional de 52,6% (CEPAL, FAO, ONU MUJERES, PNUD y OIT, 2013). Es más, existen situaciones donde la desigualdad es peor; tal es el caso del trabajo do-

méstico no remunerado al que se dedican mayormente las mujeres o el del trabajo doméstico remunerado que tiene graves carencias de derechos laborales en condiciones claramente discriminatorias y que, en el Perú, es desarrollado en un 96%, por mujeres.

Es por ello que la CEPAL ha planteado como desafío evaluar la eficacia de los programas de empoderamiento económico para lograr la autonomía de las mujeres y, de esta forma, contribuir a que los Estados eliminen la violencia de género, sus causas y, en general, la discriminación.

Y es que es innegable que las mujeres somos un factor clave en el desarrollo, pues utilizamos los recursos de forma más productiva y provechosa para nuestras familias; mientras que la violencia contra las mujeres genera también graves consecuencias económicas en el país.

Es en virtud de lo expuesto que resulta claro que introducir y transversalizar la perspectiva de la igualdad de género constituye, además de una obligación, un requisito indispensable en todo el accionar del Estado.

III. La Transversalización del Enfoque de Género (TEG). Una obligación del Estado peruano

El concepto de transversalizar el enfoque de género cuenta con una definición oficial en nuestro país que se encuentra en el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG) y que se vincula con la gestión pública del Estado.

Así, según el PLANIG, la TEG es el proceso de examinar las implicancias que tiene, para hombres y mujeres, cualquier acción del Estado, como es el caso de la legislación, las políticas, los programas, entre otros. Este proceso que debe darse en todas las áreas y en todos los niveles de gobierno.

Es este proceso es el que permitirá integrar las necesidades e intereses de hombres y mujeres en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas, de manera que hombres y mujeres se beneficien por igual, sin ningún tipo de discriminación.

A partir de esta definición podemos emplear, para su mejor comprensión, la alegoría del tejido. Esta es una alegoría que hemos tomado del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) del Perú, ente rector en materia de protección y promoción de los derechos de las mujeres y que nos parece acertada pues la transversalidad supone, nada más y nada menos, que en cada punto del tejido esté presente el enfoque de género. No se trata, por tanto, de un asunto que deba ser tratado como un compartimento estanco; muy por el contrario, el enfoque de género debe estar presente en cada acción, decisión, norma, política, programa, asignación presupuestal; en general, “en cada puntada” que dé el Estado peruano.

Y es que en el marco de un Estado social y democrático de derecho, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres constituye una obligación de todo el Estado en su conjunto (en sus tres niveles de gobierno), y una de las estrategias para alcanzar este objetivo es precisamente la TEG.

Cabe incidir en que esta obligación se sustenta en derecho a la igualdad (en su dimensión sustantiva, material o real) y el derecho a la no discriminación que –a su vez– derivan de la Constitución y de una serie de instrumentos internacionales ratificados por el Perú, los cuales han sido asumidos como parte de los compromisos nacional e internacionalmente adoptados por el Estado en materia de protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres. Entre

ellos, se encuentran la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (conocida como la Convención Belem Do Pará).

En el ámbito nacional no podemos dejar de mencionar, en primer lugar, a la Constitución, norma suprema del Estado que en su artículo 2°, inciso 2, reconoce el derecho de toda persona a la igualdad y no discriminación por diferentes motivos, entre ellos el sexo. Seguidamente, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (LIO), Ley N° 28983, vigente desde el año 2007, tiene como objetivo establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a cuyo seguimiento se deben los siete reportes de supervisión elaborados hasta la fecha por la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, este mandato está contenido también en los diferentes planes nacionales, entre los que destacan el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, el ya referido Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016. Cabe destacar que este último plan prevé entre sus acciones fortalecer la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, incluyendo la incorporación de criterios de igualdad de género en la evaluación de servidores y servidoras públicas.

Son las normas aquí referidas las que brindan el principal marco jurídico que establece la obligatoriedad de la transversalización del enfoque de género en la gestión pública en el Perú.

Supervisión Defensorial sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (LIO).Principales Resultados del séptimo reporte (2014).

El Perú está obligado a adoptar políticas orientadas a eliminar la discriminación de las mujeres y asegurar su pleno desarrollo en todos los ámbitos, social, económico y cultural. En este contexto, la ya referida Ley N° 28983 – Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (LIO) establece desde el 2007 la obligación del Estado –en sus tres niveles de gobierno- de remover los obstáculos que impiden a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos.

En este sentido, la LIO encomienda a la Defensoría del Pueblo -organismo constitucionalmente autónomo encargado de la defensa de los derechos fundamentales y de la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal- reportar los avances en el cumplimiento de esta norma.

Es por ello que la Defensoría del Pueblo ha supervisado año a año el cumplimiento de esta ley por parte del Estado. Dado que en el año 2009 se transfirieron las competencias a los gobiernos regionales en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, se consideró desde entonces necesario centrarnos en supervisar dicho cumplimiento específicamente en este concreto nivel de gobierno.

Lo expuesto resulta importante teniendo en cuenta que el Perú es –como ya se ha manifestado- un Estado unitario y descentralizado a la vez y que, siendo el regional un nivel de gobierno más directo con la población, contribuye a una mejor prestación de servicios del Estado a la comunidad en atención a su particular realidad. Esto guarda especial relevancia en un país pluricultural como el nuestro, en el que las mujeres no integramos un grupo homogéneo sino diferenciado por motivos como el origen étnico, la situación de pobreza, la discapacidad, la edad, poner solo algunos ejemplos y en donde, por ende el Estado requiere atender estas necesidades diferenciadas incorporando medidas específicas para combatir las múltiples

discriminaciones que suelen enfrentar las mujeres y que agudizan su exclusión.

Es importante mencionar que el VII Reporte, cuyos principales resultados referiremos en el presente trabajo, evalúa los avances del Estado peruano en el cumplimiento de la LIO a partir de dos estudios que analizan dos aspectos fundamentales en la gestión pública:

1) "Balance de la actuación del estado – con especial incidencia en los gobiernos regionales- respecto de la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos, 2010-2014", que evalúa la actuación de los 25 gobiernos regionales y de los principales actores involucrados (MIMP, MEF) frente a la obligación legal de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos.
2) "Gestión pública de recursos humanos con enfoque de género: la participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales" que identifica las acciones desarrolladas para promover la participación, defensa y promoción de los derechos de las mujeres en su interior. Para tal efecto se supervisó a siete gobiernos regionales en base a criterios como la representatividad de las tres regiones del país y a sus índices de paridad en puestos directivos.

Para poder entender la importancia de estos dos estudios es relevante recordar lo que son las "brechas de género". La persistencia en nuestra sociedad de patrones social y culturalmente arraigados genera todavía una situación de subordinación de las mujeres respecto de los hombres. Esta afirmación se corrobora en la existencia de brechas de discriminación; es decir, de desigualdades significativas objetivas y verificables que no tienen ninguna justificación y que afectan directamente la real vigencia de los derechos fundamentales de las mujeres por el solo hecho de ser tales.

Algunos ejemplos de persistencia de brechas se presentan a continuación. Como se ha referido líneas arriba, de acuerdo a información proporcionada por CEPAL en el 2013, el Perú es el país con mayor participación laboral femenina. Pero esta cifra, que a primera vista parece ser algo positivo, preocupa debido a que ello deriva en un mayor riesgo de vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres. Ello a diferencia de países como Suecia y Noruega, que tienen una cifra similar de participación laboral pero donde han sido pioneros en concebir tareas de cuidado como obligación del Estado, así como de hombres y mujeres por igual.

De otro lado, conforme a la última información del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI, 2015), entre enero y marzo del 2015 el ingreso promedio de las mujeres continúa representando solo el 68% del ingreso de los hombres en favor de estos por igual trabajo en iguales condiciones. Esta brecha salarial también ha sido reconocida por SERVIR (2015) que refiere que en los últimos nueve años, en el servicio civil los hombres han ganado, en promedio general, 15% más que las mujeres, siendo las brechas salariales por género disímiles (según el nivel educativo culminado). De otro lado, de acuerdo a información de esta misma entidad, en el servicio civil los hombres ocupan el 70% de los cargos de nivel directivo a nivel nacional.

Todas estas brechas son el resultado de problemas graves y estructurales que deben afrontarse decididamente por el Estado peruano por las distintas entidades que lo conforman y en sus tres niveles de gobierno.

La pregunta que resulta indispensable plantearse es qué se requiere para que el Estado cumpla con esta obligación legal. Esto a través de una gestión pública con enfoque de género a partir

de la asignación de presupuestos y de la transversalización del enfoque de género en la propia gestión de recursos humanos del Estado.

Las brechas de género que acabamos de referir nos permiten asegurar que las políticas públicas y los presupuestos asignados e implementados no pueden ser neutrales o estandarizados. Por el contrario, requieren tener en cuenta las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres para poder revertir las brechas identificadas y, de esta manera, lograr el efectivo goce de sus derechos fundamentales. A esto es lo que se denomina presupuestos con enfoque de género.

Balance de la actuación del Estado -con especial incidencia en los Gobiernos Regionales- respecto de la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos 2010-2014

Ahora bien, ¿cuál es el balance realizado por la Defensoría del Pueblo respecto al trabajo de los gobiernos regionales en materia de incorporación del enfoque de género en todo el ciclo presupuestal? Los problemas que se han evidenciado son fundamentalmente los siguientes:

- Dificultades de los gobiernos regionales (GR) para incorporar el enfoque de género en todo el ciclo presupuestal. Los GR han tenido serios problemas para planificar, aprobar, implementar y evaluar políticas y presupuestos con enfoque de género a partir del uso de indicadores y metas para reducir brechas. Y en este punto considero importante insistir en que no se trata de meras cifras e indicadores económicos o de data que pueda parecer fría o, incluso, remota. En efecto, solo a partir del análisis de un ciclo presupuestal completo se puede identificar si, por fin, se están realizando o no avances consistentes para lograr la progresiva eliminación de la discriminación que enfrentan las mujeres. Porque todo este análisis económico repercute de manera directa en la vida de cada persona que, por ser mujer, se ve afectada al no poder disfrutar de sus más elementales derechos humanos, de una vida con dignidad.
- Los avances han sido fundamentalmente normativos. La emisión de normas jurídicas (como la LIO, la Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto, Ley N° 28411 que establece el enfoque de género como criterio de evaluación de ejecución presupuestal-, planes, directivas, manuales) no resultan suficientes si persisten dificultades para su implementación. Así por ejemplo, la existencia de gobiernos regionales que cuentan con planes regionales de igualdad de género no ayuda a reducir brechas de género si no van de la mano con la incorporación de las políticas públicas en los planes institucionales (planes estratégicos institucionales, planes operativos institucionales, planes de desarrollo concertado).
- Insuficiente trabajo coordinado y conjunto entre entes rectores (Ministerio de la Mujer y Ministerio de Economía y Finanzas) y los niveles de gobierno que no ha permitido que se desarrolle una política pública en la materia, ello a diferencia de países como México, Chile, Costa Rica y Nicaragua.
- Si bien el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) ha elaborado documentos importantes e incrementado acciones durante el 2014, aún no se ha podido lograr la capacitación y asistencia técnica a todos los GR ante la insuficiencia de recursos humanos y presupuestales.
- El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha emitido directivas anuales pero de manera general y aislada, sin capacitación ni asistencia técnica. Continúa pendiente la elaboración de instructivos para su aplicación.

Por todo lo expuesto, en la actualidad en el Perú; los gobiernos regionales no cuentan con suficiente orientación, seguimiento y evaluación en la materia, lo que una vez más demuestra la necesidad de capacitación y asistencia técnica sobre cómo presupuestar y gestionar con enfoque de género.

Respecto a la programación y formulación presupuestal, el balance realizado por la Defensoría del Pueblo evidencia que, para el año 2012, el etiquetado del gasto para acciones orientadas a la igualdad de género se realizó en cinco (5) de los veinte (20) gobiernos regionales entonces supervisados (Amazonas, Ayacucho, Huánuco, Callao y Ucayali) lográndose que en ellos se definieran asignaciones presupuestales en temas de derechos de la mujer. Pero si bien lo expuesto constituyó un avance, preocupa que la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto de los gobiernos regionales para dicho año 2012 fue de solo 0,03% del presupuesto total. Resulta claro que falta mucho por recorrer, pues el monto del presupuesto asignado para reducir brechas de género fue bastante menos del 1% del presupuesto otorgado a los gobiernos regionales.

Dada la gravedad de esta problemática, quisiera incidir en el balance presupuestal realizado en materias específicamente vinculadas a violencia contra la mujer. Y es que a pesar de la persistencia de una alta tasa de violencia contra las mujeres, las últimas supervisiones defensoriales realizadas en el marco de supervisión del cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (LIO) constataron que la asignación presupuestal en esta materia es mínima. En efecto, del total de 25 gobiernos regionales solo cuatro (4) asignaron presupuesto en el año 2010, ocho (8) lo hicieron en el año 2011 y solo tres (3) en el año 2012. Si bien lo ocurrido en el 2012 es un retroceso numérico, hay que reconocer que la asignación y ejecución presupuestal fue para actividades programáticas (es decir, no aisladas sino más bien continuas y que por tanto permitirían la reducción de las brechas de género).

Lamentablemente las consecuencias de la falta de políticas públicas programáticas, coordinadas e integrales, así como de la insuficiencia de presupuesto se manifiestan en que, más allá de la emisión de normas y planes, el INEI siga informando que, a nivel nacional, no ha decrecido el nivel de violencia contra las mujeres por parte de sus parejas y que el MIMP haya informado que a mayo del año 2015 ya se habían cometido 40 casos de feminicidio y 76 tentativas. Ello se corrobora con los recientes datos de CEPAL en los que en el 2014 se reportó al Perú como el segundo país con la tasa más alta de feminicidio en América Latina y el Caribe.

Solo nos queda sostener que lo que no está en el presupuesto no existe, que las políticas públicas sin presupuesto no funcionan y que contribuyen a que, a pesar de los avances, persistan las brechas y, por tanto, la discriminación contra las mujeres.

3.1 Gestión pública de recursos humanos con enfoque de género: la participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales

Una gestión pública de recursos humanos con enfoque de género resulta fundamental para garantizar:

- Un trato no discriminatorio entre mujeres y hombres al interior del propio Estado.
- Un servicio civil de calidad y, a la vez, democrático y representativo que beneficiará directamente a la ciudadanía, que es precisamente la razón de ser del Estado.

De ahí la importancia que el último reporte realizado en el año 2014 por la Defensoría del Pueblo del Perú haya buscado incidir en la participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales, con la finalidad de identificar los principales problemas que aún enfrentan las mujeres al interior del propio Estado y que limitan su participación en este nivel de gobierno.

Un primer aspecto a referir respecto a los principales resultados de este estudio es que, respecto a normas y políticas, del total de veinticinco (25) gobiernos regionales existentes en el país, solo siete (Arequipa, Ayacucho, Ica, Junín, Madre de Dios, Piura y San Martín) cuentan con normativa para institucionalizar la transversalización del enfoque de género.

De otro lado, preocupa que la mayoría, es decir cinco de las siete Oficinas de Recursos Humanos visitadas por la Defensoría del Pueblo (Huánuco, Huancavelica, Lambayeque, Puno y Tacna), consideran que transversalizar el enfoque de género únicamente se limita a respetar los permisos por lactancia, las licencias por maternidad/paternidad así como la implementación de lactarios.

Por otro lado, la participación de las mujeres en los puestos con poder de decisión sigue siendo minoritaria. A partir de la supervisión realizada durante el año 2014, hemos identificado que en los 25 gobiernos regionales la participación de las mujeres en los puestos directivos solo alcanza el 18,98%, en contraste con la participación de los hombres que representa el 81,02%. Es decir, en los gobiernos regionales la cifra denota una situación aún más grave que aquella referida por SERVIR que –como vimos líneas arriba- a nivel nacional es de 30% de mujeres y 70% de hombres en cargos directivos. Preocupa en especial la situación de Puno y Huancavelica que presentan la menor proporción de mujeres en puestos directivos de todos los gobiernos regionales, con dos o cero mujeres directivas, respectivamente.

Pero el principal problema encontrado en la supervisión radica en que, a pesar de los avances, las personas encuestadas refieren la persistencia de prácticas y actos discriminatorios que responden a la situación de subordinación de la que, por razones de género, aún son víctimas. Así, el 32% de las funcionarias de los gobiernos regionales que fueron entrevistadas mencionó experimentar discriminación en su relación laboral actual. En todos los GR supervisados al menos una servidora pública declaró haber percibido discriminación de género.

Reproducimos solo algunos testimonios que son un claro reflejo de ello:

- *“En algún momento me sentí discriminada por razones de género porque mi jefe creía que por ser mujer tenía menor capacidad para un trabajo determinado, pero el tiempo le hizo ver lo contrario y creo ahora piensa distinto a lo que él creía”.*
- *“Por ser mujer se pretende que una cambie de opinión jurídica cuando al jefe anterior que fue hombre no se lo pedían”.*
- *“Por mi condición de mujer he sido hostilizada, presionada, siempre me exigían y me responsabilizaban de más cosas que a los demás gerentes, tal vez con la intención de hacerme fracasar y que dejara el cargo; fui la única gerenta mujer del equipo”.*
- *“Hay mucho machismo y resistencia de que una mujer lidere la oficina”.*
- *“Falta de apoyo en la carga laboral, se siente sobrecarga de trabajo”.*
- *“En el actual trabajo la expresión que se utilizó para mi persona fue de que por ser mujer debo estar de cocinera y no trabajando en el gobierno local”.*
- *“En otros centros laborales sí hubo discriminación, me dijeron ‘felizmente eres inteligente pues sino no no puedo trabajar con una mujer’”.*

En lo que se refiere a capacitación, tres de las oficinas de recursos humanos entrevistadas (Huánuco, Lambayeque y Piura) consideran que las mujeres enfrentan mayores barreras para acceder a ella por la doble jornada que asumen (cuidado del hogar y trabajo). Sin embargo, solo dos GR supervisados con Planes de Desarrollo de las Personas al servicio del Estado (PDP) incluyen el enfoque de género (Amazonas y Piura), mientras que ninguno de los siete GR visitados por la Defensoría del Pueblo implementaron medidas para promover la participación igualitaria de las mujeres en la capacitación.

De otro lado, preocupa que persista esa equivocada práctica en virtud de la cual en las capacitaciones sobre enfoque de género se suele enviar a mujeres por considerar que se trata de "temas de interés femenino".

Otro de los obstáculos que afecta fundamentalmente a las mujeres en su trabajo es el hostigamiento sexual. No obstante, de los 25 gobiernos regionales existentes en el país, siete aún no cuentan con normativa interna en la materia (Cusco, Junín, Lambayeque, La Libertad, Loreto, San Martín y Tacna). Asimismo, resulta indispensable el conocimiento y difusión de estas normas y, sobre todo, que se establezcan procedimientos específicos para la denuncia eficaz, su adecuada investigación y la sanción de estos casos.

Cabe mencionar que llama la atención que, a pesar de ser el hostigamiento sexual en el empleo una grave y común manifestación de violencia de género, ninguna de las siete oficinas de recursos humanos supervisadas por la Defensoría del Pueblo reportó (durante el período 2011-2014) la existencia de casos de hostigamiento sexual; información que, sin embargo, contrasta con aquella brindada por las funcionarias entrevistadas.

De otro lado, seis de los siete GR visitados contaban con normativa sobre el uso de lenguaje inclusivo (Amazonas, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Piura, Tacna); sin embargo, las servidoras entrevistadas manifiestan que no hay suficiente difusión ni capacitación en la materia para su adecuada implementación.

Otro de los problemas evidenciados en la supervisión se encontró en lo referente a responsabilidades familiares compartidas, así como a las medidas para conciliar el trabajo y la vida familiar y personal. Así, por ejemplo, si bien los siete gobiernos regionales supervisados cumplían en general con el otorgamiento de licencias de maternidad, paternidad y permisos por lactancia, solo cinco de ellos (Amazonas, Huancavelica, Lambayeque, Piura y Tacna) contaban con lactarios. Finalmente, preocupa que ninguno de los siete gobiernos regionales supervisado contara con guardería institucional ni implementara medidas de conciliación adicionales.

Por último, es necesario entender que todas las medidas para para promover responsabilidades familiares compartidas -a diferencia de lo que lamentablemente solemos creer- no solo incidirán en el respeto de los derechos de las mujeres, sino también en la mejora de la vida laboral, familiar y personal de los hombres, quienes también requieren de cambios en los patrones socioculturales para la mejora de su calidad de vida.

3.2 Principales recomendaciones defensoriales

Entre las principales recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en relación a los resultados del séptimo reporte cabe referir las siguientes:

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)

- En materia de recursos humanos, realizar acciones para transversalizar el enfoque de género en la gestión pública en coordinación con SERVIR.

- Fortalecer la asistencia técnica, capacitación y sensibilización para transversalizar el enfoque de género en la gestión de recursos humanos, así como en materia presupuestal.

- Promover la implementación de medidas para el fortalecimiento de responsabilidades compartidas y la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

- Adoptar medidas para que las entidades estatales implementen lactarios y guarderías a fin de garantizar los derechos de las madres, padres, niños y niñas.

Al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

- Reiterar que, como ente rector en materia económica y financiera, emita lineamientos, instructivos y otros mecanismos que orienten la incorporación del enfoque de género en todas las fases del ciclo presupuestal.

Al MIMP y al MEF

- Fortalecer sus mecanismos de coordinación interinstitucional a fin de que contribuyan a difundir el contenido, los alcances y la aplicación de la normativa vigente en materia de presupuestos con enfoque de género.

A SERVIR

- Establecer una normativa que incorpore expresamente lineamientos para una gestión pública de recursos humanos con enfoque de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

A los Gobiernos Regionales

- Emitir e implementar normativa para transversalizar el enfoque de género en su gestión interna (lineamientos).
- Aprobar Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP) con enfoque de género y brindar capacitación permanente.
- Emitir e implementar normativa vinculada a la protección contra el hostigamiento sexual (con procedimientos específicos), así como el uso del lenguaje inclusivo.
- Implementar medidas para eliminar estereotipos de género y establecer responsabilidades compartidas, conciliando la vida laboral, familiar y personal, en coordinación con el MIMP, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y SERVIR (como es el caso de servicios de cuidado y horarios flexibles).
- Incorporar políticas de igualdad de género a partir del uso de indicadores en la planificación estratégica regional (planes estratégicos institucionales, planes operativos institucionales, planes de desarrollo concertado) en todas las fases del ciclo presupuestal para la reducción de las brechas, a partir de actividades programáticas.

Reflexiones finales

Solo la adopción e implementación de políticas públicas, estrategias y medidas efectivas y sostenibles permitirá eliminar progresivamente la discriminación que aún persiste contra las mujeres. En el marco de un estado unitario y a la vez descentralizado como es el peruano, ello implica el establecimiento de políticas integrales, multisectoriales, interdisciplinarias y, a la vez, coordinadas entre los distintos sectores y los niveles de gobierno. Y también requiere que ello sea desarrollado con el triple enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad.

Pero ello solo será posible si, además, se acompaña del correspondiente presupuesto, pues este es el reflejo de la existencia de voluntad por cumplir con su obligación de alcanzar la verdadera igualdad entre todas las personas y de lograr el desarrollo sostenible del país. Así, la auténtica voluntad del Estado para lograr la igualdad implica, necesariamente, asignar recursos presupuestales diferenciados a favor de las mujeres. Seamos claras: las políticas de lucha por la igualdad no deben ser solo un discurso retórico que se emplea en fechas conmemorativas. Si no se incorporan acciones concretas en los planes anuales, si no se asigna presupuesto específico y si no se audita su ejecución, entonces no existe tal política a favor de las mujeres.

Y todo ello va de la mano con la necesidad de que funcionarios y funcionarias tomemos conciencia de la urgencia de erradicar las manifestaciones de discriminación contra las mujeres que, consciente o inconscientemente –y a pesar de los avances– aún toleramos día a día.

Luchar contra la discriminación dentro y fuera del Estado programando, asignando, ejecutando y evaluando presupuestos programáticos que consideren las necesidades distintas de hombres y de mujeres, desarrollar políticas públicas adecuadas, así como desarrollar una gestión de recursos humanos que contribuya a mejorar la participación de las mujeres al interior del propio Estado, resultan ser las únicas vías para poder proyectarnos a alcanzar un país donde coexistamos peruanas y peruanos diversos, pero a la vez iguales en el disfrute de derechos. A eso es que estamos obligados a apuntar. La realidad nos demuestra que es difícil pero no imposible. Las buenas prácticas que sí existen y que se identifican en otros países y también en el Perú son una muestra de ello.

Si quienes nos antecedieron hubieran pensado que sería imposible reconocer derechos a las mujeres, no tendríamos aún derecho al voto ni mucho menos estaría ninguna de nosotras en este recinto y para esta actividad. El reconocimiento de derechos fundamentales en las principales normas legales ya se logró, pero vemos que ello no basta; falta entonces ahora continuar y no desmayar en la lucha por su efectiva implementación.

Los avances que existen hoy reafirman nuestra esperanza de que actividades como la que hoy nos convoca contribuyan con este anhelo de, progresivamente, erradicar la discriminación que aún persiste. Es esta esperanza la que guía el trabajo de todas y todos quienes nos encontramos aquí, que tenemos el compromiso de trabajar para coadyuvar a la defensa y promoción de los derechos de las mujeres.

Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2015). *"La Mujer en el servicio civil peruano 2015"*. Lima, marzo 2015.

CEPAL, FAO, ONU MUJERES, PNUD & OIT (2013). *Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe.* Santiago: CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT.

CEPAL (2015). Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (OIG). *Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe.* En: http://www.cepal.org/es/publicaciones/37185-observatorio-de-igualdad-de-genero-de-america-latina-y-el-caribe-oig-informe.

Defensoría del Pueblo (2012). *Indicadores para la incorporación del enfoque de género en los presupuestos de los gobiernos regionales.* Lima, Serie Documentos Defensoriales – Documento Nº 23, 2012.

Defensoría del Pueblo (2013). *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012)*. Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales. Lima, Defensoría del Pueblo, 2013.

Defensoría del Pueblo (2014). *Séptimo Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2014)*. Dos estudios. Lima: Defensoría del Pueblo. 2014.

Flórez-Estrada, M. (2007). *"Economía del género: el valor simbólico y económico de las mujeres"*. San José: Editorial Costa Rica. 2007.

Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2015). *Estadísticas con Enfoque de Género* (*enero - febrero - marzo - junio 2015)*. Consulta: 13 de julio de 2015. Disponible en: http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-n02_estadisticas-genero_enefebmarz2015.pdf.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012). *"Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017"*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. En: http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2011), Brechas de género en el uso del tiempo. Setiembre de 2011. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/banner/Brechas_genero_enelUso_Tiempo.pdf.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2015). *Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual. Resumen Estadístico de violencia Feminicida (enero-mayo 2015)*. Consulta: 13 de julio de 2015. Disponible en: http://www.mimp.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1407&Itemid=431.

Ruiz Bravo, P. (2013). *Una aproximación al concepto de género. En: I Curso de Especialización en Género, Derechos Humanos y Constitución*. Materiales de lectura. Lima: Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional, abril a mayo de 2013.

Reseña biográfica

Carolina Garcés Peralta

Abogada y Magíster en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Profesora de la Facultad de Derecho y de la Maestría en Derecho Constitucional de esa misma casa de estudios. Adjunta Encargada de la Defensoría del Pueblo para los Derechos de la Mujer del 1 de febrero de 2012 al 13 de setiembre de 2015. Miembro del Grupo de Investigación en Derecho, Género y Sexualidad de la PUCP.

Resumen

A pesar de los innegables avances que en las últimas décadas se han producido a nivel mundial en materia de reconocimiento y vigencia de los derechos fundamentales de las mujeres, y no obstante conformar estas el 50% de la población, todavía persisten diversas manifestaciones de discriminación. Así, puede afirmarse que los avances han sido fundamentalmente normativos, pues existen en la actualidad importantes disposiciones jurídicas y declaraciones -emitidas tanto en el ámbito nacional como internacional- que buscan proteger de manera específica los derechos de las mujeres.

Sin embargo, el principal problema para la vigencia de los derechos de las mujeres es sobre todo de interpretación y aplicación de dichas disposiciones por parte de las y los diversos operadores jurídicos, funcionarios y funcionarias del Estado; ello debido a la persistencia de estereotipos de género y de patrones social y culturalmente arraigados que aún naturalizan o toleran dicha discriminación por el solo hecho de ser mujeres.

En el Perú, diversas normas jurídicas establecen la obligación del Estado -de todas las entidades de la administración estatal y niveles de gobierno- de adoptar e implementar políticas orientadas a eliminar las diversas manifestaciones de discriminación contra las mujeres. En este contexto, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, vigente desde el año 2007, encomienda a la Defensoría del Pueblo supervisar su cumplimiento.

Es así que la Defensoría del Pueblo ha venido, anualmente, reportando el cumplimiento de dicha norma jurídica y, desde el año 2009, ha centrado su supervisión en los gobiernos regionales. Lo expuesto es importante teniendo en cuenta que el Perú es un Estado unitario y descentralizado a la vez y que, siendo el regional un nivel de gobierno más cercano a la población, contribuye a una mejor prestación de servicios del Estado a la comunidad en atención a cada particular realidad en un país pluricultural como el Perú.

El presente trabajo busca plantear los principales resultados del último reporte presentado por la Defensoría del Pueblo a fines del año 2014 (séptimo reporte), evaluando los avances y limitaciones que enfrenta el Estado peruano en el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres a partir de dos estudios que analizan dos aspectos fundamentales en la gestión pública: a) “Balance de la actuación del estado, con especial incidencia en los gobiernos regionales, respecto a la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos, 2010-2014”, y b) “Gestión pública de recursos humanos con enfoque de género: la participación del as mujeres en la administración de los gobiernos regionales”.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, la lucha contra la discriminación a partir de la progra-

mación, asignación, ejecución y evaluación de presupuestos programáticos que consideren las necesidades distintas de hombres y de mujeres, así como el desarrollo de políticas públicas y de una adecuada gestión de recursos humanos que contribuya a mejorar la participación de las mujeres al interior del propio Estado constituyen las únicas vías para poder proyectarnos a alcanzar la igualdad entre todas las personas, sin discriminación de ninguna clase.

Es por ello que el séptimo reporte plantea recomendaciones, las que han sido elaboradas por la Defensoría del Pueblo en el marco de sus competencias constitucional y legalmente atribuidas. Dichas recomendaciones se dirigen a las entidades estatales competentes, con la única finalidad de contribuir a alcanzar la igualdad real entre mujeres y hombres, mediante la adopción e implementación de políticas públicas, estrategias y de medidas efectivas y sostenibles que coadyuven a la progresiva eliminación de la discriminación que aún persiste contra las mujeres en el país.

Ponencia 4: Campañas de sensibilización e información en el enfoque de género: Caso de las Oficinas de Recursos Humanos en las regiones de Piura y Lambayeque

Alejandra Muñoz Gonzales

Introducción

Las brechas de género en el mercado de trabajo generan oportunidades económicas diferentes entre hombres y mujeres y tienen un impacto negativo en el desarrollo de las personas, en la equidad y en el nivel de bienestar de la población. Según el Banco Mundial (2012), la igualdad de género es un instrumento para el desarrollo económico. La igualdad de género aumenta la eficiencia económica y permite el desarrollo a través de tres maneras distintas: elimina las barreras que impiden a las mujeres tener mayor acceso a activos educacionales y a oportunidades económicas, mejora el estatus de la mujer y mejora sus oportunidades para acceder a la esfera social y política.

El Estado peruano fomenta la igualdad de género en el empleo. La Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, Ley 28983, en su artículo 6° establece que uno de los lineamientos del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales es "garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre hombres y mujeres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor".

La incorporación del enfoque de género en el Servicio Civil todavía tiene pocos avances en el Perú. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha comenzado por promover el conocimiento y análisis de la situación de la mujer en este espacio. Los datos sobre la participación de la mujer en el empleo público analizados desde el año 2012 por SERVIR revelan que ésta es menor que la de los hombres: solo 4 de cada 10 personas que laboran en el sector público son mujeres (SERVIR, 2012). Se observa asimismo una clara segmentación del mercado de trabajo. En el sector público, las mujeres tienen mayor participación en las carreras especiales (enfermería, educación inicial y primaria). Sólo 3 de cada 10 mujeres ejerce un cargo directivo y profesional[28]. Por tipo de entidad, la participación de la mujer en las municipalidades es la más baja (32%), siendo más equitativa en los gobiernos regionales y a nivel central (ministerios) con 47% y 50%, respectivamente.

En este mismo estudio, se mencionan otras dimensiones del empleo público en las que se identificaban brechas de género desfavorables para las mujeres, por ejemplo: el acceso al trabajo, las condiciones laborales, el desarrollo de capacidades, el reclutamiento, las remuneraciones y, en las funciones y roles de hombres y mujeres en la función pública.

Tomando en cuenta esta problemática, algunas entidades públicas como el mismo SERVIR, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), la Defensoría del Pueblo, distintos

[28] Comprende a personal que se encarga de diseñar e implementar las políticas públicas y de ejecutar los servicios públicos.

ministerios, gobiernos regionales y municipalidades han comenzado a desarrollar algunas iniciativas para enfrentar este problema desde sus competencias. En la misma línea, el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, tomando como ejemplo la experiencia realizada por el Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la Cooperación Alemana en el año 2002 en Nicaragua, se planteó contribuir con los esfuerzos del MIMP, SERVIR y Defensoría del Pueblo, y trabajar con las oficinas de recursos humanos de cuatro municipalidades y un gobierno regional de los departamentos de Piura y Lambayeque a través de una estrategia de diez pasos concretos. El objetivo de esta estrategia consistió en: 1) Fortalecer las capacidades de las oficinas de recursos humanos en temas de género; 2) Sensibilizar a las trabajadores y los trabajadores; y, 3) Generar normas internas que contribuyan a la disminución de brechas y barreras de género dentro de la entidad.

El objetivo de esta ponencia es presentar la experiencia de trabajo desarrollada por el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado con las oficinas de recursos humanos de las entidades mencionadas. Dicha experiencia fue realizada en el marco de la Línea de Asesoría "Gestión del Capital Humano con Enfoque de Género en cinco entidades subnacionales", la cual tenía como objetivo contribuir a la reducción de brechas de género en el empleo público peruano.

Marco conceptual del enfoque de género[29]

El concepto de género ha sido largamente discutido, y todas sus lecturas coinciden en afirmar su carácter social y cultural. En el marco institucional de GIZ se entiende por género al conjunto de roles, relaciones y reparto de poderes entre varones y mujeres. Estos roles son construidos socialmente y aprendidos individualmente. Además, no son neutrales sino que están vinculados con diferentes opciones, derechos y mandatos de decisión, en la mayoría de los casos en demérito de las mujeres. Al contrario del sexo biológico, el género social varía intra e interculturalmente y es de carácter modificable.

En tal sentido, el análisis de género es una herramienta, una forma sistemática de examinar los diferentes roles y relaciones de las mujeres y los varones en el desarrollo, así como los impactos distintos del desarrollo sobre las mujeres y los varones. En esencia, el análisis de género permite preguntar «quién»; es decir, quién hace qué, quién tiene el acceso a y el control sobre qué, quién se beneficia de qué o quién decide sobre qué. Las respuestas a estas interrogantes nos permitirán identificar las diferentes relaciones entre las personas de ambos sexos, así como las distintas franjas etarias, clases sociales, religiones, grupos étnicos, razas y castas.

Por ello, un análisis de género contiene la colección de información y data diferenciada por sexo, sobre todo acerca de las desigualdades entre todos los grupos poblacionales y los factores socioeconómicos y culturales relevantes. Se trata, pues, de generar evidencia que nos permita entender que las capacidades y tareas determinadas socialmente para varones y mujeres suelen generar un acceso desigual a los recursos.

Comprender las diferencias entre los varones y las mujeres en una población dada, así como el modo en que en una sociedad los papeles se asignan en función del género, es esencial para evaluar con exactitud las consecuencias y las posibilidades de éxito de toda actividad

[29] El marco conceptual ha sido tomado de la publicación "Transversalización del enfoque de género en Programas y proyectos del sector gobernabilidad. Propuesta metodológica desde la experiencia del Programa Gobernabilidad e inclusión en el Perú" (Programa Gobernabilidad e inclusión GIZ, 2011).

encaminada hacia un desarrollo sostenible, especialmente debido a que con frecuencia tales actividades tienen que ver con un cambio en la forma de acceder a determinados productos y beneficios. Por ejemplo, si se contestan las siguientes preguntas acerca de los recursos o productos recogidos por las comunidades locales:

- ¿Quién recolecta esos recursos?
- ¿Cómo lo hace?
- ¿Por qué?
- ¿De qué manera se controlan, manejan y utilizan, y quién se encarga de ello?

Las respuestas a estas preguntas permitirían comprender mejor desde su origen los efectos producidos en los varones y las mujeres. Así, se puede lograr que quienes elaboran las políticas y adoptan las decisiones orienten la asistencia y el apoyo específicamente a los grupos vulnerables; y conciban esas políticas y decisiones con el objetivo de lograr la igualdad entre los géneros, en beneficio de todos los varones y mujeres, niños y niñas de la sociedad.

En esencia, el análisis de género es la recopilación y el análisis sistemático de información y data sobre las diferencias existentes de género y relaciones sociales, para identificar, comprender y corregir las desigualdades de género, así como los problemas específicos, aspiraciones y potencialidades de mujeres y varones. Los aspectos más importantes del análisis son:

- División del trabajo.
- Acceso a y control sobre los recursos.
- Procesos de toma de decisiones políticas.
- Un análisis de género es decisivo para cada programa, para que mujeres y varones puedan participar y beneficiarse igualitariamente de los procesos de desarrollo, así como para garantizar su efectividad y sostenibilidad.

Es importante señalar que estos conceptos se enmarcan en el Enfoque de Género en el Desarrollo (GED), surgido en la década de 1990, cuyos objetivos se orientan precisamente a transversalizar estos conceptos en el proceso de desarrollo; y a promover la búsqueda de oportunidades para mejorar la redistribución y la igualdad de género en los programas y proyectos de desarrollo.

Marco institucional y normativo

En el caso del Perú, la rectoría de las Políticas de Igualdad de Género recae en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). La Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO) del año 2007, y el Plan Nacional de Igualdad de Género-PLANIG 2012-2017 son los principales instrumentos normativos que buscan garantizar la igualdad de género, la no discriminación y lucha contra la violencia a la mujer. Promueven e impulsan la transversalización del enfoque de género en las distintas políticas, planes, programas y proyectos. En el PLANIG se ha otorgado a SERVIR; y a los gobiernos regionales y locales la responsabilidad de contribuir a la reducción de las brechas de género, a través de la inclusión de competencias para la gestión de políticas de igualdad de género en los Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP).

En el ámbito del empleo público, SERVIR debe regular el acceso y trato igualitarios entre hombres y mujeres dentro de este sector. La nueva Ley del Servicio Civil aprobada en el año 2013

(Ley N° 30057), no incorpora transversalmente el enfoque de género en los procesos de la gestión de los recursos humanos; pero incluye como uno de sus principios, la igualdad de oportunidades: “Las reglas del servicio civil son generales, impersonales y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole” (Título Preliminar, Artículo III).

Otro actor público importante es la Defensoría del Pueblo, que ejerce un rol de supervisión del nivel de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades a efectos de realizar recomendaciones a los tres niveles de gobierno, a través de Reportes Anuales que examinan sus avances en diferentes ámbitos. El “Sexto reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres” del año 2013, recomienda a las entidades públicas la elaboración de planes de acción y estrategias de sensibilización y capacitación permanente para hombres y mujeres; así como la implementación de medidas para mejorar el clima laboral y el respeto necesario entre trabajadores y trabajadoras por parte de las oficinas de Recursos Humanos.

Descripcion de la experiencia

La asistencia técnica brindada por el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado se orientó, como se ha señalado, a contribuir con estos esfuerzos a través de acciones de fortalecimiento de capacidades, sensibilización e información a los trabajadores y trabajadoras de cuatro municipalidades y un gobierno regional de los departamentos de Piura y Lambayeque:

- Municipalidad Provincial de Lambayeque,
- Municipalidad Provincial de Ferreñafe,
- Municipalidad Provincial de Sechura,
- Municipalidad Distrital de Castilla y
- Gobierno Regional de Piura

La estrategia que se utilizó para poder llegar a definir una acción con las entidades locales se implementó en ocho meses y consistió de diez pasos que se mencionan a continuación:

Paso 1: Análisis de Brechas de Género identificadas en las municipalidades

Para poder comprender las implicaciones que tienen las desigualdades de género en las instituciones, primero es necesario analizar la realidad con el lente de género (GTZ, 2002). Es así que, se realizó un diagnóstico sobre las principales brechas de género y/o prácticas discriminatorias dentro de las Municipalidades, en cuanto a roles, funciones y responsabilidades de hombres y mujeres (puestos), acceso a oportunidades de capacitación, remuneraciones y cumplimiento de derechos laborales.

La metodología consideró la aplicación de tres técnicas de recojo de información: entrevistas a funcionarios/as y servidores/as clave; encuestas a personal de diversas áreas; y niveles y análisis de planillas; en particular, se comprometió a las áreas de recursos humanos.

En cuanto a los resultados del análisis de brechas de género se pueden mencionar los siguientes:

a. Participación en la gestión pública

Tal como había identificado SERVIR, existe una brecha en la participación de mujeres respecto a los hombres en las entidades analizadas (Ver gráfico 1). Se evidencia también una brecha en el acceso a puestos de decisión, donde los hombres tienen mayores oportunidades para ocupar cargos directivos o gerenciales (Ver gráfico 2). En las entrevistas, los servidores señalan que en la selección de personal y en la política de ascensos, hay reservas para promover una política laboral con enfoque de género, pues en estos procesos priman las decisiones políticas antes que las técnicas. Se cumple con la formalidad del proceso de selección, pero la decisión final la tiene, en ocasiones, la autoridad o funcionarios de mayor nivel.

b. Remuneraciones

En las entidades municipales se encontraron diferencias remunerativas entre hombres y mujeres que ocupan los mismos puestos. Estas diferencias se explicaban por el tiempo de servicio y la condición laboral (distintos contratos con diferentes beneficios). Durante el tiempo de servicio se adquieren beneficios económicos independientemente del puesto que se ocupa, por lo que es posible que una persona en un puesto técnico o auxiliar perciba ingresos mayores a quienes ocupan puestos de jefatura o incluso de subgerencia.

c. Acceso a capacitación

Otro aspecto en el que se evidenció una clara desigualdad fue la capacitación. Las oportunidades de capacitación para hombres y mujeres son diferentes. Las diferencias pueden darse por el tipo de capacitación a la que acceden; en el Gobierno Regional de Piura, un funcionario señaló que: “La mayoría de las gerencias solo incluyen a las mujeres en capacitaciones de Word y Excel, mientras que a los varones les dan una gama de temas para capacitarse”.

Otra diferencia se da en el acceso a capacitación. A pesar que en todas las entidades el personal señaló que no existe discriminación, en la práctica son pocas las mujeres que acceden a capacitación, debido a un conjunto de razones: poca disponibilidad de tiempo debido a las responsabilidades familiares que asumen luego de la jornada de trabajo o doble jornada[30]; o el hecho que las mujeres suelen destinar su economía a la atención de las necesidades del hogar mientras que los hombres priorizan su presupuesto en capacitación.

d. Derechos laborales

En cuanto a los derechos laborales, los gobiernos cumplen con otorgar la licencia del periodo pre y post parto y la hora de lactancia[31] en el caso de las madres. Cuando se trata

[30] De acuerdo a la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2010 elaborada por el INEI, el trabajo doméstico no remunerado, los hombres le dedican 15 horas con 53 minutos semanales, mientras que las mujeres 39 horas con 28 minutos.

[31] Ley N° 27240 y Ley N° 28731. La primera otorga a la madre-trabajadora al término del periodo post-natal una hora diaria de permiso por lactancia materna, hasta que su hijo/a tenga un año de edad. El permiso puede ser

de los padres, el permiso por paternidad[32] también está garantizado. Sin embargo, sólo la sede del gobierno regional cuenta con un lactario, según establece la Ley 29896[33], que obliga a implementar lactarios en toda institución pública o privada en la que laboren 20 o más mujeres en edad fértil. Las servidoras señalan no usarlo porque el traslado del bebé afecta su economía o porque, al ser territorios muy calurosos, no es confortable ni higiénico extraer la leche en esos lugares; y peor aún, cuando no se cuenta con refrigerador la leche se malogra.

e. Conocimiento del enfoque de género

Sólo dos de las cinco entidades, destacó por tener un personal un poco más informado y con conocimiento sobre el enfoque de género, debido a que, en años anteriores, habían tenido el apoyo de ONGs y otros proyectos de la Cooperación Internacional que estuvieron promoviendo el enfoque de género dentro de sus entidades.

Tomando en cuenta los resultados del diagnóstico, los equipos de las oficinas de recursos humanos y las demás áreas involucradas tomaron conciencia que, antes de cualquier acción para incorporar el enfoque de género en algún proceso de la gestión de los recursos humanos, primero era necesario que ellos mismos se informen y concienticen respecto al enfoque de género y sus implicancias.

Paso 2: Elaboración de un Plan de Acción

Luego del diagnóstico, se organizaron talleres con el personal de las oficinas de recursos humanos, gerentes y subgerentes de otras unidades orgánicas de las municipalidades y el gobierno regional para difundir los resultados de los diagnósticos; y en base a ellos, definir un plan de acción para superar algunas de las brechas identificadas. En todos los casos, los participantes manifestaron que requerían empezar por conocer de qué se trata el enfoque de género, cómo se aplica en la gestión de los recursos humanos para luego poder sensibilizar e informar al resto del personal de sus entidades. Es así que, para los planes de acción, se eligió implementar una campaña de sensibilización en cada entidad. Las siguientes actividades que se mencionan fueron contempladas en los planes.

Paso 3: Conformación de Equipos de Género para implementar las campañas

Se conformó un equipo de trabajo para la implementación del Plan de Acción. Este equipo estuvo liderado principalmente por la Oficina de Recursos Humanos, la cual contó con la participa-

fraccionado en dos tiempos iguales y será otorgado dentro de la jornada laboral. La segunda ley amplía a una hora más de lactancia en caso de parto múltiple. En ningún caso será materia de descuento.

[32] Ley N° 29409, concede derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada, incluidas las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, en caso de alumbramiento de su cónyuge o convi viente. Todos los trabajadores podrán solicitar a su empleador 4 días hábiles consecutivos de licencia para que puedan prepararse y participar del nacimiento de sus hijos o hijas.

[33] En el DS 009-2006-MIMDES, se establece en el anexo que el ambiente del lactario debe tener un área no menor de 10 metros cuadrados, debe brindar privacidad y comodidad para que las madres-trabajadoras puedan extraer se su leche sentadas, debe contar con refrigeradora para almacenar la leche extraída, tener ubicación accesible en primer o segundo piso, salvo que la institución cuente con ascensor y contar con un lavabo dentro del área o cerca del mismo para facilitar lavado de manos.

ción y respaldo de la alta dirección, y con la participación de algún responsable de la Gerencia de Desarrollo Social.

Paso 4: Elaboración de una línea de base sobre nivel de conocimiento y percepción sobre el enfoque de género

El siguiente paso fue diseñar y aplicar una encuesta de entrada para medir las percepciones de las y los trabajadores de las entidades respecto al tema de género y su nivel de conocimiento sobre sus derechos laborales. Por cada entidad, se aplicó entre 150 y 200 encuestas, que abordaban preguntas de opinión sobre la participación de hombres y mujeres en el ámbito laboral y doméstico, sobre sus derechos laborales como madres y padres, sobre violencia de género, entre otros. Ej.: ¿Qué piensa de la afirmación: "las mujeres tienen que cumplir con su rol tradicional de cuidar a los hijos y el hogar porque es su función natural"; "Es mejor que los cargos de decisión (directivos y gerentes) sean ocupados por hombres"; "A veces las mujeres que son acosadas sexualmente, lo provocan por su forma de vestir"?.

La información de las encuestas fue sistematizada con el fin de analizar la situación en cada municipalidad. Se priorizaron los temas críticos que requerían mayor información y/o sensibilización entre los servidores, entre los cuales destacan: conceptos básicos de género, derechos laborales como padres y madres de familia trabajadores del sector público, violencia de género, hostigamiento sexual, lenguaje inclusivo, y masculinidades alternas.

Paso 5: Talleres de capacitación a los Equipos de Género

Una vez que se priorizaron los temas, se iniciaron los talleres para fortalecer las capacidades del equipo central, integrado principalmente por las y los trabajadores de las oficinas de recursos humanos, con la perspectiva de que fueran ellos quienes replicaran lo aprendido y sensibilizaran al resto del personal de la entidad.

Entre los temas que se trataron están los siguientes:

- Conciliación de la vida familiar y laboral.
- Derechos laborales: descanso prenatal, permiso por lactancia materna, licencia por paternidad.
- Hostigamiento y acoso sexual en el trabajo.
- Violencia de género.
- Políticas de igualdad y equidad de género.
- Nuevas masculinidades[34].

Estos talleres se desarrollaron con el ánimo de propiciar una mejor comprensión del concepto de género y de la construcción de desigualdades, en espacios privados y públicos: familia, escuela, comunidad, medios de comunicación, centro laboral, iglesia, entre otros, así como la

[34] En el capítulo 4 de la publicación Derechos Humanos de las Mujeres (2012), se menciona que en las últimas décadas, el modelo de masculinidad dominante, basado en valores como la fuerza, competencia, rivalidad y posición de privilegio sobre la mujer en las esferas políticas, sociales, económicas y culturales está siendo cuestionado. Los estudios de nuevas masculinidades, rompen ese paradigma, argumentando que la masculinidad así como la feminidad son construcciones sociales y como tal pueden deconstruirse o desaprenderse. Los hombres al igual que las mujeres construyen su identidad, y es por ello que se puede hablar de la construcción de nuevas masculinidades alternas que generan nuevas formas, diferentes de a la hegemónica, de relacionarse con hombres y mujeres y de expresar sus sentimientos.

aplicación de este enfoque dentro del ámbito de acción de los gobiernos locales. Las técnicas utilizadas fueron vivenciales/emocionales, lúdicas, juego de roles, lo que permitió a los y las asistentes reflexionar sobre el desempeño de sus roles como padres, madres, hijos, hijas, trabajadores, trabajadoras, políticos, políticas y tomadores de decisiones.

Asimismo, se realizó el taller dictado por la Defensoría del Pueblo "¿Cómo transversalizar el enfoque de género en la acción del gobierno local?", abordando el tema de nuevas masculinidades, lo cual generó interés, participación e identificación por parte de los hombres presentes. Con este tema, ellos se sintieron parte del problema que genera la desigualdad de género, y se dieron cuenta que su identidad masculina también es construida socialmente y les afecta negativamente como hombres, padres de familia, etc.

Paso 6. Materiales de difusión

Se diseñó e imprimió materiales informativos (afiches, flyers, trípticos, banners) con mensajes alusivos para buscar revertir los resultados de las encuestas, los cuales fueron repartidos a los trabajadores y trabajadoras de las municipalidades y el gobierno regional durante los talleres de sensibilización. En el caso de una entidad, se elaboraron presentaciones en power points con mensajes para circularlos a través de los correos de los trabajadores y trabajadoras cada semana.

Paso 7. Talleres de sensibilización para el personal de la entidad

Una vez capacitadas los funcionarios y funcionarias de las Oficinas de Recursos Humanos, éstos realizaron talleres de sensibilización replicando la información y las dinámicas aprendidas con personal de todas las áreas de la organización y niveles de jerarquía (personal obrero, Serenazgo[35], directivo y empleados), a los cuales se difundió los materiales elaborados.

Paso 8. Elaboración de normatividad interna

Como consecuencia de las acciones de sensibilización, los equipos centrales elaboraron en algunos casos directivas internas y en otros casos ordenanzas para normar diferentes procedimientos, tales como: prevención y sanción del hostigamiento sexual; uso del lenguaje inclusivo; y transversalización del enfoque de género en la gestión de los recursos humanos.

Paso 9. Medición del cambio de percepción

Al término de tres meses de realizar los talleres de sensibilización a todo el personal, se aplicaron encuestas de salida con las mismas preguntas de la encuesta de entrada. El objetivo era analizar el cambio en la percepción después de varias jornadas de sensibilización e información. Se organizaron asimismo espacios de reflexión dentro de las entidades para evaluar los resultados de las encuestas, las medidas aplicadas, los cambios de percepciones y actitudes.

Paso 10. Espacios de reflexión finales

Finalmente, se tuvo un encuentro de intercambio de experiencias entre las cinco entidades con

[35] Personal de la municipalidad que presta el servicio de seguridad ciudadana local.

las que se trabajó el tema. En este evento, los equipos centrales presentaron sus iniciativas y reflexionaron sobre el proceso de ejecución de las campañas, los logros alcanzados y los aprendizajes comunes. Según lo previsto la socialización e intercambio de las experiencias se hizo a través de reflexiones individuales y en grupo, trabajos colectivos en equipos e inter equipos, presentaciones y debates en plenaria, empleándose dinámicas y herramientas participativas.

Resultados obtenidos

La estrategia de intervención desarrollada en las cinco entidades ha sido el paraguas para lograr los siguientes resultados: 1) El fortalecimiento de capacidades de los equipos de género en las entidades; 2) La sensibilización a los trabajadores de las entidades; y, 3) La elaboración de normatividad que permita promover la reducción de brechas de género y barreras discriminatorias.

Fortalecimiento de capacidades

En primer lugar, se logró la conformación y fortalecimiento de capacidades de un equipo de género multidisciplinario, que ha trabajado de manera constante y comprometida durante la campaña. Estos equipos han adquirido conocimientos básicos sobre el concepto de género con los cuales han podido desarrollar y ejecutar las campañas de sensibilización, transfiriendo conocimientos y generando espacios de reflexión con respecto a las desigualdades de género. Asimismo, este equipo ha sido clave para la elaboración y aprobación de las directivas internas.

A pesar que en un inicio algunas personas que integraban el equipo se mostraron indiferentes al tema, al final se han involucrado y comprometido de manera efectiva en la realización de las campañas. Cada uno aportó desde sus cualidades y habilidades individuales, logrando metas colectivas y realizando un trabajo sinérgico.

Durante el taller de intercambio de experiencias entre municipalidades, los participantes mencionaron que se sintieron motivados por los nuevos aprendizajes adquiridos en materia de género. Frente a la interrogante de cómo este trabajo ha impactado en la vida de las y los expositores comentaron algunas experiencias personales:

"(…) las charlas me motivaron a sensibilizar a mi pareja que es muy machista y poco a poco estoy observando los cambios en mi relación de pareja y familia (…)"

"(…) hemos aprendido que tenemos responsabilidades compartidas en la casa en relación al cuidado de nuestros hijos e hijas, y las tareas domésticas; así como el hecho de que, tanto hombres y mujeres, podemos desempeñarnos en distintas actividades laborales (...)"

"(…) Que hombres y mujeres podemos ejercer los mismos roles y no debe estereotiparse, ni restringirse a las mujeres solo a algunas actividades tradicionales. Existen mujeres conductoras, técnicas, y también hombres cuidando a sus bebés (…)"

Es importante que se haya destacado que, los cambios en las relaciones de género en sus familias, conllevan cambios en la organización y división sexual de las tareas del hogar, reforzándose la noción de co-responsabilidad en las tareas del cuidado al interior de sus familias, lo que nos habla de una mirada integral de las relaciones de género.

"(…) Existe la necesidad de cambiar la cultura machista que se expresa en la familia a través

de relaciones de abuso de poder por parte de los varones y sumisión por parte de las mujeres, lo cual se extiende al trabajo cuando observamos un jefe que tiene un comportamiento dominante en relación a su personal, más aún si son mujeres. En ambos espacios se viven relaciones desiguales de poder, afectándose los derechos de las mujeres (…)"

Como se puede observar, este espacio sirvió para que los funcionarios cuestionen los posibles comportamientos autoritarios y abusivos entre hombres y mujeres dentro del espacio institucional y familiar. Se reconoce que las relaciones desiguales de género tienen a la base concepciones machistas y por tanto, son procesos complejos de cambio cultural que tomaran tiempo.

"(…) Es necesario trabajar de manera conjunta para generar cambios a nivel personal, familiar y como instituciones a favor de la igualdad entre hombres y mujeres (…)"

Otro testimonio dio cuenta que ahora se percibe en la institución que las personas se tratan con mayor respeto, no emplean apodos o palabras peyorativas para tratarse. También se comentó que, a propósito de los afiches sobre hostigamiento sexual, algunos trabajadores los han interpretado como formas de "amenazarlos" para que no cometan ese tipo de actos. Es decir este tipo de información tiene un efecto disuasivo.

Hay un reconocimiento de que la mejora en las relaciones de género contribuye a tener mejores relaciones laborales y una mejor atención al ciudadano/a. Los grupos han planteado como aspectos a reforzar el brindar más información sobre la normatividad y los procedimientos a seguir para el ejercicio de los derechos de las y los trabajadores; así como la necesidad de adoptar normas internas que contribuyan a la continuidad en el tratamiento de estos temas por parte de sus instituciones.

Cabe destacar que los equipos han desarrollado en corto tiempo un conjunto de acciones de formación de sí mismos, de información y orientación al personal, haciendo uso de estrategias educativas y comunicativas, tales como los talleres y la difusión de materiales gráficos o audiovisuales o virtuales orientados a sensibilizar al personal.

Sensibilización de trabajadores

Alrededor de 1000 empleados, obreros, directivos, gerentes de las cinco entidades púbicas participaron de las charlas de sensibilización que se desarrollaron a cargo de los equipos de género. Para medir el cambio en la percepción de los y las trabajadoras de la municipalidad se aplicó una encuesta de entrada y de salida[36] a una muestra de 150 en algunas entidades y 200 personas en otras. En términos generales, estas encuestas tuvieron como objetivo medir cuantitativamente el cambio de percepción con respecto a los temas de género tratados durante los tres meses en las campañas de sensibilización.

De manera complementaria al análisis cuantitativo, se realizó un análisis cualitativo de los efectos de la campaña durante el taller de intercambio de experiencias. Este ha permitido realizar un análisis sobre el cambio de actitudes, sobre todo del equipo de género con el que se trabajó fuertemente las capacitaciones y los talleres de réplica. Los equipos mencionan que es importante la aplicación del enfoque de género en el estamento público, ya que perciben que ahora

[36] El tiempo que paso entre la aplicación de la encuesta de entrada y la encuesta de salida fue de tres meses.

hay un “mayor respeto entre los trabajadores/as y que se ha mejorado el clima laboral”.

Iniciativas para transversalizar el enfoque de género en la gestión de recursos humanos

Como resultado de la intervención, el Gobierno Regional de Piura ha sido la primera entidad en el Perú en aprobar una directiva interna para dictar lineamientos que transversalizan el enfoque de género en la gestión de los recursos humanos ha sido (Directiva Regional N° 05-2014/GRP-480000-480300). Durante la asistencia técnica de la Cooperación Alemana recibida en el año 2014, la oficina de recursos humanos tuvo una participación activa e iniciativa para realizar mejoras dentro de su gestión. Es así que mediante esta directiva, estableció criterios técnicos que contribuyan al desarrollo de una cultura organizacional favorable a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como a la disminución de brechas de género en el acceso al empleo público, que comprenda la elaboración de perfiles de puestos, procesos de selección, contratación y capacitación del personal.

Una de las acciones que promueve la directiva es que las oficinas de recursos humanos deben realizar diagnósticos para la identificación de brechas de género entre hombres y mujeres de la entidad, de tal manera que luego se puedan tomar medidas dirigidas a disminuirlas o eliminarlas a través de acciones de capacitación, acceso al trabajo en igualdad de condiciones, remuneraciones igualitarias, promoción de una cultura organizacional a favor de la igualdad y equidad de género, erradicación de estereotipos y prácticas discriminatorias que afecten a las mujeres. Asimismo, considera el desarrollo de programas de capacitación y sensibilización como una acción central para crear confianza entre los servidores y servidoras, y sobre todo para dar cumplimiento a los compromisos nacionales en materia de igualdad entre hombres y mujeres.

Dentro de las acciones de capacitación, indican que se velará por la inclusión de capacitaciones en materia de transversalización del enfoque de género en el Plan de Desarrollo de las Personas (PDP) de la entidad, garantizando que exista una participación equitativa de hombres y mujeres en las diversas capacitaciones.

En el proceso de selección y contratación, la Oficina de Recursos Humanos incorpora y garantiza criterios de igualdad de oportunidades sin discriminar y más bien buscando que hombres y mujeres sean considerados por igual en las convocatorias. Desde la elaboración de perfiles y en la convocatoria no se aludirá a un determinado sexo para ocupar un puesto, aun cuando estos sean puestos tradicionalmente ocupados por hombres o por mujeres, como por ejemplo, conserjes, secretarias, choferes, enfermeras, doctores, para evitar ello se utiliza el lenguaje inclusivo.

Un punto importante que considera la propuesta del Gobierno Regional de Piura, es el aporte que tienen los servidores y servidoras a una cultura organizacional favorable a la igualdad de género. Para ello promueve el reconocimiento público para aquellas personas que aportan a la construcción de una cultura organizacional, a través de iniciativas que contribuyan a la reducción de brechas de género y eliminación de barreras discriminatorias.

En todos los gobiernos locales con los que se trabajó, se constató la ausencia de políticas de gestión de los recursos humanos con enfoque de género. Sin embargo, algunas entidades locales, han comenzado a producir algunas normas para incorporar el uso de lenguaje inclusivo en sus documentos de gestión, discursos, proyectos, convocatorias, entre otros como es el caso del Gobierno Regional de Piura y la Municipalidad Distrital de Castilla.

A partir de la iniciativa del Gobierno Regional de Piura y como resultado de la capacitación y sensibilización, los y las integrantes de los Equipos de Género de las municipalidades, replicaron la idea y comenzaron a elaboran una normativa igual para sus entidades. Adicionalmente, elaboraron directivas sobre: uso del lenguaje inclusivo, hostigamiento sexual y transversalización del enfoque de género en la gestión de recursos humanos (Ver cuadro 1).

Dificultades encontradas

Es importante señalar que se presentaron algunas dificultades con las técnicas de recojo de información. En primer lugar, el poco conocimiento del enfoque de género por parte de los servidores públicos limitó las respuestas durante las entrevistas y encuestas.

En segundo lugar, la información de las planillas del personal no está uniformizada; cada entidad consigna los datos que considera relevantes y éstos no están desagregados por sexo, lo que dificulta el análisis. Si bien la mayoría incluye el nombre del trabajador o trabajadora existen nombres que en la cultura local son atribuidos a hombres y a mujeres, dificultando la diferenciación por sexo en el análisis. Tampoco se registra el nivel educativo del personal y otra información de carácter social (jefe o jefa de familia, número de dependientes) válida para las leyes de protección.

La mayoría de los grupos coincidió en que al inicio, la labor de sensibilización fue difícil, debido a las resistencias, desinterés o desconfianza mostrada por el personal. Se entiende la actitud pues se trata de temas que interpelan a concepciones y prácticas profundamente arraigadas en mujeres y hombres; que a su vez cuestionan sus relaciones humanas en las diversas esferas de la vida pública y privada.

Los grupos han planteado como aspectos a reforzar el brindar más información sobre la normatividad y los procedimientos a seguir para el ejercicio de los derechos de las y los trabajadores; así como la necesidad de adoptar normas internas que contribuyan a la continuidad en el tratamiento de estos temas por parte de sus instituciones.

Se presentaron varias dificultades en la realización de los talleres por la coincidencia de época electoral municipal y regional. En algunas municipalidades hubo un relativo apoyo y compromiso de la alta dirección en las capacitaciones, expresado en su inasistencia, impuntualidad en las capacitaciones y poco respaldo en el desarrollo de las iniciativas.

El personal empleado y obrero es el más desconfiado, presentando una actitud reacia al tratamiento de los temas propuestos en las capacitaciones. Ello está asociado a sus patrones socio culturales patriarcales muy arraigados.

Conclusiones y recomendaciones

Para realizar una campaña de sensibilización que cambien percepciones y actitudes en el personal se requiere de por lo menos un año de trabajo constante con los equipos de trabajo y el personal de toda las instituciones. Sólo de esa manera se podría identificar los cambios reales en las brechas de género.

Un aspecto clave para algunas entidades fue el involucramiento de por lo menos dos represen-

tantes de la alta dirección de las entidades (gerentes municipales y/o vicepresidentes regionales). Ellos fueron los que finalmente impulsaron la elaboración y aprobación de las normas así como el aval para la realización de las actividades de las campañas. En los casos donde no había gerentes/jefes de recursos humanos, había un representante de la Alta Dirección (Gerente Municipal/Administrador) comprometido con el tema que ayudó a impulsar la aprobación de las directivas/ordenanzas. Finalmente, existía la voluntad política de parte de los Alcaldes para incorporar el enfoque de género en la gestión de RR.HH.

La conformación de un equipo de género de la municipalidad multidisciplinario, que en muchos casos estuvo conformado por personal del área legal, de la comunicaciones, y de administración; con voluntad de aprender, capacitarse y trabajar el tema para luego sensibilizar a sus demás compañeros de la entidad y a la comunidad. El liderazgo de las oficinas/subgerencias de recursos humanos ha sido la clave del éxito de las campañas. Dado que estas oficinas tienen a su cargo la administración del personal, ha hecho que la convocatoria y participación de los trabajadores y trabajadoras en los talleres sea amplia.

Involucrar al personal de otras áreas en los equipos de género también fue un punto clave. Se contó con gerentes/jefas de recursos humanos muy comprometidas, proactivas y reconocidas en la entidad que impulsaron la elaboración y aprobación de normativas. En este caso, se establecieron mecanismos de colaboración entre las distintas áreas (presupuesto, administración, desarrollo social, recursos humanos e informática). Esta combinación hizo posible que desde las competencias y responsabilidades de cada área se aporte en la elaboración de la normatividad y la ejecución de las campañas.

Finalmente, esta experiencia expresada en diez pasos y de fácil replicabilidad podría servir como modelo para otras entidades del nivel local o regional interesadas en generar consciencia, sensibilización y cambios en las relaciones de género dentro del ámbito laboral como familiar. Asimismo podría ser útil, también, para aquellas entidades del nivel nacional como SERVIR; MIMP y Defensoría del Pueblo que buscan promover la equidad de género dentro de las instituciones. El país ha avanzado en un marco legal que puede dar pie a muchas más experiencias de este tipo; se cuenta con políticas y planes nacionales que permiten trabajar la transversalización del enfoque de género: Ley de Igualdad de Oportunidades, Plan Nacional de Igualdad de Género, Ley del Servicio Civil. En ese sentido, la iniciativa del Gobierno Regional de Piura para transversalizar el enfoque de género en los procesos de la gestión de los recursos humanos puede ser un ejemplo de réplica para otras entidades públicas del Estado; y podría ser de interés de SERVIR, en el marco del proceso de fortalecimiento de las oficinas de Recursos Humanos en las entidades públicas.

Bibliografía

Banco Mundial (2012). *Igualdad de género y desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial 2012*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Defensoría del Pueblo (2013). *"Sexto reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012)"*. Informe de Adjuntía N° 009-2013-DP/ADM. Lima.

Agencia Alemana de Cooperación Técnica [GIZ] (2011). *"Transversalización del enfoque de género en programas y proyectos del sector gobernabilidad. Propuesta metodológica*

desde la experiencia del Programa Gobernabilidad e Inclusión en el Perú. Programa Gobernabilidad e Inclusión de la GIZ. Lima: GIZ.

Agencia Alemana de Cooperación Técnica [GTZ] (2002), *"Gerencia de recursos humanos y equidad de género en la administración pública".* Managua: GIZ.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2015). *"La Mujer en el Servicio Civil Peruano"*. Lima. En:http://filesservir.blob.core.windows.net/servicio-civil/Informe_La_Mujer_en_el_Servicio_Civil_Peruano_2015.pdf.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2014). *"La Mujer en el Servicio Civil Peruano"*. Lima. En:http://files.servir.gob.pe/WWW/files/SERVIR_Infografia_Genero_Marzo_2014.pdf.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2012). *"La Mujer en el Servicio Civil Peruano"*. Lima. En: http://files.servir.gob.pe/WWW/files/SERVIR_InformeGenero_marzo2012.pdf.

Fundación MUNDUBAT (2012). *"Nuevas Masculinidades: Implicaciones para la cooperación".* En Derechos humanos de las mujeres. Bilbao: MUNDUBAT. En: http://www.mundubat.org/archivos/201107/ddhhmujeres04web.pdf?1

Instituto Nacional de las Mujeres [INAMU] (2009). *"Hombres que impulsan el cambio: manual para la prevención de la violencia y la promoción del crecimiento personal desde una perspectiva de la masculinidad".* San Jose: INAMU.

Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2011). *"Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2010: Principales Resultados"*. Lima: INEI.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] (2012). *"Plan Nacional de Igualdad de Género - PLANIG 2012-2017"*. Lima: MIMP.

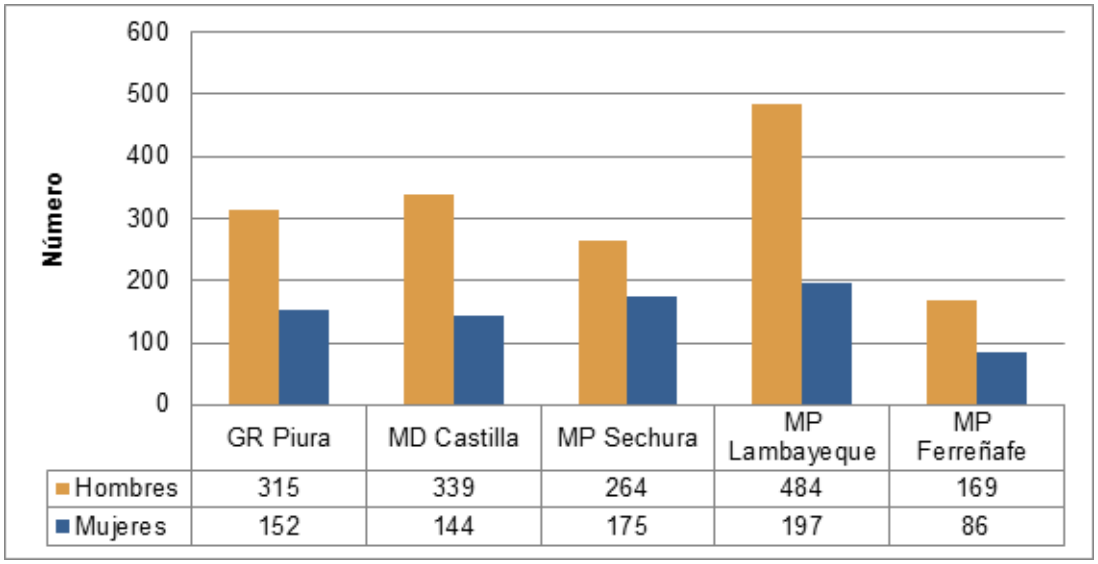
Reseña biográfica

Alejandra Muñoz

Bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Master en Desarrollo Internacional por la Universidad de Bath en Inglaterra. Ha trabajado en la cooperación internacional, sector público y organizaciones no gubernamentales, en temas de desarrollo sostenible, descentralización, reforma del Estado y fortalecimiento de capacidades. Actualmente, trabaja como asesora técnica en el "Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía" de la Cooperación Alemana, implementada GIZ, para temas de género, promoción al derecho a la identidad en los países andinos, simplificación administrativa y mejor atención al ciudadano.

Cuadros, tablas y gráficos

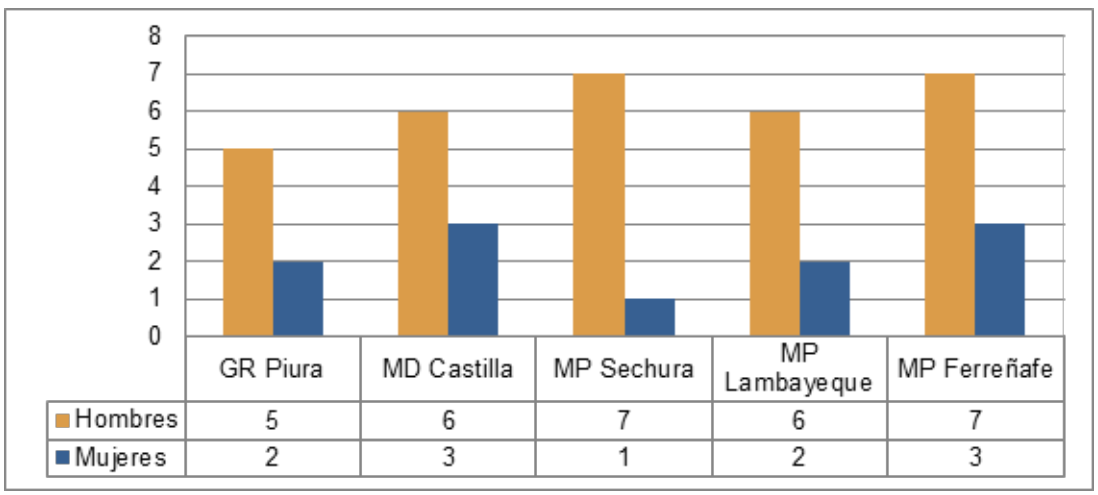
Gráfico 1
Participación de hombres y mujeres en cinco entidades subnacionales en 2014



	GR Piura	MD Castilla	MP Sechura	MP Lambayeque	MP Ferreñafe
Hombres	315	339	264	484	169
Mujeres	152	144	175	197	86

Elaboración propia.
Fuente: Planillas de las entidades analizadas.

Gráfico 2
Participación de hombres y mujeres en puestos de decisión en cinco entidades locales en 2014



	GR Piura	MD Castilla	MP Sechura	MP Lambayeque	MP Ferreñafe
Hombres	5	6	7	6	7
Mujeres	2	3	1	2	3

Elaboración propia.
Fuente: Planillas de las entidades analizadas.

Cuadro 1
Normas internas elaboradas por las entidades trabajadas

Institución	Normas elaboradas
Gobierno Regional de Piura	Directiva Regional 05-2014/GRP, aprobada mediante Resolución Ejecutiva Regional 428-2014/GRP-PR de fecha 14 de julio de 2014. Es una de las primeras entidades que, por iniciativa propia, elaboró y aprobó una directiva para dar Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión de recursos humanos. La directiva fue compartida con las cuatro municipalidades y algunas de ellas la replicaron.
Municipalidad Provincial de Ferreñafe	Resolución de Alcaldía 386-2014-MPF/A, que aprueba la Directiva 001-2014, Prevención y sanción del hostigamiento sexual en la Municipalidad Provincial de Ferreñafe.
	Resolución de Alcaldía 387-2014-MPF/A, que aprueba la Directiva 02-2014-MPF/UGRH, Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión de recursos humanos de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe.
Municipalidad Provincial de Lambayeque	Aprobación del Plan de Desarrollo de las Personas Anualizado 2015, en el cual se incorpora el enfoque de género. (Resol. Gerencia N°039-2015/MPL-GM)
	Creación de lactario.
Municipalidad Provincial de Sechura	Dictamen 003-2014/MPS-GM-CDS, que aprueba los Lineamientos para la transversalización del enfoque de género.
	Dictamen 005-2014/MPS-GM-CDS, que aprueba la propuesta de Prevención y sanción del hostigamiento sexual.
	Dictamen 006-2014/MPS-GM-CDS, que aprueba la propuesta para la utilización del lenguaje inclusivo de manera obligatoria.
	Creación de lactario.
Municipalidad Distrital de Castilla	Resolución de Alcaldía 1204-2014-MDC, que aprueba la Directiva 008-2014-MDC, Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión de los recursos humanos de la Municipalidad Distrital de Castilla.

Elaboración propia.
Fuente: Normatividad de cada entidad.

Resumen

Uno de los principales retos de la gestión pública en el Perú, es reducir las desigualdades de género que se manifiestan tanto en la esfera pública como privada. En el ámbito del empleo público, las desigualdades de género todavía persisten. La participación de la mujer en este espacio laboral es desigual, y sobre todo, en los cargos de decisión. En el marco del proceso de modernización del Estado, es imprescindible promover la transversalización del enfoque de género en todos los procesos de gestión de los recursos humanos; y de esa manera, contribuir al tránsito de un Servicio Civil meritocrático, con equidad e igualdad.

Para contribuir con los esfuerzos que se vienen realizando para transveralizar el enfoque de género en la gestión pública, el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, desarrolló una intervención para fortalecer cinco oficinas de recursos humanos de municipalidades de la región de Piura y Lambayeque en temas equidad de género. Después de analizar algunas brechas de género en cada entidad, los equipos conformados en cada una de ellas, manifestaron que primero requerían conocer el enfoque de género, y cómo se aplica en la gestión de los recursos humanos; para luego poder sensibilizar e informar al resto del personal de sus entidades.

El trabajo con las servidoras y servidores públicos de estas entidades subnacionales, se desarrollaron con el ánimo de propiciar una mejor comprensión del concepto de género y de la construcción de desigualdades en espacios públicos y privados. Un tema importante para generar interés en los hombres y hacerlos partícipes de todo el proceso, fue la incorporación del tema de nuevas masculinidades. Haciendo que cada uno ellos compartiera experiencias y emociones personales, a través de dinámicas, que permitieron reflexionar sobre sus roles y valores como padres, madres, hijos, hijas, trabajadores, trabajadoras, políticos, políticas, tomadores de decisiones.

El involucramiento, tanto de mujeres como de hombres, ha sido crucial en este proceso, pues una vez que tomaron conciencia de las implicancias de las desigualdades de género en sus entidades, se dieron cuenta de que pueden tomar iniciativas para revertirlas. Por ejemplo, en la valoración desigual de los roles de hombres y mujeres en la entidad, en la convocatoria de cargos que solo son para mujeres (secretarias) o solo para hombres (choferes o cargos de dirección). El reflejo de ese compromiso y voluntad de querer mejorar se expresó finalmente en la elaboración y aprobación de normativas que transversalizan el enfoque de género en los procesos de la gestión de los recursos humanos, la “prevención y sanción del hostigamiento sexual” y el “uso del lenguaje inclusivo”.

En concusión el trabajo realizado logró, los siguientes resultados: 1) fortalecer las capacidades de las oficinas de recursos humanos en temas de género; 2) sensibilizar a las trabajadores y los trabajadores; y, 3) generar normas internas que contribuyan a la disminución de brechas y barreras de género dentro de la entidad.

III. Rol estratégico de la oficina de Recursos Humanos en la profesionalización del Servicio Civil

Ponencia 1: Situación actual de las oficinas de recursos humanos

Magali Meza Mundaca
Rommy Martínez Ghiggo

Este documento busca dar indicios de la situación actual de las oficinas de recursos humanos en el Perú; para ello, se han tomado tres ejes de análisis. Primero, el análisis de la situación actual de las Oficinas de Recursos Humanos en base a los documentos y herramientas desarrolladas por la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR; segundo, la brecha de las capacidades del personal en tanto que es lo que hacen actualmente y a qué se aspira llegar. Un tercer punto analiza las iniciativas de SERVIR para la mejora de las oficinas de Recursos Humanos.

1. Análisis de la situación actual de las oficinas de Recursos Humanos

En el año 2013 desde SERVIR se realizó un censo a nivel nacional registrando un total de 8 425 gestores de RR.HH. de 1 855 entidades censadas, siendo 2 541 a nivel local, 2 483 a nivel regional y 3 401 a nivel nacional. Fruto de dicho censo se recogió información relevante de las oficinas y las personas que componen las diferentes ORH del Estado peruano.

Analizando la distribución de los responsables y operadores de las ORH, se aprecia paridad de género, con una presencia del 51% de hombres frente a un 49% de mujeres. Analizando en exclusiva los responsables de RR.HH., se identifica como el género predominante es el masculino con un 69% frente a un 31% de género femenino.

Si bien siempre se identifica a algún responsable del área de RR.HH., en un 12% de las ocasiones dicho responsable no pertenece en exclusiva a dicha área; esto sucede con mayor frecuencia (un 89% sobre el 12% anterior) en el ámbito local, debido a la escasez de personal de dichas entidades.

El tamaño de las ORH se diferencia por nivel de gobierno en relación al tamaño de la entidad a la que pertenece. Así, dentro del ámbito local, las ORH suelen estar compuestas en su mayoría por uno a dos gestores (80% de las entidades), en el ámbito regional por entre uno y diez gestores (83% de las entidades) y en el ámbito nacional entre uno y nueve gestores (61% de las entidades).

Desde el punto de vista funcional, con foco en las entidades de gobiernos regionales y nacionales, donde las ORH tienen un tamaño mayor, se identifica que del total del personal de las ORH con dedicación exclusiva a una función las funciones más frecuentes son las de gestión de planilla (22.7%), bienestar social (17.1%), control de asistencia (16.0%) y administración de legajos (15.1%) (Ver Tabla 1).

Esta realidad representa una ORH centrada principalmente en actividades de carácter administrativo, relevando las actividades asociadas a la gestión del talento y desarrollo de personas. Así se aprecia una menor dedicación en exclusiva a actividades vinculadas a la gestión del rendimiento (0.5%) o la promoción (0.3%).

Esta situación responde, a una baja priorización de las entidades por la gestión del talento liderada por parte de las ORH, así como a la existencia de una variedad de regímenes contractuales, protagonizada en su mayor parte por personal contratado de manera temporal.

En este sentido, existen tres regímenes laborales generales mediante los cuales se vinculan al Estado: Régimen Legislativo 276 (40%) y Decreto Legislativo 728 (18%) con carácter permanente, y decreto legislativo Nº 1057 (42%), de carácter temporal. Cabe destacar que el crecimiento de los servidores públicos CAS ha aumentado entre enero de 2010 y septiembre de 2014 en más de un 60%.

En el contexto del censo anterior, se realizó una encuentra a los gestores de RR.HH. sobre los principales retos frente a la Gestión de las ORH en el Estado. De los mismos, un 65% consideraba que eran las insuficientes capacidades en el personal de las ORH para ejecutar los procesos vinculados a la gestión de RR.HH. (65%), junto a los insuficientes recursos organizacionales (21%) (Ver Gráfico 1).

Asimismo, respecto a la falta de capacidades del personal de las ORH, se vinculan dos orígenes asociados; por un lado las debilidades en la gestión de las ORH antes una inadecuada coordinación interna y además la existencia de una ineficiente rotación del personal de la ORH.

Dicha situación se alínea con las necesidades de capacitación detectadas por los gestores de las ORH; las cuales se centran especialmente en las capacitaciones sobre procesos de RR.HH. enfocadas en los procesos que actualmente realizan (54% de los encuestados) como los pendientes de desarrollar (32% de los encuestados) (Ver Gráfico 2).

2. La brecha de las capacidades del personal

Frente a esta realidad y dificultades encontradas, se ha establecido como prioridad potenciar el fortalecimiento de las ORH como área clave en el desarrollo de las entidades públicas del Estado. Para ello, desde la Ley del Servicio Civil, su Reglamento y diferentes directivas se han reforzado sus funciones y procesos con el objetivo de convertir a las ORH en socios estratégicos internos de las entidades.

Así, en el artículo 6º de la Ley del Servicio Civil, se definen las siguientes funciones como las características de las ORH:

a. “Ejecutar e implementar las disposiciones, lineamientos, instrumentos o herramientas de gestión establecidas por SERVIR y por la entidad”: Dicha función enfatiza el papel de las ORH como extensiones naturales de SERVIR como ente rector, definiéndolas además como parte del Sistema Administrativo de Recursos Humanos.
b. “Formular lineamientos y políticas para el desarrollo del plan de gestión de personas y el óptimo funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos, incluyendo la aplicación de indicadores de gestión”: De esta manera empoderan a las ORH como áreas autónomas para el desarrollo de planes de gestión de personas y se enfatiza un control del mismo a través de la gestión de indicadores.
c. “Supervisar, desarrollar y aplicar iniciativas de mejora continua en los procesos que conforman el sistema de gestión de recursos humanos”; así se otorga un importante protagonismo a la gestión por procesos de la propia ORH.

d. “Realizar el estudio y análisis cualitativo y cuantitativo de la provisión de personal al servicio de la entidad de acuerdo a las necesidades institucionales”: de esta manera se pone en relieve la necesidad de traducción de los objetivos institucionales en los de recursos humanos de la entidad y se explicita su papel activo en la planificación de los RR.HH. al servicio de la entidad.
e. “Gestionar los perfiles de puestos”: se focaliza la necesidad de definir y revisar los puestos que componen las entidades y sus características de acuerdo a la propia misión, visión y objetivos de la entidad.

Del mismo modo, en el anexo 1 del Reglamento General de la Ley 30057, se definen los ámbitos de acción de las ORH respecto a los subsistemas del Sistema Administrativo de Recursos Humanos (Ver Gráfico 3).

Es posible analizar los diferentes procesos de RR.HH. existentes en el Sistema Administrativo de RR.HH. frente al análisis de funciones desarrolladas por las ORH en el ámbito regional y nacional descrito en el apartado anterior. Con ello, se muestran los subsistemas en los cuales las entidades focalizan mayores esfuerzos de personal (Ver Tabla 2).

En línea con lo analizado en el apartado 1 Análisis de la situación actual de las oficinas de Recursos Humanos, los subsistemas más fortalecidos con recursos por parte de las ORH son los de gestión de compensaciones (14%) que incluyen las planillas, la gestión de la relaciones humanas (9%) que incluye el bienestar social y la gestión del empleo (5%) que incluye el control de asistencia y la administración de legajos.

Por otro lado, se identifican que los subsistemas con un menor nivel de desarrollo son los vinculados a la planificación de políticas de RR.HH., gestión del desarrollo y capacitación (2%), la organización del trabajo y su distribución (1%) y la gestión del rendimiento (0%).

En este escenario existen una serie de retos asociados al fortalecimiento de las ORH centrados en los siguientes puntos:

- Las ORH tienen una alta carga en procesos de carácter administrativo que la posicionan como un área de soporte de atención reactiva, y no un socio estratégico interno. Esto se debe principalmente por:

    - Una estructura en las entidades públicas con un alto porcentaje de personal bajo modalidades contractuales de carácter temporal (CAS) que supone una alta carga de trabajo administrativo a las ORH.
    - Falta de conocimiento de procesos de Recursos Humanos asociados a la gestión del talento.
    - Falta de capacidades de las ORH sobre los demás procesos de RR.HH.
    - Las ORH solicitan un mayor apoyo para el desarrollo de sus funciones.
    - Mayores capacitaciones en procesos e instrumentos de RR.HH.
    - Mayor grado de definición de los procesos de recursos humanos (tanto los que desarrollan actualmente como los futuros).

Por otro lado, se aprecia que las fuertes diferencias (en tipología y grado de desarrollo) de las ORH de las entidades públicas del Estado suponen una implementación gradual y segmentada que permita avanzar a las ORH de manera simple y progresiva.

3. Iniciativas de SERVIR para la mejora de las ORH

Para lograr los objetivos planteados, desde SERVIR como ente rector del Sistema Administrativo de RR.HH. se está llevando a cabo una estrategia de fortalecimiento de las entidades y los servidores civiles que las componen a través de las ORH.

Este ambicioso reto puede agruparse en dos pilares sobre los que en los últimos años SERVIR ha ido desarrollando su actividad de ente rector.

- Por un lado, la formulación de todo el marco de gestión de los Recursos Humanos, estableciendo el marco de referencia que rige a las ORH, desde sus funciones hasta sus procesos.

Bajo dicha línea de actuación se encuentra la propia formulación de la Ley del Servicio Civil, su Reglamento, la definición del Sistema Administrativo de Recursos Humanos; y otros instrumentos y procesos.

- Por otro lado, se encuentran los diferentes planes de acción llevados a cabo para lograr una implementación segmentada y gradual que permita la mejora de las ORH de manera progresiva y de acuerdo a la realidad de la situación actual (descrita en el primer apartado del presente texto).

En esta línea, se encuentran las diferentes fases de desarrollo de procesos que se han definido dentro del propio Sistema Administrativo de Recursos Humanos, la definición de la Hoja de Ruta, el plan de acción de implementación de la Gestión del Rendimiento y las diferentes capacitaciones impartidas a lo largo de estos años.

A continuación, se muestran las principales iniciativas:

a. Definición del marco de la gestión de los recursos humanos: Elementos desarrollados.

Elementos desarrollados a través de la Ley del Servicio Civil, el reglamento y diferentes directivas que lo desarrollan

b. La Ley del servicio Civil y su reglamento: se considera.

Se considera como primer gran hito la aprobación de la Ley del Servicio Civil. Dicha norma establece los pilares de la reforma del servicio civil con objetivos específicos basados en:

- La mejora del servicio ciudadano
- El establecimiento de un Sistema de Servicio Civil ordenado basado en la meritocracia y transparencia en los procesos de ingreso, progresión y permanencia en el servicio civil.
- La profesionalización del servicio civil, priorizando la orientación al ciudadano y el cumplimiento de metas institucionales trasladadas a todos los servidores.
- El ordenamiento del servicio civil a través de sistemas de contratación más transparentes y objetivos, remuneraciones más acorde con el mercado y unificación de los regímenes contractuales a través de la creación de una nueva y única carrera pública.

Asimismo, la Ley del Servicio Civil define a las ORH con funciones básicas situándolo como una extensión natural de SERVIR (analizadas en el apartado 2. La brecha de las capacidades del personal).

c. El Sistema Administrativo de Recursos Humanos

Se define la importancia de la gestión de RR.HH. en la política del Estado. Este sistema queda descrito por siete subsistemas que componen el Sistema Administrativo de Recursos Humanos (descrito en el apartado 2. La brecha de las capacidades del personal):

- Ss1. Planificación de políticas de recursos humanos;
- Ss2. Organización del trabajo y su distribución;
- Ss3. Gestión del empleo;
- Ss4. Gestión del rendimiento;
- Ss5. Gestión de la compensación;
- Ss6. Gestión de desarrollo y capacitación;
- Ss7. Gestión de las relaciones humanas y sociales.

Asociado a cada subsistema, desde SERVIR se está procediendo a la definición de un total de 23 procesos que describen el Sistema Administrativo de RR.HH. a través directivas acompañadas de manuales, instrumentos y/o plantillas de cumplimentación (Ver Cuadro 3).

d. Otros instrumentos de apoyo a las ORH

Además, se han desarrollado una serie de instrumentos que facilitan la gestión por parte de las ORH. A continuación, se nombran algunos de ellos:

- **Manual de Puestos Tipo:** Documento aprobado por SERVIR que contiene la descripción del perfil de los puestos tipo, en cuanto a las funciones y requisitos generales, necesarios dentro de cada rol de la familia de puestos y que sirven de base para que las entidades elaboren su Manual de Perfiles de Puesto.
- **Modelo de Carreras:** Documento pendiente de aprobación y publicación por SERVIR en el que se determinan los niveles de carrera dentro del régimen del servicio civil junto a las reglas de acceso, progresión y desvinculación.

e. Definición de un plan de acción de implementación progresiva

En relación al Sistema Administrativo de Recursos Humanos, con el objetivo de lograr una implementación gradual en las entidades públicas del Estado, se han definido diferentes planes de acción.

f. Lineamientos para la implementación gradual de los procesos de RR.HH.

Para estos procesos se propone una progresividad en la implementación de los procesos a través de un nivel base, primer nivel de implementación y segundo nivel de implementación.

La propuesta de progresividad de los procesos que componente el Sistema Administrativo de RR.HH. supone tres niveles de implementación.

A cada nivel se asocia una tipología de ORH:

- Dentro del nivel base, la ORH tiene un carácter más administrativo.
- Dentro del Nivel 1, la ORH mantiene comienza una gestión avanzada del talento, con

procesos clave como el diseño de puestos, la selección y la evaluación del desempeño.
- Por último, en el nivel 2 se establece una ORH con un papel de aliado o socio estratégico interno de la entidad.

g. La hoja de ruta de tránsito a la Ley del Servicio Civil

Las entidades públicas, para realizar el tránsito a la Ley del Servicio Civil, deben desarrollar los Lineamientos para el Tránsito los cuales consisten en cuatro pasos en la ruta para pasar al nuevo régimen: 1. Preparación de la entidad, 2. Análisis situacional de la entidad, 3. Aplicación de mejoras internas, y 4. Implementación del nuevo régimen.

En específico, las entidades deben desarrollar dentro de la fase 2 y 3 diferentes actividades asociadas al análisis situacional y la aplicación de mejoras. Algunas de las principales son:

- Diseño de mapeo de puestos: Identificación y caracterización de los puestos que componen la entidad, incluyéndose todos los regímenes laborales existentes.
- Dimensionamiento de las entidades: Proceso a través del cual determinar la cantidad y tipología de puestos requeridos para una entidad. Dicho proceso se divide a su vez de tres fases: mapeo de procesos, análisis e identificación, priorización y aplicación de mejoras y determinación y análisis de dotación de RR.HH.
- Definición de los perfiles de puestos: Descripción de las características en detalle de cada puesto de la entidad y de los perfiles requeridos para el mismo.

Como se puede observar, dentro de la hora de ruta se está potenciando los siguientes subsistemas:

- Subsistema de Planificación de Políticas de Recursos Humanos:

  Con la elaboración del mapeo de puestos, se está identificando para cada puesto existente las características del mismo; órgano, unidad orgánica, régimen laboral, remuneraciones, funciones, entre otros. Dicha información permite tanto a la entidad como a SERVIR, tener una imagen realista sobre el personal que compone la entidad.

  Junto al mapeo de puestos, las entidades deben realizar una fase de definición de procesos. Dicha fase, además de reflexionar sobre sus mejoras organizativas, tecnológicas o sobre bienes y servicios, permite establecer el punto de partida para realizar el análisis de su dotación en base a las cargas de trabajo. Esto supone el punto de partida para realizar la planificación de los recursos humanos en base a criterios objetivos vinculados a la carga de trabajo.

- Subsistema de Organización del Trabajo:

  Tras la fase de dimensionamiento, se procede a la definición de la descripción de puestos. Durante la misma las entidades, en base al Manual de Perfiles de Puestos, determinan las características de los puestos que las caracterizan en base a funciones, requisitos de formación, experiencias y, en caso de encontrarse acreditadas en la gestión por competencias, las competencias exigidas para desarrollar dicho puesto. Este instrumento permite converger los actuales Clasificadores de Cargos, Manual de Organización y Funciones o Términos de Referencia del personal CAS en un solo documento objetivo y público.

En dicha hoja de ruta, desde septiembre de 2013 se han incorporado más de 140 entidades públicas. Todas ellas han pasado y pasarán por dichas fases, logrando el objetivo de implementación progresiva de dichos subsistemas en las entidades públicas (Ver Gráfico 5).

h. La Gestión del Rendimiento

Junto a la definición de puestos, el subsistema de Gestión del Rendimiento es uno de los subsistemas de mayor relevancia en la gestión del talento. Con dicho proceso, se busca la identificación de los aportes de los servidores a los objetivos institucionales junto a un fuerte apoyo para la mejora de su desempeño.

Para la implementación de este subsistema, se ha establecido un plan de acción implementación gradual que responda a diferentes objetivos vinculados a dicho subsistema. Se trata de una fase inicial denominada “Etapa de Piloto” y una denominada “Etapa de Desarrollo y Consolidación”.

Durante la etapa de piloto, a lo largo del año 2015 y 2016 se han incorporado dos grupos que componen un total de veinte entidades. Sobre dichas entidades, SERVIR está desarrollando un fuerte seguimiento y apoyo técnico que permite:

- Implementar gradualmente en las entidades y generación de prácticas exitosas de referencia para el resto del sector público.
- Verificar la validez del modelo para el contexto y realidad del Estado peruano.
- Identificar las propuestas de mejora o correcciones por parte de entidades piloto.

Tras la Etapa de Piloto, se desarrollará la “etapa de Desarrollo y Consolidación” a través de la cual el resto de entidades del Estado peruano comenzarán a implementar dicho subsistema, con un seguimiento de SERVIR.

La capacitación a las ORH

Además, para realizar el acompañamiento a la ORH, desde SERVIR se han implementado diferentes capacitaciones con carácter teórico-prácticas. Se trata de más de 15 000 capacitaciones y actividades de sensibilización entre los años 2013 y 2015. Estas se han centrado en fortalecer el conocimiento sobre la Ley de Servicio Civil y el Sistema Administrativo de RR.HH. en su conjunto (74% del total) y en el entendimiento técnico de sus procesos e instrumentos (26% del total).

Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2013a). *Problemas Identificados para la Gestión de las Oficinas de Recursos Humanos (ORH) en el Estado.* Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2013b). *Necesidades de Capacitación por Parte de los Gestores de las Oficinas de Recursos Humanos (ORH) del Estado.* Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2013c). *Diagnóstico de conocimientos de recursos humanos.* Lima: SERVIR.

Presidencia del Consejo de Ministros (2013). *Reporte del Diagnóstico de Conocimientos de Recursos Humanos.* Lima: PCM.

Referencias Normativas

Directiva Nº 002-2014-SERVIR/GDSRH- Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las Entidades Públicas.

Ley del Servicio Civil, Ley Nº 30057. Publicada en el Diario Oficial del Peruano el 4 de julio de 2013.

Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, Ley Nº 30057. Publicada en el Diario Oficial del Peruano el 13 de junio de 2014.

Resolución Presidencia Ejecutiva Nº 097-2015-SERVIR-PE. “Plan de Acción para la implementación del modelo de gestión del rendimiento en su etapa piloto del 2015 al 2016”.

Reseñas biográficas

Magali Meza Mundaca

Cuenta con más de 15 años de experiencia laboral en la gestión de recursos humanos. Ha laborado en empresas tales como la Occidental Petroleum Corporation of Peru, Pluspetrol Peru Corporation S.A. y en Agrobanco. Es licenciada en Trabajo Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú y posee un Diploma en Gestión de Recursos Humanos por la misma casa de estudios. Asimismo, cuenta con estudios de posgrado en Administración de Empresas en ESAN y ha realizado la Maestría de Desarrollo Organizacional y Dirección de Personas de la Universidad Pacífico. También ha cursado especializaciones en Gestión de Recursos Humanos por Competencias y en Administración de la Capacitación por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (Alide).

Rommy Martínez Ghiggo

Bachiller en Gestión por la Pontificia Universidad Católica del Perú y egresada del Master de Dirección Estratégica del Factor Humano de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima - Perú. Ha laborado como Asistente de la Gerencia de Desarrollo del Cuerpo de Gerentes Públicos y como Analista Generalista de Recursos Humanos de la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos en la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Cuadros, tablas y gráficos

Tabla 1
Descripción de Cantidad de personas que ejecutan una sola función dentro de las ORH a nivel Regional y Nacional

FUNCIONES	Personas dedicadas a una sola función a nivel Regional	Personas dedicadas a una sola función a nivel Nacional	Cantidad de personas que ejecutan una sola función	%
F1: Planificación RR.HH.	36	23	59	2.2%
F2: MOF	11	13	24	0.9%
F3: Selección Personal	89	25	114	4.2%
F4: Legajos	245	168	413	15.1%
F5: Adm. DDJJ	15	6	21	0.8%
F6: Prácticas	12	28	40	1.5%
F7: Desplazamiento	30	14	44	1.6%
F8: Control de Asistencia	279	160	439	16.0%
F9: Control Contratos	42	44	86	3.1%
F10: Desvinculación	26	7	33	1.2%
F11: Negociación Colectiva	10	4	14	0.5%
F12: Administración de Pensiones	72	54	126	4.6%
F13: Gestión de Planilla	289	335	624	22.7%
F14: Proceso Disciplinario	54	8	62	2.3%
F15: Promoción	5	2	7	0.3%
F16: Capacitación	83	37	120	4.4%
F17: Gestión del Rendimiento	6	7	13	0.5%
F18: Desarrollo Organizacional	23	12	35	1.3%
F19: BB.SS	332	138	470	17.1%

Tabla 2
Porcentaje de personas que solo ejecutan una función según subsistemas de RR.HH.

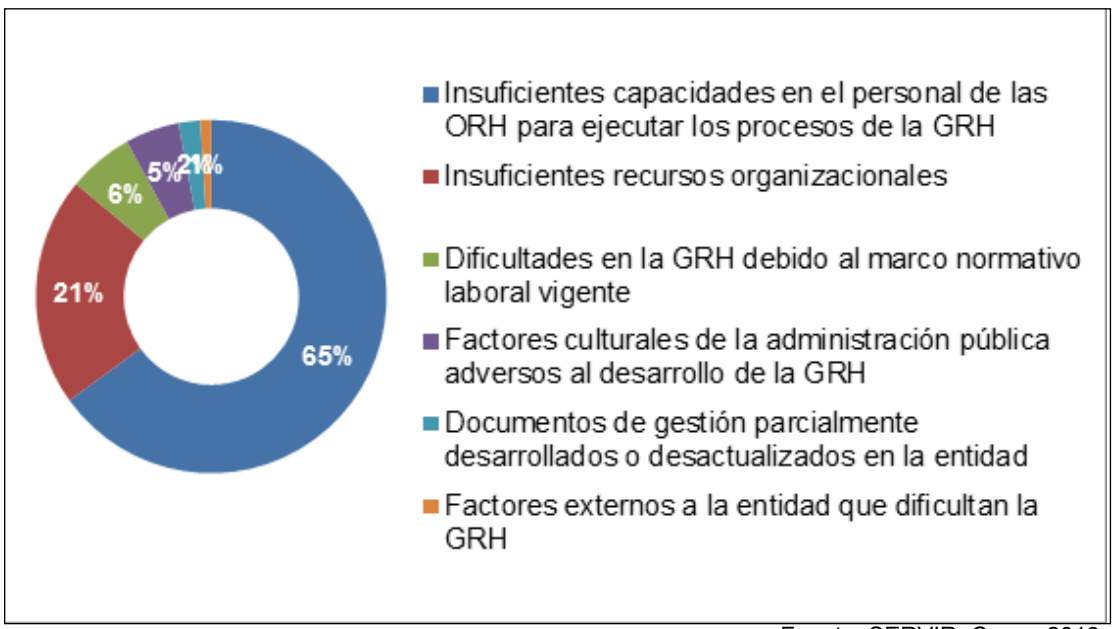
Subsistema	Porcentaje de personas que solo ejecutan una función asociado al subsistema (%)
Gestión de la compensación	14%
Gestión de las relaciones humanas y sociales	9%
Gestión del empleo	5%
Planificación de políticas de RR.HH.	2%
Gestión del desarrollo y capacitación	2%
Organización del trabajo y su distribución	1%
Gestión del rendimiento	0%

Tabla 3
Nivel de desarrollo de los procesos del Sistema Administrativo de RR.HH.

Subsistema	**Proceso**	**Nivel de desarrollo**
1. Planificación de políticas de recursos humanos	Estrategia, políticas y procedimientos	Alto (pendiente de publicación)
	Planificación de recursos humanos	Alto (pendiente de publicación)
2. Organización del trabajo y su distribución	Diseño de los puestos	Publicado (pendiente de actualización)
	Administración de puestos	Medio (Previsto para final de 2015)
3. Gestión del empleo	Selección	Alto (pendiente de publicación)
	Vinculación	Alto (pendiente de publicación)
	Inducción	Alto (pendiente de publicación)
	Período de Prueba	Alto (pendiente de publicación)
	Administración de Legajos	Alto (pendiente de publicación)
	Control de Asistencia	Alto (pendiente de publicación)
	Desplazamientos	Alto (pendiente de publicación)
	Procedimientos Disciplinarios	Alto (pendiente de publicación)
	Desvinculación	Alto (pendiente de publicación)

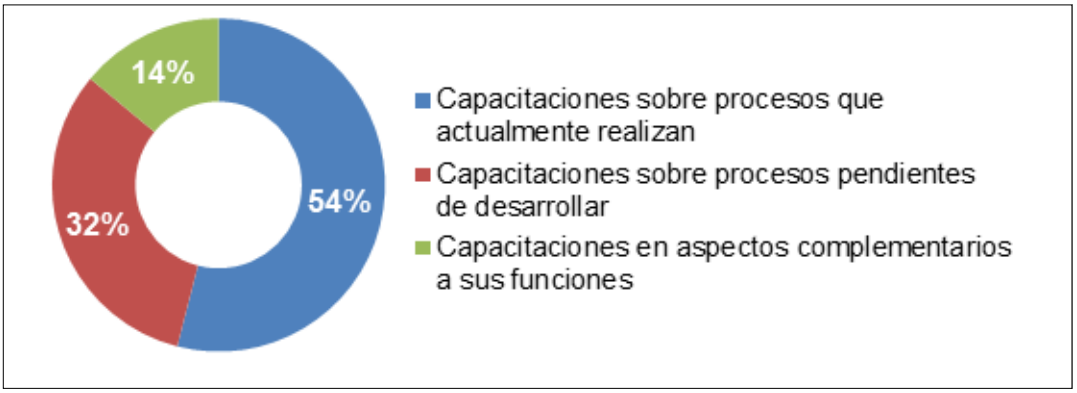
Subsistema	Proceso	Nivel de desarrollo
4. Gestión del rendimiento	Evaluación de desempeño	Alto (pendiente de publicación)
5. Gestión de la compensación	Administración de compensaciones	Alto (pendiente de publicación)
	Administración de pensiones	Alto (pendiente de publicación)
6. Gestión del desarrollo y la capacitación	Capacitación	Alto (pendiente de publicación)
	Progresión en la carrera	Alto (pendiente de publicación)
7. Gestión de relaciones humanas y sociales	Relaciones laborales individuales y colectivas	Alto (pendiente de publicación)
	Seguridad y Salud en el Trabajo (SST)	Alto (pendiente de publicación)
	Bienestar Social	Medio (Previsto para final de 2015)
	Cultura y Clima Organizacional	Medio (Previsto para final de 2015)
	Comunicación Interna	Medio (Previsto para final de 2015)

Gráfico 1
Principales dificultades detectadas por Gestores de RR.HH. en sus ORH a nivel nacional



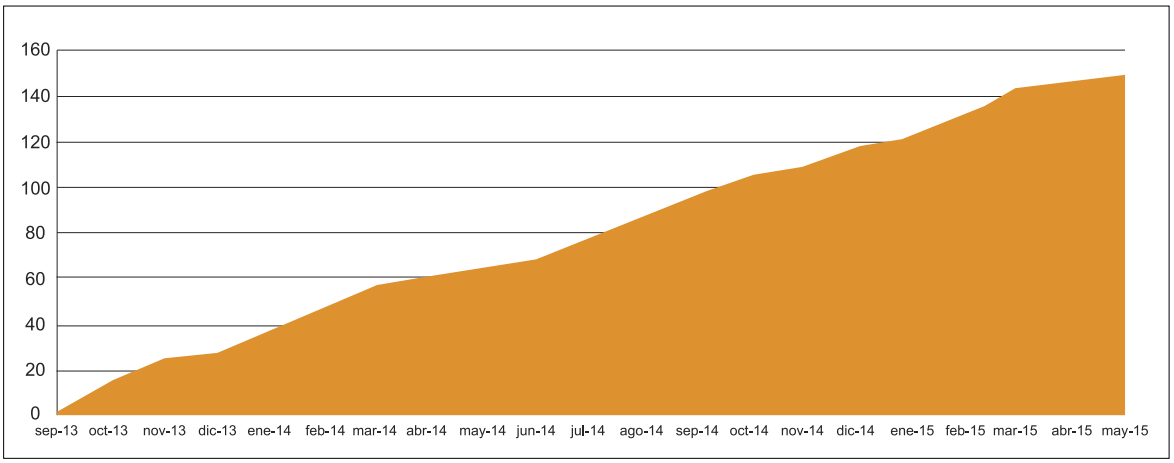
Fuente: SERVIR, Censo 2013.
Elaboración propia.

Gráfico 2
Principales necesidades de capacitación de los gestores de RR.HH. a nivel nacional



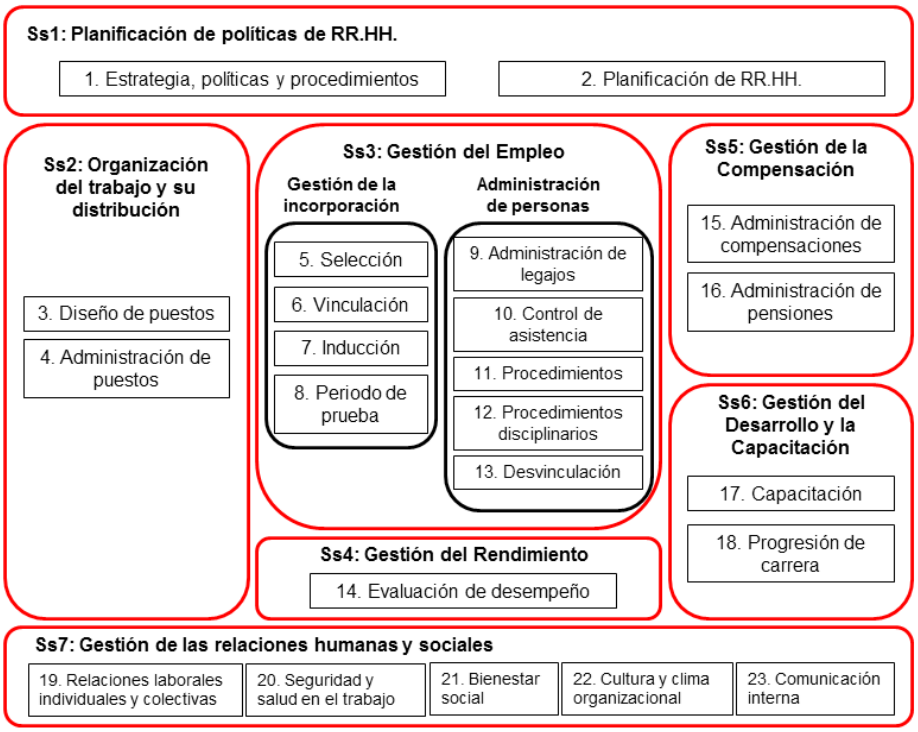
Fuente: SERVIR, Censo 2013.
Elaboración propia.

Gráfica 3
Nivel de introducción de entidades públicas al tránsito al nuevo régimen del Servicio Civil

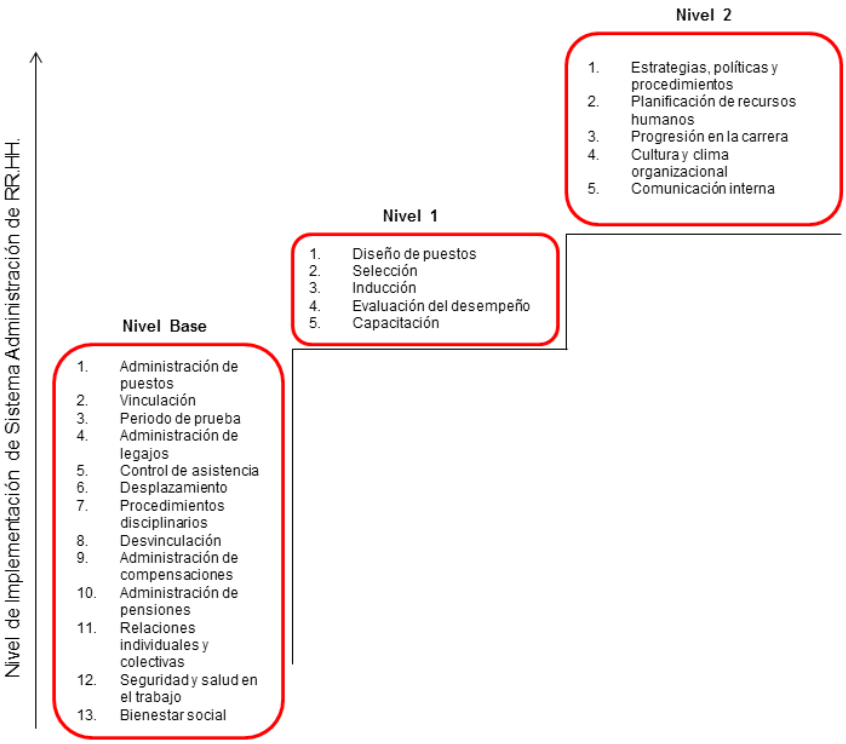


Fuente: SERVIR.

Ilustrativo 1
Sistema Administrativo de Recursos Humanos



Ilustrativo 2
Niveles de implementación del Sistema Administrativo de RR.HH.



Resumen

En el contexto de Reforma del Servicio Civil, con un foco prioritario sobre la mejora de los servicios a la ciudadanía, se está produciendo una mejora en los procesos y documentos de gestión a raíz de la publicación de la Ley del Servicio Civil.

En este contexto, se considera a las oficinas de Recursos Humanos (en adelante ORH) una palanca clave para lograr dicha transformación, donde el reto se centra en la evolución de dichas oficinas desde un papel de áreas de soporte con un carácter administrativo con el objetivo de que sean actores protagonistas en la modernización del Estado peruano a través de una nueva perspectiva centrada en el desarrollo de las personas que lo componen.

Para ello, en el presente documento se procede en primer lugar, a analizar la situación actual de las ORH, poniendo en relieve la presencia de las mismas en las entidades públicas del Estado, sus funciones y las capacidades del personal que lo componen.

En segundo lugar, con el diagnóstico situacional elaborado y en función de los objetivos propuestos por la Ley del Servicio Civil, se analizan las brechas entre la situación actual de las oficinas de recursos humanos frente a la ORH objetivo definida por SERVIR.

Por último, se introduce las principales iniciativas que SERVIR se encuentra desarrollando para fortalecer el papel de las ORH en las entidades públicas y con ello mejorar la profesionalización de sus servidores y lograr un mejor servicio a la ciudadanía.

Ponencia 2: Rol de las ORH en la implementación de la Reforma del Servicio Civil

Roberto Fernández López

1. La Reforma del Servicio Civil

El Perú está inmerso en un proceso de desarrollo social y económico acelerado en los últimos años y hoy en día es una de las economías con más proyección de Latinoamérica. Este desarrollo no se entiende con una administración ineficiente, llena de burocracia y que no entienda que su objetivo último es el servir al ciudadano. En el desarrollo del país es pieza clave la modernización de las entidades públicas y la creación de cada vez más y mejores servicios para el ciudadano.

El motor de la transformación de las administraciones son las personas que trabajan en ellas. Por eso, la Reforma del Servicio Civil introduce un modelo de desarrollo de las personas que trabajan en el Estado que tiene como objetivo último la mejora de los servicios públicos. La reforma del servicio civil introduce la meritocracia, como vía para el desarrollo profesional y la mejora de la calidad de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos, eleva los ingresos de la mayoría de los servidores públicos e incentiva su crecimiento personal y profesional en la administración pública.

Esta reforma incrementa los ingresos, vía gratificaciones y CTS, a los servidores públicos de los decretos legislativos 276 y CAS, que representan más de 400 mil servidores. Asimismo, ofrece una carrera real para el servicio público y permitirá que los servidores CAS, y todos aquellos que ingresen al nuevo régimen, tengan estabilidad laboral. Sitúa a las personas en el centro del sistema, otorgando a la meritocracia un papel central, y profesionalizando el Servicio Civil a través de la evaluación constante, la capacitación y el cumplimiento de metas. Se busca revalorar la función pública, atraer al talento y que sea un orgullo trabajar para el Estado.

Se trata por tanto de hacer de las instituciones del Estado un lugar donde las personas se desarrollen como profesionales de alta cualificación y donde predomine el sentir de la contribución al beneficio país, al desarrollo y modernización del Estado y a la prestación de cada vez mejores servicios públicos, y por tanto de una mejor calidad de vida para todos los peruanos. Hacer de las instituciones del Estado un buen lugar para trabajar y para relacionarse.

La reforma implica una transformación integral de las entidades, porque las entidades son fundamentalmente las personas que trabajan en ellas y la reforma cambia radicalmente el modelo de gestión de las personas. Sin duda, esta reforma puede traer importantes ventajas para el país, empezando por la estabilidad laboral que puede proporcionar, clave para un mejor desarrollo de las políticas de las diferentes instituciones y por tanto el efecto y resultado de las mismas.

Para los servidores públicos, revaloriza la función pública, se instaura una carrera pública dinámica y con reales posibilidades de mejorar, se establece un sistema más equitativo y la remuneración estará acorde al puesto.

Para los ciudadanos, la continuidad de políticas públicas y el contar con personal más competente debe repercutir en mejorar la calidad del servicio público, mejor control y uso de recur-

sos públicos y mayor transparencia. El artículo 4° de la Ley del Servicio Civil establece que el sistema administrativo de gestión de los RR.HH. establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del Servicio Civil, a través del conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades públicas en la gestión de los RR.HH. Este sistema está integrado por SERVIR, por las oficinas de Recursos humanos y el Tribunal del Servicio Civil.

Como vemos las ORH son desde el inicio una de los figuras clave que forman parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. El ente rector formula la política nacional del Servicio Civil, mientras que las oficinas de RR.HH. de las entidades públicas constituyen el nivel descentralizado responsable de la gestión de los recursos humanos, sujetas siempre a lo emitido por el ente rector.

Son por tanto el brazo ejecutor en cada entidad, mantienen vínculos funcionales con SERVIR, son parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y son las responsables de gestionar el servicio civil en la entidad. Son por tanto protagonistas en la ejecución de la reforma que aborden las entidades.

2. El rol de la ORH. Relación entre procesos de las ORH y los objetivos de la entidad

Las ORH contribuyen a la implementación de la reforma del servicio civil, enfocadas al desarrollo de las personas y son un eje estratégico en las entidades para garantizar una gestión basada en la meritocracia, inclusión, justicia y equidad interna.

El rol de las ORH es el de ejecutar e implementar las normas y lineamientos dictados por SERVIR pero también emitir lineamientos y políticas internas para la gestión de los procesos del Sistemas Administrativo de Gestión de Recursos Humanos dentro de su entidad.

El artículo 6° de la Ley del Servicio Civil establece las funciones las siguientes funciones para las mismas:

- Ejecutar e implementar las disposiciones, lineamientos, instrumentos o herramientas de gestión establecidas por SERVIR y por la entidad.
- Formular lineamientos y políticas para el desarrollo del plan de gestión de personas y el óptimo funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos, incluyendo la aplicación de indicadores de gestión.
- Supervisar, desarrollar y aplicar iniciativas de mejora continua en los procesos que conforman el sistema de gestión de recursos humanos.
- Realizar el estudio y análisis cualitativo y cuantitativo de la provisión de personal al servicio de la entidad de acuerdo a las necesidades institucionales.
- Gestionar los perfiles de puestos.

Como se puede ver las ORH se convierten por tanto brazos ejecutores de las políticas de SERVIR lo que les otorga la corresponsabilidad de impulsar la reforma en las distintas entidades. Deben conocer al detalle la Ley del Servicio Civil y el reglamento y los diferentes instrumentos y procesos que SERVIR está poniendo a disposición de las mismas, entenderlos y conocer sus implicaciones y saber usarlos cuándo y cómo corresponda.

Las ORH tiene por tanto la primera labor bien clara, deben formarse y capacitarse en todos los instrumentos que tienen que ver con la reforma. Esta capacitación es clave en tanto la reforma le otorga autonomía a las ORH para "Formular lineamientos y políticas para el desarrollo del plan de gestión de personas y el óptimo funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos" para lo cual se necesita conocimiento y experiencia en varias materias. La ley empodera por tanto a estas ORH y les da libertad y autonomía además de instrumentos para facilitarles el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.

La ley les otorga también la función de aplicar mejoras en todos los procesos que forman el sistema de gestión de recursos humanos, lo que les obliga a conocer dichos procesos, en los cuales está trabajando SERVIR para proporcionar los instrumentos y metodologías adecuados, pero también a innovar permanentemente en mejorarlos y adecuarlos a una realidad que puede ir cambiando en las entidades. Tienen por tanto las ORH, como se ha dicho antes, un papel principal y protagonista que deben ejercer con responsabilidad en la ejecución de la reforma.

Es la Directiva N.º 002-2014-SERVIR/GDSRH "Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las Entidades Públicas" la que establece el ámbito de acción, que circunscribe a siete subsistemas, en línea con lo definido en el artículo 3° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil. Estos subsistemas con los mostrados en el gráfico que se presenta a continuación y son explicados en las líneas posteriores.

La definición del ámbito de aplicación de las ORH en el Sistema tiene como finalidad contribuir al fortalecimiento del servicio civil y a la mejora continua de la administración pública, optimizando finalmente el servicio al ciudadano.

En las siguientes líneas se recogen para cada uno de los subsistemas mencionados los procesos y el rol de las ORH en los mismos, además de la relación entre este y los objetivos de la entidad.

Subsistema de Planificación de Políticas de Recursos Humanos

Tal y como se define en el artículo 3° del Título I del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, este subsistema es el que permite organizar la gestión interna de recursos humanos, en congruencia con los objetivos estratégicos de la entidad. Asimismo, permite definir las políticas, directivas y lineamientos propios de la entidad con una visión integral, en temas relacionados con recursos humanos.

Dentro de este subsistema se consideran dos procesos que deben abordar las ORH: (1) Estrategias, políticas y procedimientos de gestión de RR.HH. y (2) Planificación de los RR.HH.

El primero comprende la definición y adecuación de las estrategias de las oficinas de RR.HH.; es decir, el establecimiento del modo de trabajo de la ORH, mientras que el segundo comprende la planificación de las necesidades reales de personal para cubrir los requerimientos durante el período programado, generando los documentos de gestión correspondientes. Este proceso de planificación es de vital importancia para la entidad porque impacta directamente en el cumplimiento de la estrategia y objetivos de la misma.

La estrategia debe fijar hacia dónde camina la entidad, los procesos, cómo debe ser la operativa de la misma y de ahí establecer la estructura organizativa idónea. Actualmente las entidades están inmersas en procesos de modernización que implican en muchos casos habilitar canales

de prestación de servicios diferentes, como el canal digital. Esta transformación hacia lo digital obliga sin ninguna duda a una reflexión estratégica y organizativa global, e implica la aparición de nuevos procesos que soportan la prestación de servicios por este nuevo canal. Esto puede implicar la aparición de nuevas áreas o departamentos dentro de la entidad, el crecimiento de unas y la desaparición de otras para alinearse con la aparición de nuevos servicios que implican la necesidad de nuevo conocimiento en las entidades, de nuevos puestos y por tanto de nuevos perfiles que se deben contratar.

Esta visión integral es la que deben de tener las ORH. Deben contar con un conocimiento y entendimiento profundo de la estrategia, de la organización y de los procesos de la entidad para alinear el proceso de planificación de los recursos humanos. Las ORH deben tener conocimiento de gestión por procesos y levantamiento de cargas de trabajo.

También es clave el posicionamiento del responsable de la ORH dentro de la entidad y el diálogo continuo con los máximos responsables de la misma para el entendimiento de la estrategia, y el establecimiento de una planificación adecuada que debe estar en cada momento alineada con los objetivos de la entidad. Sin una buena planificación de recursos humanos no se cumplirá la estrategia de la entidad.

Subsistema de Organización del Trabajo

El mismo artículo 3° del Título I establece que en este subsistema, se define las características y condiciones de ejercicio de las funciones, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas. Los procesos que se consideran dentro de este subsistema son el (a) Diseño de los puestos y (b) Administración de puestos.

El primero de ellos comprende la descripción y análisis de los puestos identificados y la elaboración de los perfiles de puestos, que se integran en el MPP. El segundo comprende la valorización de los puestos y consolida la información para la administración del CPE.

Las ORH deben por tanto abordar la definición del Manual de Perfiles de Puestos determinando las características, funciones, requisitos de formación (actuales y futuros), experiencias y competencias necesarias para cada uno de los puestos. Todo este trabajo debe estar alineado con los procesos definidos en la etapa anterior y con la estrategia y organización de la entidad. Esto significa la realización de un trabajo profundo de entendimiento de la estrategia, la organización y la operativa (procesos), de levantamiento de las funciones y puestos actuales y de alineamiento de los mismos con los nuevos procesos de la organización.

Una buena definición de los puestos, es el primer paso para un buen desempeño de las funciones de cada una de las personas que trabajan en la entidad. Esta definición debe estar consensuada con las diferentes áreas de negocio que son quien mejor conocen las necesidades del mismo y como se deben de prestar los diferentes servicios al ciudadano. Es importante hacer un trabajo minucioso en este sentido en tanto el buen desarrollo del mismo va a marcar el cómo se desarrollen las distintas actividades en todos los puestos de la entidad. Esto coloca una gran responsabilidad sobre las ORH de todas las entidades del país puesto que sin una buena definición de los puestos de trabajo tampoco se cumplirá la estrategia de la entidad.

Subsistema de Gestión del Empleo

Este subsistema incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos de servidores en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos desde la incorporación hasta la desvinculación. Este subsistema contiene procesos que han sido clasificados en dos grupos:

- Gestión de la incorporación: i) Selección, ii) Vinculación, iii) Inducción, iv) Período de Prueba.
- Administración de Personas: v) Administración de Legajos, vi) Control de Asistencia, vii) Desplazamientos, viii) Procedimientos Disciplinarios, ix) Desvinculación.

El proceso de selección, llevado a cabo por las ORH, es clave para las entidades que tratan de atraer el mejor talento y conservarlo. Tiene por finalidad seleccionar a las personas más idóneas para el puesto sobre la base del mérito, competencias y transparencia.

Se trata de una de las responsabilidades más importantes de las ORH, puesto que la selección implica primero la identificación de talento en el mercado, hoy en día muy agitado en el país, y por tanto el manejo de herramientas que apoyen en dicha tarea; y el análisis y filtrado del talento identificado para ver quien se puede adaptar mejor a los perfiles de puestos que se necesitan en la entidad.

Esta función es clave puesto que un mejor talento y más adaptado a las necesidades de la entidad permitirá un mejor cumplimiento de los objetivos de la misma. A partir de ahí, las ORH deben trabajar en los procesos de vinculación, un proceso más administrativo en el que se formaliza el vínculo entre el servidor civil y la entidad pública y que permite para cumplir con la normatividad de cada una de las modalidades de contratación. Y en los procesos de inducción que permita la socialización y orientación del servidor civil que se incorpora a la entidad. Incluye la inducción general referida a la información del Estado y la específica referida al puesto, de forma que se garantice su integración y adaptación a la entidad y al puesto.

Finalmente, las ORH también deben gestionar el período de prueba que tiene por objeto apreciar y validar las habilidades técnicas, competencias y experiencia del servidor en el puesto, mediante retroalimentación, en la cual el servidor también verifica su adaptación al puesto y a la entidad.

Como vemos, las ORH son las encargadas de asegurar que se seleccionan las mejores personas para cada puesto de la entidad, que se integran en la entidad de forma adecuada y que una vez dentro se desarrollan permanente como profesionales siendo cada vez más valiosas para la entidad.

Subsistema de Gestión del Rendimiento

En este subsistema se identifica, se reconoce y promueve el aporte de los servidores civiles a los objetivos y metas institucionales. Asimismo, se evidencian las necesidades de los servidores civiles para mejorar el desempeño de sus puestos, y como consecuencia de ello, de la entidad.

Está formado por un proceso de evaluación del desempeño que se constituye como un proceso integral, sistémico y continuo de apreciación objetiva y demostrable del rendimiento del

servidor civil en cumplimiento de los objetivos y funciones del puesto, y por tanto del cumplimiento de aquellas actividades que permiten el cumplimiento de los objetivos y estrategia de la entidad. Implica la planificación, el establecimiento de metas y objetivos para los servidores, el seguimiento y la evaluación y también el establecimiento de procesos de retroalimentación para dar feedback al servidor por parte de sus supervisores.

En este caso el artículo 29° del Título IV del Reglamento establece que las oficinas de Recursos Humanos ejercen como instancia responsable de la conducción operativa de la gestión del rendimiento en la entidad y tiene las siguientes responsabilidades:

- Aplicar la metodología e instrumentos para la gestión del rendimiento, definidos por SERVIR o en su caso por la entidad, de acuerdo con los lineamientos establecidos.
- Capacitar a los funcionarios públicos, directivos, jefes, responsables de área o quién tenga asignado funcionalmente servidores y a los servidores civiles, cuando sea necesario, en la aplicación de las metodologías, instrumentos y procedimientos básicos para la gestión del rendimiento.
- Comunicar a los servidores civiles los procedimientos básicos y características de la gestión del rendimiento, así como los derechos y obligaciones que les corresponden.
- Monitorear el correcto desarrollo de la gestión del rendimiento en la entidad.
- Asignar la calificación de los servidores evaluados, de conformidad con los puntajes obtenidos en la evaluación y trasladarla a los evaluadores para la comunicación oportuna a los servidores civiles.
- Informar oportunamente al titular de la entidad sobre los avances y dificultades de las distintas etapas de la gestión del rendimiento en la entidad, así como de los resultados del proceso.
- Derivar oportunamente los informes de gestión del rendimiento a SERVIR en la fecha y condiciones que se establezcan al efecto.
- Informar a SERVIR sobre las alternativas o adecuaciones a los factores, metodologías, instrumentos y procedimientos tipo de gestión del rendimiento, de acuerdo con la naturaleza y características de la entidad y a sus objetivos institucionales.
- Revisar, identificar y proponer medidas de mejora de la gestión del rendimiento de las personas en la entidad.
- Adoptar las medidas necesarias para mantener los registros y documentos requeridos para asegurar la efectividad del sistema de gestión del rendimiento.

Este proceso implica por tanto la articulación de normas y procedimientos internos, además de tecnología, que permita un seguimiento continuo del desarrollo profesional de los distintos servidores civiles que debe ser gestionado y controlado por las ORH de cada entidad.

Subsistema de Gestión de la compensación

Este subsistema incluye la gestión del conjunto de ingresos y beneficios que la entidad destina al servidor civil, como contraprestación a la contribución de este a los fines de la organización, de acuerdo con los puestos que ocupa.

Los procesos que se consideran dentro de este subsistema son: (a) Administración de compensaciones y (b) Administración de pensiones.

El primero de ellos comprende la gestión de las compensaciones económicas y no económicas,

gestión de planillas, planilla mensual, pagos de aportes, etc. El segundo de ellos comprende la administración de las pensiones de exservidores.

Subsistema de Gestión del desarrollo y la capacitación

Este subsistema contiene políticas de progresión en la carrera y desarrollo de capacidades, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los servidores y, en los casos que corresponda, estimulando su desarrollo profesional. Los procesos que se consideran dentro de este subsistema son: (a) Capacitación y (b) Progresión en la carrera.

El primero de ellos, tal y como señala el Artículo 9 del Reglamento, tiene como finalidad cerrar las brechas identificadas en los servidores civiles, fortaleciendo sus competencias y capacidades para contribuir a la mejora de la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos y las acciones del Estado y alcanzar el logro de los objetivos institucionales. Asimismo, constituye una estrategia fundamental para el fortalecimiento del servicio civil como medio para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública.

En el mismo Reglamento se señala que uno de los actores de la capacitación son las ORH, indicando que son las responsables de conducir la capacitación en su entidad e identificando como las funciones que deben abordar las siguientes:

- Planificación de la capacitación atendiendo a las necesidades de formación laboral y formación profesional de los servidores civiles para el mejor cumplimiento de sus funciones.
- Ejecutan la capacitación, directamente o mediante terceros, garantizando el cumplimiento de los criterios y reglas básicas sobre la difusión, acceso y obligaciones establecidos en las normas.
- Evalúan la capacitación recibida, de acuerdo con lo establecido en las normas correspondientes.
- A través de la entidad, financian, cofinancian o gestionan financiamiento público o privado, de fuente nacional o extranjera, de acuerdo con las reglas previstas en la normatividad.
- Registran e informan la capacitación ejecutada.

Todas estas funciones implican la realización de análisis y diagnósticos de necesidades de capacitación, establecimiento de planes de desarrollo personales en línea con las evaluaciones del desempeño realizadas, definición y gestión de la formación de la entidad; y evaluación y mejora continua de la capacitación.

Por tanto, las ORH tiene la responsabilidad de gestionar con carácter transversal en la entidad los planes de formación que deben permitir desarrollarse profesionalmente a los distintos servidores de las distintas áreas de negocio.

El segundo de los procesos referido a la progresión de la carrera es a través del cual los servidores civiles desarrollan una línea de carrera por medio de concursos públicos de méritos.

Subsistema de gestión de relaciones humanas y sociales

El último de los subsistemas comprende las relaciones que se establecen entre la organización

y sus servidores civiles en torno a las políticas y prácticas de personal. Los procesos que se consideran dentro de este subsistema son: (a) Relaciones laborales individuales y colectivas, (b) Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), (c) Bienestar Social, (d) Cultura y Clima Organizacional, (e) Comunicación Interna.

La cultura y el clima organizacional son factores clave para la retención del talento, objetivo que deben perseguir las oficinas de RR.HH. Además, el servidor civil debe contar con ciertos valores más vinculados a las labores en el ámbito público en tanto las entidades gestionan el dinero de todos los ciudadanos y se deben a estos.

El servidor civil debe contar con cierta vocación, un comportamiento honesto, desinteresado y de entendimiento de estar contribuyendo al beneficio país por encima del propio. Además, necesita de una perspectiva muy fuerte de orientación al ciudadano.

En este sentido, la cultura organizacional representa la forma característica de pensar y hacer las cosas en una entidad, en base a principios, valores, creencias, conductas y normas que adoptan y comparten los miembros de una organización. Estos valores y esta cultura deben estar alineados con los objetivos de la entidad y debe impregnar el resto de procesos comentados anteriormente. Los procesos de selección, inducción, evaluación y otros deben estar alineados con la cultura de la entidad.

En lo que se refiere al clima, está orientado a mejorar la percepción colectiva de satisfacción de los servidores civiles sobre el ambiente de trabajo. Comprende el compromiso de la alta dirección para el desarrollo del proceso, la medición y el análisis del clima, la comunicación de resultados y el desarrollo de planes de mejora. La definición y establecimiento de esta cultura y de un buen clima laboral es responsabilidad de las ORH dentro de las entidades.

3. La relación entre las ORH y SERVIR, y la importancia del trabajo en RED de las ORH

En su condición de ente rector, SERVIR ejerce las siguientes atribuciones:

- Formular, gestionar y evaluar periódicamente la política nacional del Servicio Civil que se implementa a través de políticas específicas en los subsistemas.
- Dictar normas, directivas, opiniones y reglas en materia del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos con carácter vinculante.
- Establecer metodologías, procedimientos e instrumentos que deben aplicar o utilizar las entidades.
- Realizar el monitoreo de los procesos correspondientes a la Gestión de Recursos Humanos. SERVIR podrá solicitar información a las entidades sobre el cumplimiento o nivel de avances, de la normativa, directivas, reglas, metodologías, procedimientos o instrumentos establecidos.
- Supervisar a las oficinas de Recursos Humanos, lo cual comprende la revisión en vía de fiscalización posterior o concurrente y cuando lo determine conveniente, sobre el cumplimiento de los procesos, normatividad, directivas, reglas, metodologías, procedimientos, instrumentos correspondientes, entre otros, que formen parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, así como recomendar la revisión de las decisiones y actos de la entidad e imponer las medidas correctivas correspondientes.
- Sancionar los incumplimientos que se deriven de las normas o políticas del sistema de recursos humanos.

- Intervenir en caso de detectar graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en materia de concursos.

En línea con las funciones citadas SERVIR está desarrollando numerosos instrumentos, guías y metodologías que permitan a las ORH realizar de forma más sencilla y homogénea todos los procesos mencionados.

En este sentido SERVIR es ente facilitador de estas herramientas pero las ORH tienen autonomía para mejorarlas y adaptarlas. Para esto es vital el desarrollo del concepto de trabajo en red entre las distintas ORH de forma que compartan experiencias, métodos, conocimientos e instrumentos lo que permitirá un desarrollo más rápido de los procesos y una implementación más avanzada y rápida de la reforma establecida en la Ley del Servicio Civil.

Reseña biográfica

Roberto Fernández López

Cuenta con más de once años de experiencia laboral en consultoría de negocio, habiendo trabajado en tres países en proyectos de consultoría en materia de transformación organizativa y RR.HH., además de otras especialidades.

Ha sido responsable del área de Consultoría de Negocio en Galicia (España) en la empresa *Everis Spain* habiendo desarrollado numerosos proyectos de recursos humanos para entidades públicas y privadas, y actualmente es responsable del área de Consultoría de Negocio en Sector Público para *Everis Perú*, empresa que está desarrollando numerosos proyectos en esta materia en distintas entidades públicas en el Perú.

Bibliografía

Congreso General de la República (2013). *Ley del Servicio Civil.* Lima,

Presidencia del Consejo de Ministros (2014). *Decreto Supremo N.º 0040-2014-PCM-Aprueban Reglamento General de la Ley N.º 30057-Ley del Servicio Civil*. Lima

Autoridad Nacional del Servicio Civil (2015). *Resolución Presidencial Ejecutiva N° 097-2015 -SERVIR-PE*. Lima.

Autoridad Nacional del Servicio Civil (2014). *Directiva N.º 002-2014-SERVIR/GDSRH-Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las Entidades Públicas.* Lima.

Referencias Normativas

Directiva Nº 002-2014-SERVIR/GDSRH- Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las Entidades Públicas.

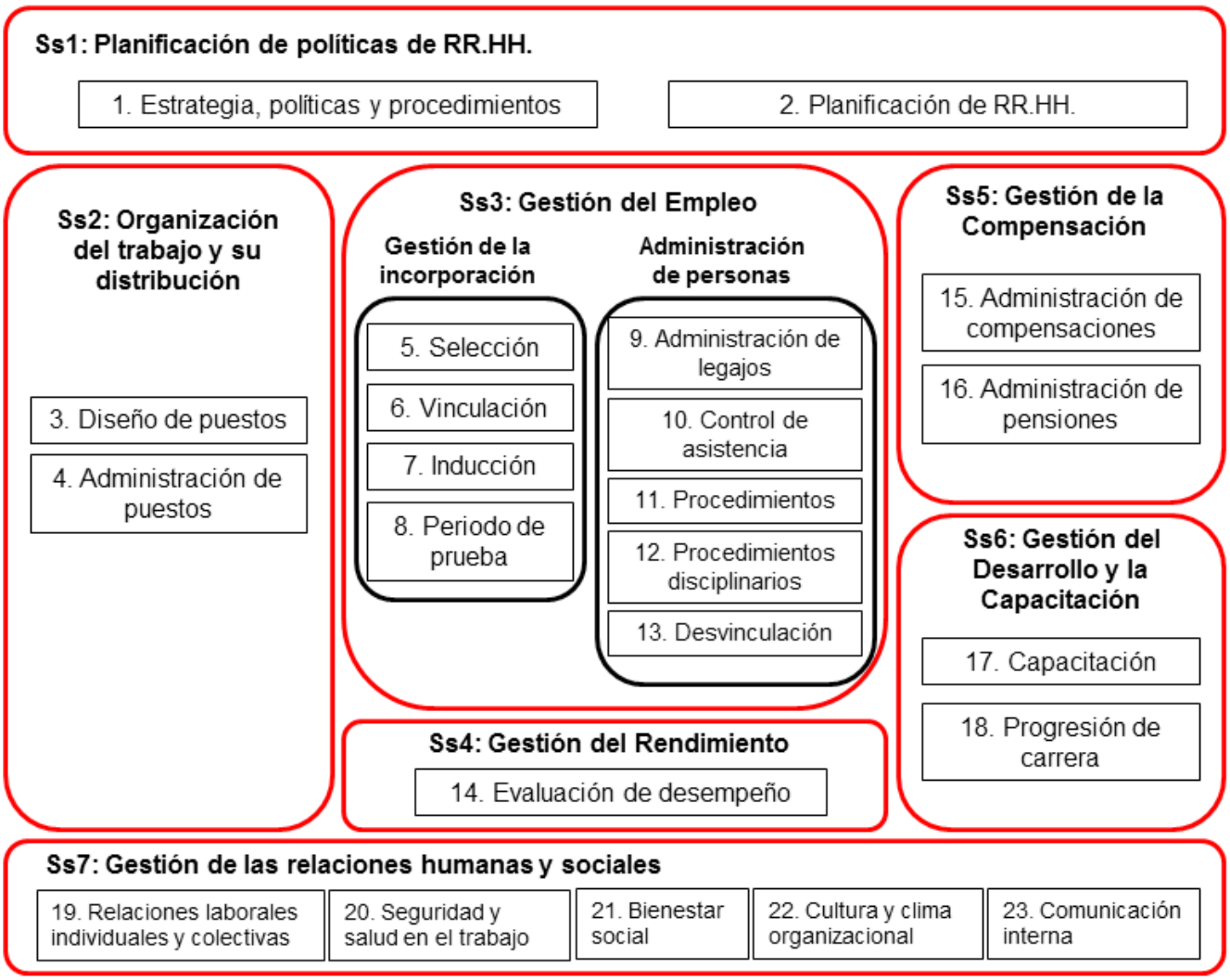
Ley del Servicio Civil, Ley Nº 30057. Publicada en el Diario Oficial del Peruano el 4 de julio de 2013.

Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, Ley Nº 30057.Publicado en el Diario Oficial del Peruano el 13 de junio de 2014.

Resolución Presidencia Ejecutiva Nº 097-2015-SERVIR-PE.”Plan de Acción para la implementación del modelo de gestión del rendimiento en su etapa piloto del 2015 al 2016”.

Cuadros, tablas y gráficos

Ilustrativo 1
Ámbito de acción de las ORH respecto de los subsistemas del sistema administrativo de recursos humanos.



Resumen

La Reforma del Servicio Civil introduce un modelo de desarrollo de las personas que trabajan en el Estado que tiene como objetivo último la mejora de los servicios públicos.

Introduce la meritocracia, como vía para el desarrollo profesional y la mejora de la calidad de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos, eleva los ingresos de la mayoría de los servidores públicos e incentiva su crecimiento personal y profesional en la administración pública.

La Ley del Servicio Civil establece que el sistema administrativo de gestión de los RR.HH. establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del Servicio Civil. Este sistema está integrado por SERVIR, por las Oficinas de Recursos Humanos y el Tribunal del Servicio Civil.

Las ORH son una de las figuras clave que forman parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, constituyen el nivel descentralizado responsable de la gestión de los recursos humanos, son por tanto el brazo ejecutor en cada entidad. Su papel es protagonista en la reforma.

El rol de las ORH es el de ejecutar e implementar las normas y lineamientos dictados por SERVIR pero también emitir lineamientos y políticas internas para la gestión de los procesos del Sistemas Administrativo de Gestión de Recursos Humanos dentro de su entidad.

En este documento se detallan los distintos subsistemas que se encuentran dentro de su ámbito de actuación indicando las funciones que deben realizar las ORH y destacando la importancia de las mismas para el cumplimiento de los objetivos de la reforma.

Se trata de evidenciar como la Reforma del Servicio Civil se apalanca en el nuevo rol que deben tener las Oficinas de Recursos Humanos que son un actor clave en el impulso y ejecución de la reforma.

Ponencia 3: Cómo las buenas prácticas de gestión de RR.HH. agregan valor a los bienes y servicios prestados a los ciudadanos

Luciano Strazza

Introducción

La ponencia tiene como objetivo mostrar que la gestión de recursos humanos (GRH) es un nexo esencial para conectar la estrategia de las organizaciones públicas con el desempeño de los servidores, quienes son los encargados de producir los bienes y servicios que la administración entrega a la ciudadanía. Desde esta perspectiva, la GRH es un instrumento estratégico que complementa y potencia la capacidad presupuestaria de las organizaciones.

En sentido más específico, y utilizando como referencia la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), la ponencia analizará la relación entre la gobernanza del sistema de servicio civil (es decir, entidad rectora y oficinas institucionales de recursos humanos), los resultados institucionales y la satisfacción ciudadana. Para ello se describirá la fisonomía de la gobernanza del sistema y se caracterizará la tendencia actual de equilibrio entre centralización rectora y descentralización operativa. A continuación, se analizará sobre la base de evidencia empírica (indicadores BID y Banco Mundial) e información cualitativa esta relación entre gobernanza, calidad del servicio civil, resultados institucionales y satisfacción ciudadana. A manera de cierre se presentan un conjunto de reflexiones finales.

1. La moderna GRH como nexo entre estrategia y resultados institucionales

La suscripción en 2003 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) significó para la región un amplio consenso en torno a la necesidad de ingresar en una nueva era en la gestión de recursos humanos (GRH) del sector público. Se propuso generar un nuevo estándar para el desarrollo de los servicios civiles a partir de tres finalidades (CLAD-ONU, 2003: p.5):

- Definir bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a este como una pieza clave para la gobernabilidad democrática en las sociedades contemporáneas y para la buena gestión pública.
- Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a construir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.
- Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.

La carta representó un cambio de paradigma normativo respecto al pasado, cuando el tratamiento de los recursos humanos se consideraba (i) más una tarea de administración que de gestión, (ii) una función marginal en el contexto institucional, desconectada de las finalidades sustantivas, y (iii) la suma de unas pocas tareas de registros básicos.

Con la CIFP los gobiernos asumieron el compromiso de correr la frontera en los tres aspectos. En primer término, el tratamiento de los recursos humanos pasó a considerarse una función compleja que, más que administrarse de modo simple y mecánico, necesitaba gestionarse tal

como se hace con las restantes finalidades y funciones de gobierno. En segundo término, se coincidió en la necesidad que la GRH ganara protagonismo en el seno de las organizaciones públicas, apartándola del lugar secundario que típicamente tenía en la región. En tercer término, la CIFP refleja con claridad que la GRH es un sistema complejo que se compone de una variedad de funciones (también conocidos como subsistemas) interrelacionadas. Como supuesto de base se le asignó a la GRH un perfil instrumental en la tarea de profesionalizar la función pública y, por su intermedio, entregar mejores bienes y servicios a la ciudadanía en distintos campos, tal como lo demuestra la literatura (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2001; BID, 2006; Cai et al., 2009; Dahlström, Lapuente Teorell, 2011; Dollar y Kraay, 2003; Evans & Rauch, 1999; Henderson et al., 2003; Knack & Keefer, 1995; Lira, 2012; Mauro, 1995; Maxfield & Schneider, 1997; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004; Sacks, 2010; SERVIR, 2014; y Van de Walle, Van Roosebroek & Bouckaert, 2005).

Lo anterior define las dos características constitutivas del nuevo modelo de GRH: su naturaleza estratégica e integrada. Lo primero refiere a la capacidad de la GRH como medio para ligar la estrategia de una organización pública o sistema multiorganizativo con el accionar de los servidores públicos, quienes tienen la responsabilidad de producir los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía.

En este nuevo paradigma, la GRH es un nexo que aporta valor como cadena de transmisión entre lo que las organizaciones públicas se proponen hacer y lo que los servidores públicos deben y pueden hacer en esa dirección. En otras palabras, la GRH es el puente entre la estrategia y los resultados, lo que difiere sustancialmente del paradigma anterior, donde los recursos humanos eran un mero trámite administrativo desconectado de las finalidades sustantivas de la organización.

Lo segundo, por su parte, alude al conjunto de temas/funciones/subsistemas que componen la GRH moderna, y que se caracterizan por ser complementarios y producir impactos recíprocos (Ver Gráfico 2). En el nuevo paradigma ya no alcanza con llevar el control de la nómina de personal como el típico del enfoque clásico sino que se requiere desarrollar en forma simultánea e integrada las siguientes tareas:

- Planificar las dotaciones de personal para poder conformar planteles equilibrados en cantidad y perfil según los objetivos institucionales.
- Diseñar instrumentos de organización del trabajo (estructuras orgánicas y manuales de puestos y perfiles) que soporten la gestión de las funciones sustantivas de GRH (selección, inducción, evaluación, capacitación).
- Seleccionar personal idóneo para los puestos requeridos, reduciendo al mínimo o suprimiendo las prácticas patrimonialistas, con la finalidad de incrementar la capacidad institucional.
- Evaluar el rendimiento de personas y áreas para evaluar productividad y detectar necesidades de fortalecimiento.
- Construir un sistema remunerativo (monetario y no monetario) que permita atraer, motivar y retener al personal.
- Generar canales de desarrollo profesional de mediano y largo plazo que enriquezcan la estructura de incentivos de los servidores públicos.

- Articular un programa de formación y capacitación que explote el potencial y cubra los déficits de capacidades de los empleados de acuerdo a las necesidades del puesto y la organización.

- Aplicar rutinas de gestión del clima laboral (para relevar las percepciones de los empleados) y de comunicación interna (para reforzar el sentimiento de pertenencia institucional). Así como también generar mecanismos de diálogo y cooperación con sindicatos y otras asociaciones representativas de servidores públicos para mejorar las condiciones laborales y propiciar la gestión del cambio.

Como se puede notar, la cartera de tareas del modelo que entraña la CIFP es notoriamente más amplia que la visión tradicional, solo enfocada en la administración registral de la nómina de personal (cantidad de empleados, puestos ocupados, remuneraciones, vacaciones, incidencias, etc.). Al mismo tiempo es más compleja, ya que lejos de estar encapsuladas en sí mismas, todas estas tareas deben articulare en un todo integrado que potencie su complementariedad y prevea sus impactos recíprocos.

Como en toda reforma normativa, la firma de la CIFP generó un reto de implementación que se extiende hasta la actualidad. De forma gradual los gobiernos fueron tomando a la CIFP como la referencia teórica para sus reformas locales. Para medir los resultados de implantación de los postulados de la CIFP en los servicios civiles de la región, el BID desarrolló una metodología de diagnóstico de los sistemas de GRH que ese estructura en siete subsistemas y seis índices de calidad. Los primeros, que responden a las tareas mencionadas antes, son: (i) Planificación de Recursos Humanos, (ii) Organización del Trabajo, (iii) Gestión del Empleo, (iv) Gestión del Rendimiento, (iv) Gestión de la Compensación, (vi) Gestión del Desarrollo, y (vii) Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales. Cada uno de estos subsistemas engloba tareas específicas y su gestión no solo produce resultados en su propio ámbito de acción sino que además genera impactos en otros subsistemas (Ver Gráfico 2). El diseño e implementación de las políticas de recursos humanos en cada uno de los subsistemas está representado por la Organización de la Función de Recursos Humanos, que en sentido estricto no es un subsistema sino la función de gobierno del sistema de GRH (Ver sección 2).

Por su parte, los índices de calidad son una forma complementaria de mirar la GRH en los servicios civiles. Cinco de ellos son específicos y se enfocan en aspectos particulares: (i) Eficiencia: de la inversión en capital humano de acuerdo al marco fiscal, (ii) Mérito: garantías de idoneidad y supresión de las prácticas patrimonialistas, (iii) Consistencia Estructural: coherencia estratégica y capacidad directiva, (iv) Capacidad Funcional: incentivos, y (v) Capacidad Integradora: armonización de conflictos (Ver Cuadro 1). El sexto indicador, denominado Índice del Servicio Civil, es el promedio de los cinco específicos y refleja el desarrollo global del sistema. Al igual que los anteriores, se operacionaliza en una escala de creciente desarrollo de 0 a 100 puntos.

El desempeño de los distintos indicadores (por subsistemas e índices) refleja la consistencia de un servicio civil en el aspecto correspondiente y el índice global exhibe la calidad integral del servicio civil. Dado que los recursos son siempre limitados, especialmente en la región, y que todos los gobiernos enfrentan restricciones de diverso tipo para motorizar una agenda integral, los resultados empíricos por lo general son heterogéneos, tanto en las medidas específicas como en la global, tal como lo demuestran las diferentes mediciones del BID (Echebarría, 2006 y Cortázar, Lafuente & Sanginés, 2014). Los resultados empíricos muestran que existen diferentes niveles de calidad del servicio civil. Esto significa que existen diferentes grados de consistencia burocrática para producir y entregar bienes públicos a la ciudadanía.

2. La importancia de la gobernanza del sistema estratégico e integrado de GRH

Como se señaló anteriormente, la gestión estratégica e integrada de recursos humanos es una función compleja cuyo desarrollo requiere de capacidades técnicas. Típicamente, la gobernanza incluye las macrofunciones de rectoría y operación.

La macrofunción de rectoría abarca una serie de tareas específicas que tienen como objetivo proporcionar reglas de juego coherentes y condiciones técnicas favorables para el diseño e implementación de políticas de GRH. En la práctica, la rectoría se plasma a través de un trípode que incluye: (i) la formulación de lineamientos y estándares de políticas de GRH (usualmente plasmados en normas y reglamentos), (ii) el diseño de herramientas técnicas de gestión, (iii) la asistencia técnica a los implementadores, y (iv) la supervisión de la operación. Estas acciones ayudan a encausar la enorme diversidad institucional de los aparatos públicos modernos en un marco de gestión flexible pero a la vez estratégicamente coherente. Es decir, la función rectora es una suerte de guía o dispositivo de tutoría que permite homogeneizar lo heterogéneo pero conservando ciertos márgenes de acción requeridos por la diversidad institucional.

Por lo general, la rectoría está a cargo de una entidad pública especializada que actúa como referente en el tema, aunque en algunos casos la responsabilidad es colegiada[37]. Como en todo cuerpo plural donde hay intereses y visiones compartidas pero también divergentes, a veces se pueden generar complejidades en la toma de decisiones. Sin embargo, esto no es algo privativo de los esquemas colegiados y también puede darse con una única entidad rectora. A la vez, la rectoría puede alcanzar, según el caso, distintos niveles jerárquicos dentro de la estructura institucional. En algunos casos, la función tiene rango ministerial o equivalente y en otros una jerarquía institucional menor[38].

Ambas variables (tamaño y jerarquía) dependen de factores políticos e institucionales que repercuten en la visión que el gobierno tenga de la GRH. Así, los casos donde la GRH es vista como una función estratégica e integrada con capacidad de agregar valor público suelen traducirse en rectorías más jerarquizadas respecto a aquellos casos donde la función tiene un carácter más acotado y relegado en la cadena productiva. Asimismo, la cantidad de instituciones con responsabilidades de rectoría no siempre depende de razones estrictamente técnicas sino que puede resultar de pujas entre organizaciones públicas cuya finalidad es acumular responsabilidades para maximizar presupuesto y lograr influencia, satisfacción personal o mejores condiciones de gestión (Shesple & Bonchek, 2004: p.331-333).

Al lado de la rectoría se encuentra la macrofunción de operación del sistema. Esto implica no solo implementar las políticas de GRH sino previamente diseñarlas dentro de los lineamientos fijados por la autoridad del sistema, utilizando los instrumentos técnicos proporcionados por

[37] Colombia es un caso de estos, donde la rectoría del sistema está repartida de acuerdo a los temas entre el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Comisión Nacional del Servicio Civil. Otro caso es el ecuatoriano, donde si bien el mayor peso de la rectoría recae en el Ministerio del Trabajo, existe un Comité de Gestión Pública Institucional integrado por otras entidades (ej. la Secretaría Nacional de Administración Publica) con responsabilidad en algunos temas de GRH.

[38] Por ejemplo, en la Colombia, República Dominicana, Paraguay, Perú y México entre otros la rectoría tiene nivel ministerial o equivalente, mientras que en Bolivia, Argentina, Ecuador, Chile la entidad rectora tiene un rango inferior. Ver Cortázar, Lafuente & Sanginés (2014).

ella y, de ser necesario, solicitando asistencia técnica para optimizar los resultados. Todas estas tareas son típicamente responsabilidad de las Oficinas de Recursos Humanos (ORH) ubicadas en las organizaciones públicas. Ellas son el socio estratégico del ente rector, quien por capacidad, volumen de gestión y diversidad institucional no está en condiciones de centralizar todos los subsistemas de GRH. Como en todos los contextos grandes y complejos, la división del trabajo no es una opción sino una necesidad.

Tal como lo señala un amplio estudio del BID (Cortázar, Lafuente & Schuster, 2014: p.135-136), uno de los requisitos de la profesionalización de la función pública es el desarrollo de capacidades rectoras centrales y de operación descentralizada del sistema estratégico e integrado de GRH. En el caso de la rectoría se requieren de sólidas capacidades de planificación estratégica, elaboración de instrumentos normativos y técnicos, asesoramiento y supervisión. Cada una de estas funciones encierra una lógica y complejidad particular que no siempre logran ser abordadas de forma homogénea. De hecho, es normal que existan sesgos institucionales y que los órganos rectores se muestren más capacitados para una cosa que para la otra. El proceso de aprendizaje es largo y costoso, pero a la vez inevitable e imprescindible.

Algo similar ocurre en las ORH, cuyo rol le exige capacidades para diseñar e implementar su plan de GRH. El reto se hace todavía más grande por la inercia institucional: las ORH por lo general preexisten a las entidades rectoras y están más preparadas para hacer administración de personal clásica que GRH con perfil moderno. Cuando es así, la adaptación al nuevo modelo suele ser en las ORH más lenta y trabajosa, en especial porque, pese a ser áreas cuya misión es profesionalizar, exhiben ellas mismas importantes brechas de profesionalización (Cortázar, Lafuente & Sanginés, 2014: p.135). En este contexto, cobra un rol central la guía y asistencia técnica de la entidad rectora.

La gobernanza del sistema es una función transversal con alto impacto en los restantes subsistemas de GRH. Esto significa que la calidad de las funciones sustantivas (planificación, organización del trabajo, selección, movilidad y desvinculación, gestión del rendimiento, desarrollo de carrera, formación y capacitación, gestión del clima laboral y la comunicación interna) es condicionada aunque no determinada (Ver Echebarría & Longo, 2014: p.67-68) por la capacidad que exista para administrar el sistema de GRH en su conjunto y tomar decisiones. Esto coloca a la gobernanza en un lugar preponderante en el proceso de profesionalización de la función pública y, por consiguiente, en la efectividad del servicio civil para generar bienes públicos para la ciudadanía.

En la metodología BID, la función está capturada del índice de la Organización de la Función de Recursos Humanos, una medida transversal a todo el sistema (Ver Gráfico 2). El indicador mide la consistencia de los mecanismos de administración del sistema y la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables. Por lo tanto, se espera que un mejor desempeño en este índice específico tenga impacto en la calidad global del servicio civil y con ello también en los resultados institucionales y la satisfacción ciudadana.

3. Una tendencia actual: centralización rectora y descentralización operativa

Antes de ingresar en ese tema, es necesario analizar la fisonomía básica de la gobernanza del sistema de GRH. Como señala Longo (2002: p.46), la organización de la función de recursos humanos debe ser analizada desde dos dimensiones constitutivas de su diseño: (i) el grado de unificación/fragmentación de las responsabilidades en materia de GRH, y (ii) el grado de

centralización/descentralización de la toma de decisiones que afectan al personal.

Como lo indican Echebarría & Longo (2014: p.68), el peso de la entidad rectora y de las ORH varía según el subsistema o función de GRH. En un lado del continuo centralización/descentralización se ubican funciones tales como la planificación de recursos humanos, alineada a la planificación del gobierno; la gestión de los sistemas integrados de información y la clasificación de puestos son típicamente propios de la entidad rectora. En cambio, la tecnificación de las dotaciones, la inclusión de las competencias en los perfiles, la evaluación del desempeño y su vinculación con los ascensos y promociones son temas cuya gestión puede descentralizarse en las ORH. En un punto intermedio, aunque más próximo a uno u otro extremo según el diseño institucional, se ubican la selección de las personas, la gestión de la movilidad y las desvinculaciones, el sistema salarial, la capacitación y la gestión del clima laboral y la comunicación interna.

En resumen, visto por subsistemas, los aspectos de Planificación y Organización del Trabajo son en general los más centralizados mientras que los correspondientes a la Gestión del Rendimiento y la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales son posibles de descentralizar en las ORH. En una situación intermedia se encuentra la Gestión del Empleo, la Gestión de la Compensación y la Gestión del Desarrollo. Visto por índices de calidad, la Consistencia Estructural (coherencia estratégica) es el más centralizado y la Capacidad Funcional (incentivos) el más descentralizado (intermedios son los índices de Mérito, Eficiencia y Capacidad Integradora).

Aunque con matices de acuerdo al país, la experiencia de los países desarrollados exhibe en las últimas décadas una tendencia creciente hacia la fragmentación y la descentralización, tras largo tiempo de concentración en las entidades rectoras centrales (Longo: 2002 y 2004). Sin embargo, en la región la tendencia es en promedio incipiente porque, como se dijo antes, aquí todavía los órganos centrales y las ORH enfrentan retos de profesionalización. La transferencia de capacidad decisoria y operativa del órgano central a las ORH requiere no solamente que la primera combine la capacidad de control con el rol de consultor, socio o proveedor de servicios internos de las segundas, sino además que estas efectivamente tengan capacidad de tomar funciones mucho más complejas que las clásicas (administración de manejar planillas y registros). En otras palabras, el grado de centralización/descentralización que se pueda lograr en la institucionalidad del servicio civil no depende únicamente del perfil de las tareas sino por sobre todo de las capacidades de la entidad rectora para diseñar, supervisar y apoyar, y de las ORH para operar funciones complejas.

En la región existen casos más cercanos al modelo centralizado (aunque nunca totalmente) y otros donde decisiones y responsabilidades operativas están más distribuidas. En el primer grupo, por ejemplo, se encuentra el caso de Costa Rica, cuyo sistema de servicio civil está liderado por la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), que en la práctica concentra todas las decisiones y operación de las funciones de GRH. Si bien cada organización cuenta con una ORH, estas tienen un perfil administrativo que dificulta la transferencia de funciones y decisiones. En 2010 la DGSC emitió diversas normativas en busca de la desconcentración (Directriz 42/2010, Resolución DG-347/2011 y el Decreto Ejecutivo 35.865-MP) pero el proceso avanzó lentamente. Ante eso, la gran mayoría de las funciones siguen bajo la responsabilidad de la DGSC, lo que constantemente genera potenciales problemas de eficiencia (Strazza, 2012).

Del otro lado, existen casos con tendencia a la descentralización de las decisiones o, al menos,

la desconcentración de funciones. Dos ejemplos son los servicios civiles de Colombia y Ecuador. En el primer caso, la rectoría en casi todos los temas de GRH pertenece al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) excepto en lo concerniente al mérito, donde la responsabilidad la tiene la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). Cada ministerio y departamento administrativo cuenta con una Unidad de Personal (UDP) a las que se hace copartícipe de la gestión dentro de los lineamientos dictados por las dos entidades rectoras. Esto permite no solo descomprimir la operación (excepto en el caso de los concursos, centralizados en la CNSC), sino además adecuar la GRH a las diversas y cambiantes necesidades de los ministerios sectoriales. El déficit, como en la experiencia costarricense, residía en las heterogéneas capacidades técnicas de las UDP y en el flujo comunicativo con el DAFP y la CNSC (Strazza, 2014: p.40-41).

En el caso ecuatoriano, la rectoría pertenece al Ministerio del Trabajo (antes Ministerio de Relaciones Laborales), que integra el Comité de Gestión Pública Institucional junto con la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP), la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el Ministerio de Finanzas. La operación en las instituciones, por su parte, está en manos de las Unidades de Administración de Talento Humano (UATH). Tal como su nombre lo indica, las UATH tuvieron tradicionalmente un perfil más administrativo que de GRH, lo que dificultaba la desconcentración de funciones y la descentralización de las decisiones (Strazza: 2014b). Por ello, en los últimos años el Ministerio de Trabajo puso en marcha un "Modelo de Asistencia" cuya finalidad es fortalecer su rol de asesor técnico de las UATH para la implementación de políticas de GRH.

Estas experiencias muestran que si bien existe consenso en torno a la ventaja de desconcentrar y descentralizar, la tarea no es sencilla. La distribución de las responsabilidades es sin duda algo beneficioso en contextos de diversidad institucional y aparatos públicos que crecen de la mano de la incorporación de nuevos bienes públicos. Sin embargo, materializarlo es algo bastante más complicado que emitir normativas que establezcan la distribución de funciones. Al igual que en otros casos, esta reforma institucional puede producir rápidos avances normativos que luego enfrenta complejidades de implementación efectiva (Echebarría & Longo: 2014). Requiere de fuertes inversiones en capacidades, primero en la entidad rectora para diseñar y asistir técnicamente, y luego en las ORH para trascender el modelo clásico de administración del personal y robustecer su rol de gestor de recursos humanos desde una perspectiva moderna.

4. El impacto de la GRH y las ORH en los resultados institucionales y la satisfacción ciudadana

Tal vez el principal valor agregado de la CIFP es poner en el centro el carácter instrumental de la GRH como medio de resultados institucionales para la ciudadanía. Este enfoque de servicio marca en la región un antes y un después en el recorrido de la disciplina para el ámbito público.

Si la GRH ocupa un lugar importante en la producción de bienes públicos y en la satisfacción ciudadana, hay que decir que la gobernanza del sistema es clave para la solidez de la GRH. Esto significa que la fortaleza de la entidad rectora y de las ORH, cada cual en su rol, ocupan un lugar indirecto pero significativo en la calidad del servicio público.

Esta secuencia puede analizarse en tres niveles donde la gobernanza del sistema impacta: (i) gestión de recursos humanos en su conjunto; (ii) efectividad institucional; y (iii) satisfacción ciudadana. El primer nivel corresponde a los resultados intermedios, el segundo a los resultados

finales y el tercero al impacto. Es decir, el desempeño de la entidad rectora y de las ORH es un insumo clave para generar resultados (intermedios y finales) e impactos.

Para analizar esta secuencia se utilizan tres indicadores tomados de mediciones internacionales realizadas entre 2003 y 2013: (i) índice de la organización de la función de recursos humanos (OFRH): medida desarrollada por el BID que mide el grado de solidez de la entidad rectora y las ORH, es decir, la gobernanza del sistema de servicio civil; (ii) índice del servicio civil (ISC): medida desarrollada por el BID que mide la calidad global de un servicio civil en sus diferentes dimensiones; (iii) índice de eficiencia gubernamental (IEG): medida desarrollada por el Banco Mundial que refleja entre otras cosas la percepción sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y la calidad de la formulación e implementación de las políticas públicas[39]. Como complemento se han tomado mediciones de satisfacción ciudadana con los servicios recibidos.

El primer nivel corresponde a los resultados intermedios. Aquí se observa que el desempeño del indicador de OFRH es clave para el desempeño de la GRH. Como muestra el Cuadro 2, los países que tienen un alto desarrollo de la OFRH (Chile y Colombia) también tienen un alto ISC. Este es el caso de la Dirección Nacional del Servicio Civil en Chile y del DAFP y la CNSC en Colombia, entidades rectoras que coordinan el sistema operado en sociedad con las ORH y las UDP. Por su parte, aquellos países que fueron mejorando con el correr de los años el OFRH (Perú, Paraguay y Ecuador) también vieron progreso. En el caso de SERVIR en Perú, la Dirección General del Servicio Civil en Paraguay y el Ministerio del Trabajo en Ecuador, cada una de ellas en proceso de fortalecimiento de capacidades de las ORH para la progresiva transferencia de funciones. En cambio, un deterioro en el primer índice impacta de la misma manera en el desempeño global del sistema (Bolivia). Esta linealidad ocurre porque, como se analizó en la sección 2, prácticamente no es posible desarrollar buenas políticas de GRH si no se dispone antes de una buena gobernanza. En otras palabras, la profesionalización del servicio civil necesita de un sólido esquema de toma de decisiones estratégicas y de capacidad operativa.

El segundo nivel corresponde a los resultados finales. Los casos del Cuadro 2 muestran una correlación entre el ISC y el IEG. Allí donde el ISC es más alto (Chile y Colombia), también es más elevado el desempeño del IEG. Por su parte, los países que fueron logrando una evolución del ISC (Perú, Paraguay y Ecuador) experimentaron en paralelo un progreso en la eficacia gubernamental. Por el contrario, una merma en el ISC se traduce en una reversión del IEG (Bolivia). Estos datos sugieren algo que actualmente despierta un amplio consenso entre especialistas, académicos y reformadores: la profesionalización del servicio civil lleva a un mayor crecimiento económico y del ingreso per cápita, ayuda a reducir la corrupción pública y la pobreza, genera mayor confianza en el gobierno, optimiza la ejecución del gasto en inversión y mejora la entrega de servicios (Cortázar, Lafuente & Schuster, 2014: p.3-4).

El tercer nivel, que completa la secuencia, es el del impacto. Retomando el argumento desde el principio: cuando existe un buen esquema de toma de decisiones y operación, la GRH se enriquece, las dotaciones se vuelven más capaces y eficientes, y la eficacia gubernamental aumenta, lo que significa mejores bienes públicos que la ciudadanía retribuye con niveles acordes de satisfacción. A continuación se ofrecen tres ejemplos.

[39] Además refleja el grado de independencia del servicio civil frente a las presiones políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con sus políticas públicas. El Índice de Efectividad Gubernamental forma parte del Worldwide Governance Indicators. Para más información ver: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home.

El primero es el Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII), una institución líder en muchos campos; entre ellos, la GRH. Si bien el servicio civil de chileno en su conjunto es el más desarrollado de la región (ver Iacoviello y Strazza, 2014), al interior del sector público el SII lleva la delantera. La institución es clave dentro de la institucionalidad chilena porque es el órgano recaudatorio del que dependen los presupuestos de las restantes instituciones. Como en todos los países, esta clase de organizaciones requiere de una alta tecnificación e idoneidad del personal, inclusive para diseñar y operar avanzados desarrollos informáticos. Conformar dotaciones de personal tecnificadas, motivadas y alineadas con la misión institucional no es una tarea que pueda dejarse librada al azar. El rol de la GRH allí es crucial. El SII ha logrado capitalizar las fortalezas generales de la GRH chilena y, en paralelo, complementarlo con iniciativas internas. El servicio aprovechó los avances logrados en el campo de la selección por mérito del personal y los directivos pero a la vez lo complementó desarrollos propios en la gestión por competencias, la formación y capacitación, y los incentivos monetarios y no monetarios. En una palabra, el SII logró constituir un cuerpo burocrático capaz, motivado y alineado gracias a la progresiva implementación de una GRH estratégica e integrada. Un relevamiento realizado por la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) refleja la mayor calidad de GRH que el SII tiene en todos los subsistemas, marcadamente por encima del promedio de 171 servicios. Así, por ejemplo (ver Cuadro 3), la institución alcanza el 76% de la escala en planificación (contra el 51% de promedio del universo), el 90% en gestión del desempeño (contra el 54% de promedio), el 92% en gestión del desarrollo (contra el 52% de promedio) y el 80% en gestión del cambio (contra el 48% de promedio). Como resultado, la institución es con 79/100 la segunda mejor valorada por la ciudadanía en la “Encuesta Nacional de Derecho Ciudadano” liderada por la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)[40].

El segundo ejemplo, también chileno, es la Tesorería, que por los mismo motivos que el SII presenta resultados muy por encima del promedio: 85% en planificación, 60% en gestión del desempeño, 92% en gestión del desarrollo y 79% en gestión del cambio (Ver Cuadro 4). La institución es la mejor valorada por los ciudadano, con 83/100 puntos.

El tercer caso en esta línea es el Servicio de Rentas Internas del Ecuador (SRI). La institución llevó a cabo iniciativas de diseño de perfiles, selección por competencias y capacitación. A falta de directrices centrales, el SRI tuvo un amplio margen para diseñar e implementar sus políticas de GRH, las cuales ayudaron a optimizar el rendimiento del personal. En poco tiempo la institución incrementó su productividad y mejoró sus estándares de atención al cliente, posicionándola como una de las organizaciones públicas con más aceptación por parte de la ciudadanía. Estos logros sirvieron para que su director fuera nombrado en el cargo de ministro del trabajo por el presidente de la república. Actualmente, dicho ministro tiene a su cargo no solo la política laboral del país sino también la rectoría de la GRH.

[40] La medición corresponde a 2013 sobre un universo de 2059 entrevistados a los que se les preguntó: “¿Cómo evalúa a cada servicio? Si Ud. no ha visitado alguna de estas instituciones evalúe de acuerdo a lo que ha escuchado”. Tanto en la medición de 2011 como de 2013 la institución mejor valorada fue la Tesorería General de la República con 79 y 83/100 puntos respectivamente, seguida del SII con 77 y 79/100 (SEGPRES, 2013: p.59).

Reflexiones finales

La CIFP se funda en la idea de que la GRH moderna genera valor público porque ayuda a profesionalizar al servicio civil y con ello a entregar mejores bienes públicos a la ciudadanía. Sin embargo, esta ponencia intenta ir un paso más atrás: ¿qué importancia tienen las instituciones de gobernanza del sistema de servicio civil (entidad rectora central y las ORH) en la calidad de la GRH? La evidencia presentada revela que existe correlación entre las variables gracias a la transversalidad y alto impacto que el accionar de esas áreas tiene la consistencia de la GRH. Dicho al revés: es muy improbable que la GHR ayude a construir un servicio civil profesionalizado apto para entregar bienes públicos de calidad a la ciudadanía, si la entidad rectora y las ORH no se desempeñan de forma adecuada.

Las ORH son un actor clave porque son las encargadas de operar de manera sistémica las funciones de GRH. Aun en los modelos más centralizados existe cierto grado de delegación en las ORH para elaborar perfiles, seleccionar personal, realizar transferencias, desvincular, programar y evaluar rendimiento, otorgar estímulos monetarios y no monetarios, capacitar y mejorar el clima laboral y la comunicación interna. La complejidad de gestionar estas tareas es sustancialmente superior a la clásica administración de personal pero también son sus potenciales beneficios. Ubicarse en el paradigma de la CIFP implica alejar definitivamente a las ORH de ese rol algo oscuro y rutinario que se ocupaba en el pasado.

Hoy en día, las ORH son un actor de alto valor estratégico para la misión de las organizaciones públicas. El producto del trabajo de las ORH ocupa un lugar todavía más importante que el presupuesto y las innovaciones tecnológicas. Un buen desempeño de las ORH, y por ende una mejor GRH, puede potenciar la capacidad presupuestaria y tecnológica de organismos con deficiencias en ambos campos y lograr mejores resultados de los esperados según esos dos parámetros. Por el contrario, organizaciones públicas con abundante presupuesto o sistemas tecnológicos pueden producir muy por debajo de sus posibilidades si el desempeño de las ORH es deficiente. En una palabra, las ORH tienen jurisdicción sobre el capital más valioso de una organización pública: las personas.

Todo ello pone en primer plano la necesidad de profesionalizar las ORH. Si efectivamente se pretende que la profesionalización del servicio civil funcione como medio para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, la tarea debe comenzar por el principio: profesionalizar la gobernanza del sistema; es decir, la entidad rectora y las ORH. Eso demanda la jerarquización de la GRH como función agregadora de valor y de las ORH como áreas estratégicas que ayudan a generar resultados públicos. Invertir en capacidades de las áreas que luego van a tener la misión de fortalecer las capacidades del servicio civil no es una opción sino un requisito.

Bibliografía

Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. (2001). "*The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation"*. American Economic Review. 91 (5): 1369–1401. Pittsburgh: American Economic Association.

AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y SICA (Sistema de Integración Centroamericana) (2012). *Segundo Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana*. Cartagena

de Indias y San Salvador: AECID y SICA.

Cai, H. et al. (2009). *"Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment"*. Documento de trabajo del NBER (octubre). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en: http://www.nber.org/papers/w15396.pdf?new_window=1.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y Naciones Unidas (2003). *"Carta Iberoamericana de la Función Pública"*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nº 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra"), Bolivia, 14-15 de noviembre.

Cortázar, J., Lafuente, M. & Sanginés, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C.: BID.

Cortázar, J, Lafuente, M. & Schuster, C. (2014). *"La agenda a futuro: estrategias y tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina"*. En Cortázar, J., M. Lafuente y M. Sanginés (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C.: BID.

Dahlström, C., Lapuente, V. & Teorell, J. (2011). "*The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption"*. Political Research Quarterly. 16, 2011: 1–13 (junio).

Dollar, D. & A. Kraay. (2003). *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence.* Washington, DC: Banco Mundial.

Echebarría, K. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Washington D.C.: BID.

Echebarría, K. & Longo, F. (2014). *"Detrás de los resultados: radiografía de los avances y las oportunidades de mejora del servicio civil en América Latina"*. En Cortázar, J, Lafuente, M. & Schuster, C. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C.: BID.

Evans, P. & Rauch, J. (1999). *"Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth"*. American Sociological Review, 64 (5): 748–765.

Henderson, J. et al. (2003). "Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction". CPRC Working Paper. Núm. 31, Chronic Poverty Research Centre.

Iacoviello, M. & Strazza, L. (2014). *"Diagnóstico del servicio civil en América Latina"*. En Cortázar, J, Lafuente, M. & Schuster, C. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C.: BID.

Knack, S. & Keefer, P. (1995). *"Institutions and Economic Performance: Cross-Country*

Tests Using Alternative Institutional Measures". Economics and Politics. 7 (3): 207–227.

Lira, L. (2012). *"El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico"*. Documento de trabajo Núm. 31, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.

Longo, F. (2002). *"Marco analítico para el diagnóstico de sistemas de servicio civil"*. Washington D.C.: BID.

Longo, F. (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós, España.

Mauro, P. (1995). *"Corruption and Growth".* Quarterly Journal of Economics. 110 (3): 681–712.

Maxfield, S. & Schneider, B.R. (eds.) (1997). *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

Ministerio de Hacienda (2014). *"Informe de Resultados Barómetro de la Gestión de las Personas de la Administración Central del Estado"*, febrero.

Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi (2004). *"Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development"*. Journal of Economic Growth. 9 (2): 131–165.

Sacks, A. (2010). *"Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government".* (Documento sin publicar.) Washington, DC: Banco Mundial.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2014). *"Ejecución de las inversiones por parte de los gerentes públicos".* (Nota técnica no publicada.) Lima: SERVIR.

Shesple, K. & Bonchek, M. (2004). *Las fórmulas de la política: Instituciones, racionalidad y comportamiento.* Primera edición, Taurus-CIDE, México.

Strazza, L. (2012). *"Diagnóstico institucional del servicio civil de Costa Rica"*. En AECID - SICA, Segundo Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana.

Strazza, L. (2014a). "*Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia"*. Nota técnica Núm. IDB-TN-680. Washington, DC: BID.

Strazza, L. (2014b). *"Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador"*. Nota técnica Núm. IDB-TN-674. Washington, DC: BID.

Van de Walle, S., Van Roosebroek, S. & G. Bouckaert (2005). "*Annex: Data on Trust in the Public Sector"*. Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE Strengthening Trust in Government". 28 de noviembre de 2005. París: OCDE.

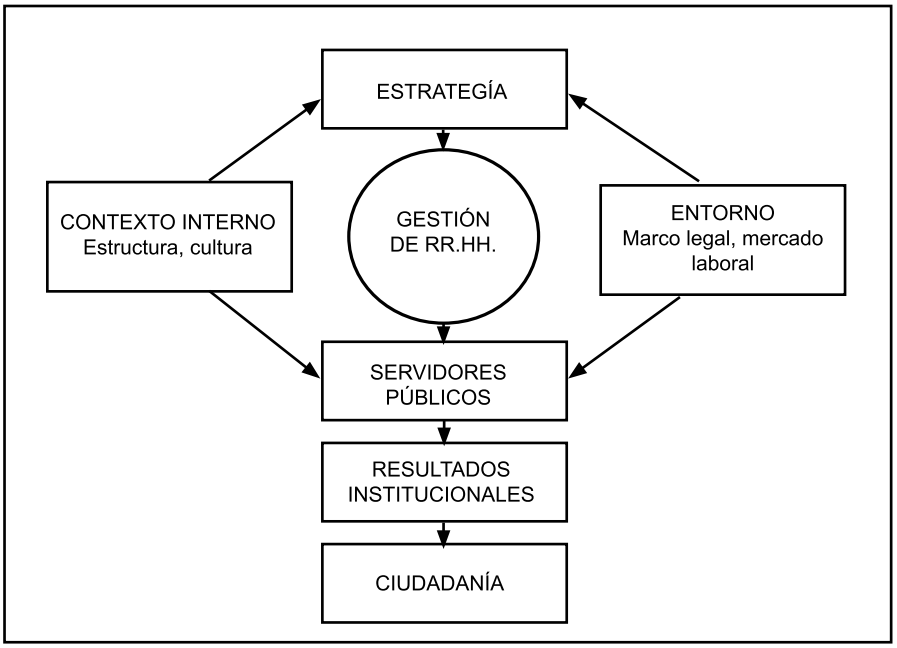
Reseña biográfica

Luciano Strazza

Politólogo (Universidad de Buenos Aires) y magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Consultor internacional especializado en gestión de recursos humanos del sector público y análisis institucional para organismos como el BID y el CLAD. Entre sus últimos trabajos de encuentran los diagnósticos institucionales de servicios civiles nacionales (Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Paraguay) y subnacionales (estados de Campeche, Baja California, Colima, Estado de México, Jalisco, Oaxaca y Tamaulipas) y la participación del Proyecto de Modernización del Estado de Chile. Además, es docente universitario. Es autor de diversas publicaciones sobre los temas de su especialidad.

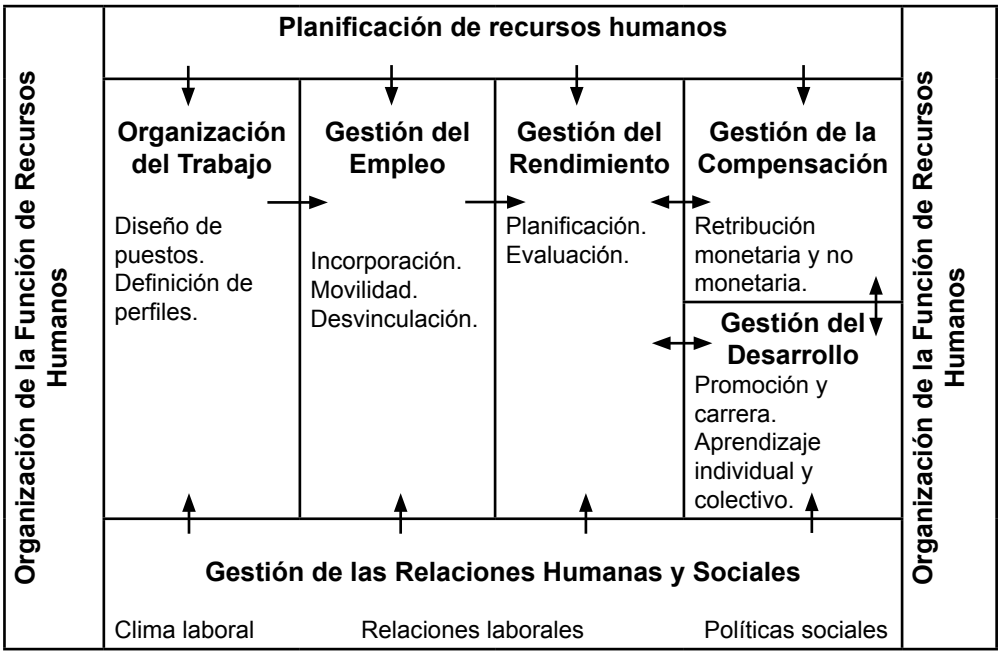
Cuadros, tablas, gráficos

Gráfico 1
Diagrama conceptual del Modelo Estratégico e Integrado de GRH



Fuente: Longo (2004).

Gráfico 2
Subsistemas del modelo estratégico e integrado de GRH



Fuente: Longo (2004).

Cuadro 1
Índices de calidad de GRH

(1) EFICIENCIA Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de gestión de recursos humanos, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.
(2) MÉRITO Evalúa el grado en que el sistema de gestión de recursos humanos incorpora garantías de uso de criterios de profesionalidad que incrementan la competitividad y la transparencia para seleccionar al postulante más idóneo para el puesto.
(3) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL Evalúa la solidez e integración sistémica del sistema de gestión de recursos humanos, prestando atención a la coherencia estratégica, la consistencia directiva y la consistencia de los procesos.
(4) CAPACIDAD FUNCIONAL Evalúa la capacidad del sistema de gestión de recursos humanos para influir eficazmente en el comportamiento de los servidores públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.
(5) CAPACIDAD INTEGRADORA Evalúa la eficacia con que el sistema logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.
(6) ÍNDICE DEL SERVICIO CIVIL Índice agregado o sintético resultante del promedio lineal de los cinco índices previos. Ofrece una medida cuantitativa general del grado de desarrollo del sistema de gestión de recursos humanos.

Fuente: Elaboración propia con base en Longo (2004).

Cuadro 2
Desempeño de los indicadores de gobernanza del servicio civil y de eficacia gubernamental

País	(1) Organización Función de RH			(2) Servicio Civil			(3) Eficacia Gubernamental		
	2003/4	2010/11	2013/15	2003/4	2010/11	2013/15	2003/4	2010/11	2013/15
Chile	50	60	60	59	68	67	87	87	86
Colombia	70	SD	70	46	SD	52	53	SD	56
Perú	20	50	SD	14	29	SD	38	47	SD
Paraguay	20	SD	40	12	SD	26	15	SD	20
Ecuador	20	30	SD	15	21	SD	19	33	37
Bolivia	20	SD	0	26	SD	21	46	SD	41

Fuente: BID (2014) y Banco Mundial (http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home).

Cuadro 3
Resultados Barómetro de GRH en Servicios de Impuestos Internos (Chile)

Proceso de GRH	Componente	%	Promedio (171 servicios)
Planificacion	Políticas de gestión de las personas	76%	51%
	Planificación de la gestión de personas		
	Planificación dotacional		
	Sistemas de información		
	Posicionamiento del área de gestión de las personas		
	Innovación y desarrollo		
Gestion del desempeño	Reclutamiento y selección	90%	54%
	Inducción		
	Gestión del desempeño individual		
Gestion del desarrollo	Capacitación	92%	52%
	Movilidad de las personas		
	Gestión del conocimiento		
Gestión del cambio	Diseño organizacional	80%	48%
	Gestión del desarrollo organizacional		
	Gestión del reconocimiento y el liderazgo		
	Gestión de las comunicaciones y las relaciones laborales		

Fuente: Ministerio de Hacienda (2014).

Cuadro 4
Resultados Barómetro de GRH en Tesorerías (Chile)

Proceso de GRH	Componente	%	Promedio (171 servicios)
Planificacion	Políticas de gestión de las personas	85%	51%
	Planificación de la gestión de personas		
	Planificación dotacional		
	Sistemas de información		
	Posicionamiento del área de gestión de las personas		
	Innovación y desarrollo		
Gestion del desempeño	Reclutamiento y selección	60%	54%
	Inducción		
	Gestión del desempeño individual		
Gestion del desarrollo	Capacitación	92%	52%
	Movilidad de las personas		
	Gestión del conocimiento		
Gestión del cambio	Diseño organizacional	79%	48%
	Gestión del desarrollo organizacional		
	Gestión del reconocimiento y el liderazgo		
	Gestión de las comunicaciones y las relaciones laborales		

Fuente: Ministerio de Hacienda (2014).

Resumen

La ponencia analiza el rol de las oficinas de recursos humanos (ORH) en la calidad de la gestión de los recursos humanos en el marco de los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Desde un enfoque de servicios basado en los principios de la CIFP y en los resultados de mediciones internacionales realizadas por el BID y el Banco Mundial entre 2003 y 2013, el análisis secuencial muestra que por su transversalidad el desempeño de las ORH es clave para lograr una GRH de calidad, lo cual contribuye a profesionalizar el servicio civil y esto a producir mejorar bienes públicos a la ciudadanía. Los datos muestran que mejores puntajes en el desempeño de la entidad rectora y las ORH se acompañan de mejores resultados en la GRH global, los resultados institucionales (eficacia gubernamental) y la satisfacción ciudadana. Es decir, las ORH son un insumo clave para lograr resultados intermedios, resultados finales e impactos.

IV. Políticas de uso de lenguas originarias en el servicio civil en Latinoamérica: casos de Perú, México y Paraguay

Ponencia 1: Enfoque de Interculturalidad en la gestión del Servicio Civil: Adaptación de las Políticas a las diferentes necesidades existentes encada espacio territorial

Marcelo Cedamanos Rodríguez

Introducción

De acuerdo a la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021[41], la nueva visión del Estado peruano lo caracteriza por ser un Estado moderno, al servicio de las personas, que ha transformado sus enfoques y prácticas de gestión, concibiendo sus servicios o intervenciones como expresiones de derechos de los ciudadanos. Esos enfoques y prácticas de gestión son los siguientes:

- **Orientado al ciudadano:** El Estado diseña en función de las necesidades de los ciudadanos, sus procesos, determina los productos y resultados que ellos requieren. En ese sentido goza de la flexibilidad para adecuarse a las distintas necesidades de la población y a los cambios sociales, económicos y políticos del entorno. Por esta Política de Modernización, el Estado deberá mejorar sus procesos para poder brindar servicios de calidad, que respondan a las necesidades de una sociedad diversa.

- **Eficiente:** También el Estado genera mayor valor público a través de un uso racional de los recursos, brindando a los ciudadanos lo que necesitan, al menor costo posible, con un estándar de calidad adecuado, en las cantidades y oportunidad óptimas que maximicen el bienestar social. Cada sol que el Estado invierte y gasta, debe tener su correlato en el valor que el ciudadano le otorga a esa inversión o gasto.

- **Unitario y descentralizado:** Nuevamente, el Estado satisface las necesidades de ciudadanas y ciudadanos adaptando las políticas públicas a las diferentes necesidades y condiciones que existen en cada ámbito territorial. Ello a través de gobiernos descentralizados, tanto regionales como locales, autónomos en su ámbito de competencias y sujetos a políticas, rectorías y normas nacionales que garanticen los derechos que corresponden por igual a todos los ciudadanos.

- **Inclusivo:** El Estado busca asegurar en todas sus acciones que todas las ciudadanas y ciudadanos tengan igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios y en la elección de sus opciones de vida, cerrando las diferencias actuales. Procura brindar a todos los ciudadanos, servicios de calidad en la cantidad necesitada por ellos.

- **Abierto:** El Estado peruano no so lo se preocupa de su eficacia, también de su eficiencia y el cómo gestiona. En este sentido es transparente y accesible a todas las ciudadanas y ciudadanos y sus autoridades y servidores actúan con valores y respeto al Estado de Derecho y a la dignidad de las personas. También deben rendir oportunamente cuentas a la ciudadanía y generar canales adecuados para permitir el acceso ciudadano permanente a la información pública.

[41] Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

Con esa visión de Estado Moderno, la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021 plantea emprender un proceso de cambio y reforma integral de la gestión pública en los tres niveles de gobierno y en sus ámbitos gerencial y operacional.

El Ministerio de Cultura como organismo rector de los asuntos de Interculturalidad y en el ejercicio de sus competencias exclusivas ha aprobado[42] el documento "Servicios públicos con pertinencia cultural, Guía para la aplicación del Enfoque Intercultural en la gestión de Servicios Públicos". Como lo señala la misma Guía, a través de ella se pretende dejar atrás un Estado que se ha percibido permanentemente como culturalmente homogéneo y está tratando de constituirse en un Estado que represente su diversidad cultural a través del reconocimiento de las diferencias existentes en cada una de dichas culturas para garantizar a todas las ciudadanas y ciudadanos el acceso a sus derechos en un contexto de igualdad. En forma operativa la Guía presenta lineamientos para que las entidades del Estado presten los servicios públicos desde un enfoque intercultural.

Es importante resaltar que esta iniciativa del Ministerio de Cultura se ha formulado en el marco de la Política de Modernización de la Gestión Pública referida anteriormente y está técnicamente alineada con sus criterios y objetivos. Es un paso muy importante en el inicio de la implementación de la nueva visión de Estado Moderno definida. Sin embargo ello no es en absoluto fácil. Como todo cambio cultural requiere del concurso de funcionarios, directivos y servidores del Estado de los tres niveles de gobierno y por supuesto de la sociedad en su conjunto.

La misión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es: "Mejorar el servicio civil de manera integral y continua para servir a las ciudadanas y los ciudadanos" ella es coherente con el propósito de la guía: "Contribuir a que los servicios públicos se brinden con una atención de calidad y pertinente a una ciudadanía diversa". En Servir no se diseñan ni se gestionan servicios públicos, pero sí se gestionan los Recursos Humanos de las entidades, responsables del diseño y gestión de dichos procesos.

De los ocho procesos en los servicios públicos que deberán incorporar el enfoque de interculturalidad para hacerlos pertinentes, según la guía: "Gestión del Conocimiento, Planeamiento Estratégico, Infraestructura, Comunicación, Documentación, Instrumentos de Gestión: Tupa y ROF, Normatividad y Recursos Humanos", el de mayor relevancia es el correspondiente a los recursos humanos. En ellos el desarrollo de las competencias interculturales juega un factor fundamental: "Conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes que le permite a una persona comunicarse e interactuar apropiadamente con personas de diferentes culturas, así como entender sus cosmovisiones". En términos prácticos implica el aprendizaje de nuevos patrones de comportamiento, de aprender a mirarse y mirar al otro con respeto y adquirir capacidades para aplicarlas en los espacios adecuados.

Retomando el reto de que el Perú se constituya en el Estado Moderno definido en la misión, debemos apreciar cuál es la brecha a superar partiendo de la situación actual. Para tal efecto podemos apreciar por un lado la calidad de los servicios básicos que presta actualmente el Estado, fundamentalmente en las municipalidades distritales de las áreas rurales, relacionándola con la atención a la diversidad cultural de estos municipios. Una manera de apreciar inicialmente esa diversidad, será el porcentaje de la población de la localidad que habla lenguas originarias.

[42] Resolución Ministerial N° 124-2015-MC, publicada el 10 abril de 2015.

Como lo he señalado en un trabajo anterior[43], "el aspecto lingüístico solo es la punta de un inmenso *iceberg* constituido por las culturas de los pueblos originarios y ancestrales de habitaron el Perú miles de años antes de la llegada de la cultura occidental, la conquista, el sometimiento y exterminación de su bagaje cultural. No estamos hablando de un paso gradual sino de un fenómeno social traumático que empezó en la conquista pero, no se quedó allí, sino que continúa hasta la fecha.

El sociólogo Gonzalo Portocarrero, escribiendo sobre la obra del autor y novelista peruano Edgardo Rivera Martínez, nos dice que:

> "podemos construir una sociedad más democrática, integrada y reconciliada; un país que logre superar los fantasmas coloniales que asedian a nuestro presente y que se originan en menospreciar lo propio y sobrevalorar lo ajeno; es decir, en la persistencia de actitudes de imposición y sometimiento. La sociedad peruana, una vez conquistada la independencia, pretendió defenderse del desgarro colonial con la teoría del mestizaje. "Quien no tiene de inga tiene de mandinga" era la frase que rechazaba, pero también ocultaba, la realidad cotidiana del racismo y la discriminación. En realidad la teoría criolla del mestizaje no hace justicia al componente indígena del Perú. Lo celebra como logro histórico, el Imperio de los Incas y sus monumentos, o, en todo caso, lo presenta como residuo exótico y curioso. Pero no lo reconoce como realidad apreciable y bullente[44]".

Agrega Gonzalo Portocarrero que sin embargo "el mestizaje es un proceso muy dinámico de encuentros y fusiones y la premisa práctica que permite la multiplicación de estos encuentros es admitir el valor, hasta hace poco negado, de las tradiciones indígenas[45]".

No podemos separar una lengua originaria de la etnia a la que pertenece y con ella a la cultura milenaria con todo el patrimonio que ello lleva, ya sea de comunidades andinas o amazónicas cuya data es anterior a la hegemonía Inca. Esta cultura detrás de cada lengua originaria, es en mayor o menor grado desconocida por la cultura predominante en cada región en nuestro país.

Para el presente análisis[46] "se han tomado en cuenta los aspectos afines y complementarios más importantes entre la Política del Reconocimiento de Charles Taylor[47] y el enfoque de Justicia Lingüística de Philippe Van Parijs.

En el caso de la Política del Reconocimiento, el autor plantea como tesis, que el ser humano se forma parcialmente por:

- El reconocimiento
- La falta de reconocimiento o
- El falso reconocimiento

[43] Cedamanos (2013).

[44] Portocarrero (2013) A 26.

[45] Ibíd., A 26.

[46] Cedamanos (2013).

[47] Taylor (1993).

Advierte Taylor que los dos últimos causan un grave daño y pueden ocasionar que el afectado tenga una imagen despectiva de sí: "auto depreciación" que puede afectar a individuos o colectivos porque el correcto reconocimiento es "una necesidad humana vital".

Por otro lado, el fundamento del problema expuesto por Van Parijs también se focaliza en lo mismo: "la injusticia más fundamental, sentida y reclamada con frecuencia, reside precisamente en lo que este dominio expresa: la falta de respeto hacia las lenguas "dominadas" y sus hablantes nativos, la adscripción de un inferior, humillante y despectivo status para la gente cuyas identidades están estrechamente ligadas a ellos[48]".

La preocupación por "el reconocimiento y la identidad" se ve facilitada según Taylor, por dos cambios en el mundo:

- El desplome de las jerarquías sociales y la sustitución del honor elitista innato en los estratos privilegiados por parte de la dignidad universal49.
- La nueva interpretación de la identidad individual desde finales del siglo XVIII influenciada por Jean Jaques Rousseau, cuando señala que la moral es la atención que prestamos a la voz interna que llama le sentiment de l'existence.

Van Parijs también aborda reiteradamente el tema de la dignidad y la identidad:

"(…) la injusticia lingüística como dignidad desigual puede plausiblemente ser demandada por constituir la forma más fundamental de la injusticia lingüística, y bien puede llegar a ser la más difícil de solucionar[50]".

Taylor describe la formación de la identidad, señalando que es un proceso dialógico en vez de monológico (como se esperaría), a través del lenguaje y gracias a la interacción con los "otros significantes"[51]. Explica Taylor que en la realidad el hombre es muy dependiente de estos "otros significantes" como son los padres. Sin embargo, señala el autor, es conveniente reflexionar internamente para lograr más autonomía.

Para Van Parijs, al igual que para Taylor, la identidad de la cultura asociada a una lengua en particular, es el fin último de las propuestas que él define para superar los problemas de avasallamiento de las lenguas más débiles por parte de las lenguas dominantes. Ello se aprecia en los dos textos de él citados anteriormente refiriéndose a la identidad.

Charles Taylor reitera la importancia del reconocimiento en dos planos. El plano íntimo, que se basa en que: "una identidad original necesita ser y de hecho es vulnerable al reconocimiento que le otorgan, o no, los otros significantes[52]".

En el plano social, Taylor recomienda que debe atenderse en diálogo abierto a los colectivos que reclaman un reconocimiento igualitario: feminismo, diferentes etnias, etc.

[48] Van Parijs (2010) 181-202. Pág. 1 de fragmento.

[49] Basado en el análisis de Peter Berger.

[50] Van Parijs (2010): 181-202. Pág. 2 de fragmento.

[51] Definidos por George Mead en 1934.

[52] Taylor (1993) Pág. 58.

En el análisis de Van Parijs se privilegia el plano social, expresado en las comunidades identificadas territorialmente y relacionadas con la lengua tratada. En este sentido sus propuestas como se expone al final de este trabajo, también se extienden al plano social. Debe mencionarse sin embargo, que para el "plano íntimo" definido por Taylor, encontramos en el enfoque de Van Parijs un elemento catalizador en el proceso de formación de la "identidad original" o personal. Si para Taylor la intervención del lenguaje es esencial en la interacción del individuo con los "otros significantes", el proceso se complica o agrava, si además, se realiza con un lenguaje impuesto, que ya de por sí determina un desplazamiento de la lengua materna original y de la cultura de la población, subyacente a esa lengua desplazada.

Taylor plantea los retos a enfrentar en lo que él llama "la esfera pública". Señala que dos corrientes coexisten en la esfera pública, la política "universalista" y la política de la "diferencia". Lamentablemente muchas veces la primera ha opacado a la segunda. El Estado ha tratado de igualar los derechos de sus colectivos pero ha pasado por alto las identidades regionales, étnicas o de otro colectivo específico, que reclama ser reconocido en forma particular.

El análisis realizado por Van Parijs describe situaciones similares a la planteada por Taylor al señalar que los estados al imponer la lengua oficial en territorios plurilingües, buscando seguramente iguales oportunidades de acceso a los servicios e información por parte de todos sus ciudadanos, determinan el mismo resultado de reclamo, por parte de las culturas asociadas con las lenguas relegadas. Van Parijs señala que existen dos "mecanismos fundamentales" que incrementan la "erosión lingüística" de las lenguas débiles. El primero es el efecto de "arriba hacia abajo", propiciado por la misma autoridad y canalizado a través de la escolarización obligatoria y el servicio militar y cuyos efectos en las lenguas existentes los grafica como la metáfora de Gellner[53].

El segundo es el efecto de "abajo hacia arriba" o Ley de Laponce resumida en: "cuanto más amables las personas menos amables los idiomas". Cuya explicación señala que dos lenguas pueden coexistir en un mismo territorio durante siglos mientras tengan poco contacto o ninguno entre sus pobladores. Sin embargo el más fuerte desplazará al que tenga menos ventajas en cuanto entre las poblaciones empiecen a interactuar hablando, comercializando, casándose y teniendo hijos entre ellos.

Adicionalmente Van Parijs señala que pese a la voluntad de las personas de evitar que su lengua muera, existen comportamientos colectivos contrarios a dicha racionalidad individual, que también coadyuvan a que la "lengua oficial" desplace a las otras lenguas, fundamentalmente en actividades de fuerte impacto como lo son la educación de niños y jóvenes y las comunicaciones en general. En el mejor de los casos algo se podría lograr, pero a costa de generar permanentemente un clima de tensión entre las poblaciones involucradas.

Análisis normativo y situacional del enfoque intercultural en el Perú

Es importante hacer un resumen de la incidencia del marco legal[54] que ha tenido repercusión en el Perú, catalogado como un país pluricultural:

[53] Metáfora de Gellner: grafica la dinámica del fortalecimiento de la lengua oficial y la reducción y dispersión de las otras lenguas comparando un paisaje de mosaicos vario pintos y figuras difusas del expresionista austriaco Oscar Kokoschka con un retrato de pocos trazos y colores bien definidos del italiano Amadeo Modigliani.

[54] Cedamanos (2013).

➢ Constitución Política de 1993

El artículo 2° en el inciso 2 precisa que toda persona tiene derecho "a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole". El mismo artículo en el inciso 19°, señala que todos los peruanos tienen derecho "a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen el mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad".

El artículo 17° en su último párrafo señala: "El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional".

El artículo 48° señala que "son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley".

El artículo 88° señala que "el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona". Este artículo ha modificado de manera sustantiva el régimen de protección de las tierras comunales, que había prevalecido en las constituciones desde 1920 hasta 1979. Se anuló el principio inalienable e inembargable que las protegía, manteniendo de forma restringida la imprescriptibilidad de las mismas al determinar que las tierras declaradas en abandono pueden revertir al dominio del Estado para su posterior transferencia a particulares.

El artículo 89°, señala que "las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas".

El artículo 149° precisa que "las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial".

- Ley N° 26505, 14 julio de 1995. Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Conocida como la "Ley de Tierras".

Señala en su artículo 5° que la declaración de abandono se refiere a las tierras adjudicadas en concesión por el Estado, en los casos de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella. Es posible hacer extensiva la aplicación de este artículo a las tierras comunales para uso forestal, de las cuales las comunidades no ejercen su propiedad (Mora & Zarzar: 1997). Esta ley había sido derogada en 2008 por el Decreto Legislativo N° 1064 que aprobó el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario y también había derogado el decreto legislativo 653 Ley de promoción de las inversiones en el sector agrario que regulaba las

tierras eriazas, las adjudicaciones en la selva y el procedimiento del cambio de uso del suelo. Este decreto legislativo fue muy controversial y generó protestas violentas de las comunidades nativas Awajún y Wampis, en la selva que terminó en un enfrentamiento con el resultado de 33 muertes: 24 policías y 9 nativos, en junio de 2009, en Bagua departamento de Amazonas.

- Convenio 169 de la OIT, 27 junio de 1989. Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Resolución Legislativa N° 26253, 2 diciembre de 1993. Aprueba el Convenio N160 OIT para el Perú.
- Ley 27811, 8 agosto de 2002. Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos. Dispone el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos colectivos, la inscripción de tales conocimientos en registros por niveles geográficos, la creación de un fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas y medidas de protección para este régimen.
- Ley 28216, 1 mayo de 2004. Ley de protección al acceso a la biodiversidad biológica peruana y los conocimiento colectivos de los pueblos indígenas. Crea una comisión nacional de carácter intersectorial para mantener un registro de los recursos biológicos y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas y gestionar las medidas de protección en el ámbito internacional de actos de biopiratería o usurpación de autoría de tales recursos o conocimientos.
- Ley 28495, 6 abril de 2005. Crea el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (Indepa). Para la formulación de políticas nacionales dirigidas al desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
- Ley 28736, 24 abril 2006. Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-Mimdes, 4 octubre de 2007. Con el objeto de establecer un régimen especial de protección de los pueblos de la Amazonía que se encuentren aislados o en contacto inicial salvaguardando sus derechos a la vida y a la salud.
- Ley 29735, 2 julio de 2011. Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú. Con el objeto de precisar el alcance de los derechos individuales y colectivos en materia lingüística establecidos en el artículo 48° de la Constitución Política del Perú.
- Ley 29785, 31 agosto de 2011. Ley del derecho de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 001-2012-MC, 2 abril de 2012. Que tiene por objeto desarrollar los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente. Todo ello de conformidad a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT ratificado por el Estado peruano.

Este es un compendio general e inicial del marco legal vigente y que afecta de uno u otro modo a las Comunidades Indígenas, sean Campesinas o Nativas y de hecho influyen directamente en la relación entre ellas, el Estado y el resto de la sociedad. Algunas de ellas pueden ser controversiales y otras pueden apoyar positivamente en el cambio hacia una cultura de interculturali-

dad que respete realmente los derechos de los pueblos originarios.

De un total de 1,834 distritos en el Perú, en el cuadro 1 se presenta la información correspondiente a los 301 distritos del país que cuentan con más del 80% de su población que es hablante de lenguas originarias. Es importante observar en él, la relación entre esta variable, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) con sus 4 componentes (Esperanza de vida al nacer, Población con educación secundaria completa, Años de educación de la población, e Ingreso familiar per cápita) formulado por el PNUD, y los indicadores de educación, salud y de saneamiento, presentes en dichos distritos.

Respecto al IDH podemos decir que es una realidad encontrada, que a mayor porcentaje de hablantes de lenguas originarias en las poblaciones de los 301 distritos analizados, verificamos progresivamente menores índices de desarrollo o calidad de vida. Somos conscientes que la lengua no es la única causa que explica el índice, es muy importante la lejanía de esos pueblos de los centros urbanos con mayores facilidades como mejores hospitales, buenas universidades que garanticen obtener una formación muy competitiva en la especialidad y una oferta de trabajo retadora, bien remunerada y equivalente al tamaño de la demanda. Sin embargo podemos verlo de este modo: las mayorías relativas de población hablante de lenguas originarias se encuentran en los distritos con la menor calidad de vida del país.

Si comparamos los índices promedio de los distritos que tienen entre 81% y 100% de su población que habla lenguas originarias con los correspondientes al promedio nacional o los de Lima Cercado (el distrito de Lima dentro de la provincia de Lima en el departamento de Lima), que se observan en el Cuadro 2, apreciaremos grandes diferencias. La esperanza de vida promedio de un poblador de aquellos distritos es de 70 años; el ciudadano promedio en el país espera vivir cuatro años más, mientras que un ciudadano en Lima Cercado espera vivir 9 años más en promedio. En promedio solo el 33.46% de las poblaciones de aquellos distritos tiene secundaria completa mientras que en el Cercado de Lima ese porcentaje llega a más del 80%. Los años promedio de educación que tiene un adulto mayor de 25 años en aquellos distritos es de 5 años y en Lima Cercado ese tipo de adulto tiene en promedio más de 11 años de educación. Si vemos los ingresos familiares promedio per cápita, en los primeros asciende a S/. 185.8 mientras que en Lima Cercado llega a S/. 1,186.8. Por supuesto que estas brechas se amplían si los comparamos sólo con los distritos entre 91% y 100% de su población que habla en lenguas originarias.

El análisis debe ser complementado con el levantamiento de información en el campo que permita tener un contacto directo con los actores involucrados. Para el presente documento se ha escogido preliminarmente a dos municipalidades distritales de aquellos con un porcentaje de población hablante de lenguas originarias superior al 85%, así como las sedes de las municipalidades provinciales y los Gobiernos Regionales a los que pertenecen territorialmente esos distritos, en total seis entidades sub nacionales. En dichas entidades se han tenido entrevistas con sus directivos, con algunos servidores y usuarios de los servicios que ofrecen esas entidades y se han levantado encuestas estructuradas relacionadas con el uso de la lengua originaria de la respectiva localidad y con relación a la percepción sobre la calidad de los servicios ofrecidos.

En el Cuadro 3 se presenta el resumen de la información correspondiente a las seis ciudades visitadas. En los Cuadros 4 y 5 se aprecia el ámbito de aplicación de las encuestas entre urbano y rural y el tipo de entrevistado ya sea usuario o servidor público.

Con respecto al grupo de servidores, la mayoría de encuestas correspondió a los directivos públicos de municipalidades y gobiernos regionales conforme se observa en el Gráfico 1.

Como parte del perfil de un servidor público con competencias bajo el enfoque de interculturalidad, la mayoría de servidores públicos encuestados cuentan con el idioma quechua como su lengua materna, sobre todo en el ámbito rural como se aprecia en el Gráfico 2.

Asimismo, la cantidad de servidores quechua hablantes en las zonas rurales es mayor que en la zona urbana. La tendencia difiere con respecto a los que solo saben español como se aprecia en el Cuadro 6.

De forma complementaria, se pidió a los 27 directivos públicos encuestados que opinaran sobre el manejo del idioma originario de parte de las autoridades locales. Asimismo, a los 22 servidores encuestados que atienden directamente al público se les pidió una percepción similar con respecto a sus pares.

En sintonía con las respuestas sobre lengua materna, se observa que en ambos grupos: directivos (Cuadro 7) y servidores (Cuadro 8), prima la opinión de que trabajan con personas con al menos un cierto manejo del idioma originario local.

De las seis instituciones de gobierno visitadas, solo en dos de ellas pudieron brindar información exacta sobre el número de servidores con manejo del idioma quechua, como se aprecia en el Cuadro 9. En general de la información levantada de cuatro ciudades de las seis ciudades visitadas, el 74% de los servidores, incluyendo a locadores, habla la lengua originaria en su localidad.

En el Gráfico 3 se presenta el resultado de las preguntas sobre demanda de atención en lengua originaria tanto a ciudadanos como a servidores con atención directa al público. El primer grupo cuenta con mayor frecuencia de respuestas para “Regular” y “Bastante”. Entre sus respuestas complementarias, refieren a dos tipos de situaciones que pueden influir en la calidad de la atención. Por un lado, está la percepción que el servidor puede tener una actitud negativa frente al ciudadano que es agricultor o comunero, “haciéndolo esperar más” o “mostrándose fastidiado” por los pedidos de este perfil de usuario. También hubo constatación de algunos encuestados sobre cómo merma la calidad de la atención si el usuario es mujer comunera o una persona de edad, en vista que es más probable que estas personas no sepan hablar el español.

En el caso de los servidores encuestados, la mayor frecuencia coincide en los valores “Poco” y “Bastante”. Para el primer valor, los testimonios describen el temor o timidez de los usuarios como una forma de explicar por qué no usan el quechua para pedir atención. Para el segundo, los servidores ratifican la necesidad de adecuarse a cómo se expresa el ciudadano al momento de solicitar un servicio o hacer una diligencia.

Con todo, al momento de evaluar la satisfacción de la atención en quechua, las respuestas de ambos grupos: usuarios y servidores, difieren. Así, como se aprecia en el Gráfico 4, la mayor frecuencia de respuestas para usuarios encuestados encuentra que la atención en lengua originaria en las entidades públicas es sólo “Regular”, mientras que para el servidor encuestado que atiende al público esta atención es “Buena”.

Como variables complementarias de análisis, se les pidió a los ciudadanos su opinión sobre la calidad de algunos servicios públicos: registro civil, salud, limpieza pública y alumbrado. Los resultados para los ámbitos urbano y rural coinciden en señalar que la valoración “regular” es la que predomina, con porcentajes que superan el 30%.

Otra forma de apreciar el cambio intercultural en el Perú puede ser observando la evolución poblacional de las comunidades nativas que hablan lenguas originarias en el país, en el Cuadro 10. En términos generales apreciamos en ese cuadro que existe un incremento de 39% de la

población de las comunidades nativas de la Amazonía entre esos años 1993 y 2007, a pesar de que en dos regiones se verifica una disminución de su población: San Martín y Ayacucho. En esta última la población nativa se redujo en un 89%. Es en la zona oriental de Ayacucho (selva alta) donde han existido varias comunidades nativas de la etnia Asháninka que han sido forzadas a migrar debido al accionar del terrorismo y el narcotráfico (zona del VRAEM),[55] durante los últimos años[56].

Como lo señalaba en un documento anterior[57], se usaron diferentes metodologías para clasificar a las etnias, las familias lingüísticas y las lenguas y dialectos en los dos últimos censos y en ambos no se incluyeron a vastas poblaciones indígenas andinas que pertenecen a las dos familias etnolingüístas más difundidas en el país: el quechua y el aru (aymara y jaqaru).

En el mapa etnolingüístico del Perú[58] (ver Gráfico 8) se aprecia la distribución en el territorio nacional, de las 3'919,314 personas (13% de la población total[59]) de más de 5 años de edad que hablan lenguas indígenas. De ellas 3'360,331 son quechua hablantes, 443,248 aimara hablantes 55,366 son hablantes de awajún. 22,517 hablantes de shipibo-konibo, 21,650 hablantes de shawi, 11,275 hablantes de matsigenka, 11,087 hablantes de achuar y 10,163 hablantes de wampis como parte de las 47 lenguas que se hablan en el Perú. Todos ellos están organizados en torno a 7,849 comunidades de las cuales 6,063 son campesinas y 1,786 son nativas.

Avances de la política intercultural en marcha en el Estado

a. Ministerio de Educación. Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (Digeibir):

- Elaboración del Documento Nacional de Lenguas Originarias, a través de un proceso participativo en 2012 recogiendo las demandas de los pueblos indígenas.
- La normalización de 26 lenguas (alfabetos) con la finalidad de emplearse en la escritura de los documentos públicos oficiales y la elaboración de las respectivas Guías de uso de los alfabetos.
- Publicación de materiales educativos en 18 lenguas para educar a 1'200,000 niños.
- La revitalización lingüística desde la escuela de la familia lingüística peba-yagua del pueblo Yagua y de la familia lingüística záparo del pueblo Ikitu.
- Documentación de la familia lingüística aru del pueblo Jaqaru, familia lingüística arawak del pueblo Nomatsigenga y familia lingüística uru-chipaya del pueblo Uro.
- Realización de talleres macro regionales para conciliar las discrepancias en el uso de las lenguas quechua y awajún.

[55] I Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, al que pertenecen las provincias ayacuchanas de Huanta y La Mar.

[56] Cedamanos (2013).

[57] Ibíd.

[58] Elaborado por el Ministerio de Educación, incluido en la Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la gestión de servicios públicos, 2015, Ministerio de Cultura.

[59] INEI: Censo de 2007.

- Aprobación en 2012 del Diseño Curricular Experimental para la formación de docentes en las carreras de Educación Inicial Intercultural Bilingüe y Educación Primaria Intercultural Bilingüe, que incluye el perfil del maestro y la maestra intercultural bilingüe.
- Se han identificado a enero de 2015 a 15,322 Instituciones Educativas (IIEE) a nivel nacional, que deben impartir el servicio de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Este paso permitirá que la elaboración de materiales educativos para profesores y alumnos en diversas lenguas originarias se canalice prioritariamente a ellas.
- Elaboración de un sistema de información Lingüística para actualizar el Mapa etnolingüístico del Perú.
- Coordinación con el Ministerio de Cultura en el proyecto de reglamento de la Ley 29735 de julio de 2011, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú.

b. Ministerio de Cultura. Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos (DGIDP) del Viceministerio de Interculturalidad:

- Se han iniciado los procesos participativos con las comunidades involucradas de revitalización de las lenguas ocaina, shiwilu, copanahua, kukama, kukamiria y jaqaru.
- Traducción a diversas lenguas originarias la Ley de Consulta Previa y su Reglamento.
- Luego de diversas convocatorias públicas a nivel nacional para el curso de capacitación de traductores e intérpretes en lenguas originarios, el Ministerio de Cultura cuenta con 213 intérpretes de 35 lenguas originarias que se localizan en 19 regiones, los cuales ya están en funciones oficiales, por ejemplo en los juicios y audiencias a ciudadanos asháninkas. Anualmente se incrementan en promedio 80 nuevos traductores e intérpretes.
- Se están definiendo los lineamientos de política para el uso de las lenguas indígenas por las entidades estatales. Como logro inicial el Ministerio de Cultura aprobó en abril de 201560 el documento “Servicios públicos con pertinencia cultural, Guía para la aplicación del Enfoque Intercultural en la gestión de Servicios Públicos”.

c. Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (Midis)

- Contratación de personal para programas sociales que hablen la lengua originaria de la localidad.
- Pensión 65 impulsa la lengua jaqaru y kukama-kukamiria con Proyecto de Saberes Productivos.

d. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)

- Ha iniciado el Registro Civil Bilingüe en la lengua Jaqaru y publica los nombres en awajún y quechua de un gran valor cultural.

[60] Resolución Ministerial N° 124-2015-MC, publicada el 10 abril de 2015.

Conclusiones

La falta de una comunicación pertinentemente cultural en la implementación y en la gestión de una política pública o simplemente en la atención de un servicio público o un derecho fundamental, como puede ser la salud o la educación, sobre todo en territorios intensamente diversos, puede generar una actitud de desconfianza o de rechazo, que al final puede determinar una menor eficacia en los resultados de la intervención del estado o lo que es más grave aún, en una injusticia por parte del estado en la administración de esos derechos fundamentales a los ciudadanos de una cultura y una lengua diferente.

Por la información revisada de los 301 distritos del Perú con más del 80% de su población hablantes de lenguas originarias, apreciamos que son esas poblaciones las expuestas a las más bajas condiciones de vida de nuestro país, con un Índice de Desarrollo Humano promedio de 0.2218 para el rango de 81% a 99% de poblaciones hablantes en lenguas originarias. Con ello debemos señalar que la calidad de sus servicios es “mala”, pese a que la percepción puede ser mayoritariamente “regular” para los usuarios encuestados y mayoritariamente “buena” para los servidores encuestados de las entidades públicas visitadas.

La buena noticia podría ser la capacidad para comunicarse en la lengua originaria por parte de directivos y servidores. El 90% de los servidores públicos encuestados en el medio rural tienen como lengua materna solo el quechua o el quechua y el castellano, mientras que en el medio urbano ese porcentaje se reduce a 57%. Por otro lado el 74% de los servidores de las localidades visitadas, incluyendo a locadores, habla la lengua originaria en su localidad. Sin embargo el conocimiento de la lengua es importante pero no es el único factor a tener en cuenta en el perfil de los servidores para una atención adecuada de los servicios con pertinencia cultural. Para empezar, es fundamental el querer usar esa lengua originaria y también el buen trato a los ciudadanos y la señalética empleada en las instalaciones. A lo largo de las preguntas abiertas a los usuarios verificamos en sus respuestas quejas respecto al primer punto y por ejemplo en los establecimientos de salud visitados, con más de 90% de las respectivas poblaciones quechua hablantes, no encontramos ni un solo letrero en quechua.

Esa desconfianza de la que hemos hablado en el primer párrafo no es ajena al pasado ni a los antecedentes de la relación entre el Estado, la cultura predominante en nuestro país, la política económica, las inversiones e intereses comerciales con las culturas de las comunidades indígenas y particularmente con el hábitat de dichas comunidades en el Perú y por lo tanto toca al estado el tener que empezar en negativo asumiendo los pasivos acumulados durante siglos.

Algunos críticos del multiculturalismo, desde una posición más radical han señalado que “la multiculturalidad, asumida como parte de políticas ya globalizadas, se basa en el reconocimiento, la inclusión e incorporación de la diversidad cultural, no para transformar sino para mantener el statu quo, la ideología neoliberal y la primacía del mercado (...) (Walsh 2004, en Walsh, 2007: p.30). Las políticas interculturales en un mundo globalizado como el actual tienen el reto de tener que ser fundamentalmente pragmáticas. De lo contrario, siendo demagógicas o ineficaces corren el riesgo de generar mayor desconfianza y conflictividad que finalmente generalizadas, atentan contra la estabilidad y la gobernabilidad del país.

La Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la gestión de servicios públicos aprobada recientemente por el Ministerio de Cultura es un importante paso en el proceso de modernización de la gestión pública en el país que tiene como finalidad fundamental la mejora de los servicios hacia toda ciudadana y todo ciudadano que son la razón de ser del Estado Moderno. Esa orientación integral sólo es posible con el reconocimiento previo de nuestras diferencias,

propias de un país pluricultural, y he aquí la importancia de este primer hito en la normativa referente a cómo atender a los ciudadanos respetando los derechos a sus identidades culturales dentro de ellas su lengua materna, y el derecho a la no discriminación.

Muy importante son todos los avances descritos por parte del Estado para impulsar el uso y la revitalización de las 47 lenguas originarias existentes en el Perú en el marco de lo normado por la Ley que regula el uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú[61]. Es necesario apoyar al Ministerio de Cultura en su rol rector en la formulación de políticas de inclusión de las diversas expresiones culturales de los pueblos del país y en la generación de mecanismos para difundir una práctica intercultural en el conjunto de la sociedad peruana, sustentada en una cultura de paz y solidaridad.

Finalmente, Servir tiene un serio reto por delante con la implementación de la Reforma del Servicio Civil en el interior del país, sobre todo en las entidades del Estado pertenecientes a los gobiernos subnacionales y fundamentalmente municipalidades distritales rurales con poblaciones no solo pluriculturales, sino con una composición inversa, más del 80% de su población comparte una cultura diferente a la de los legisladores que formularon y aprobaron un sistema normativo al que tiene la obligación de cumplir. No solo es importante que las autoridades locales y los servidores encargados de prestarles los servicios públicos en estos distritos, conozcan su cultura y se comuniquen con ellos en su lengua originaria, los formuladores de la normativa y de las políticas por implementar (Servir), deben a su vez conocer esas diversas culturas para adecuar su política y normativa a las diferentes cosmovisiones de aquellos distritos con poblaciones pertenecientes a los 54 pueblos del país que hablan en 47 lenguas originarias.

Bibliografía

Berger,P. & Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad.* Amorrortu. Buenos Aires.

Cedamanos Rodríguez, M. (2013). ¿Qué tan relevante es para la implementación exitosa de las políticas públicas de desarrollo social en el Perú, el dominio por parte de los servidores públicos, de la lengua originaria, sobre todo en las localidades de mayor ámbito rural? Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI [INEI] (2007). Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Lima: INEI.

Ministerio de Cultura (2014). Servicios públicos con pertinencia cultural. Guía para la aplicación del Enfoque Intercultural en la gestión de Servicios Públicos. Parte I: Qué son Servicios Púbicos con Pertinencia Cultural. Lima: Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura (2015a). Servicios públicos con pertinencia cultural. Guía para la aplicación del Enfoque Intercultural en la gestión de Servicios Públicos. Parte II: ¿Cómo implementar servicios culturalmente pertinentes? Lima: Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura (2015b). Servicios públicos con pertinencia cultural. Guía para la aplicación del Enfoque Intercultural en la gestión de Servicios Públicos. Cuadernillo III:

[61] Ley N° 29735.

Mapa etnolinguístico y Mapa de población afroperuana. Lima: Ministerio de Cultura.

Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público.* Barcelona: Paidós.

Mora, C. & Zarzar, A. (1997). Información sobre familias lingüísticas y etnias en la Amazonía peruana. Brack, Antonio (Ed.). Amazonía peruana, comunidades indígenas, conocimientos y tierras tituladas: Atlas y base de datos. Lima: GEF, PNUD, UNOPS.

Portocarrero Maisch, Gonzalo (2013, mayo 18). El nuevo mestizaje. El Comercio. p. A 26.

Torres Dávila, V. H. (2010). *La acción Pública Intercultural. Las políticas interculturales en los gobiernos locales: una pauta para su formulación, implementación y evaluación*. Ecuador: Universidad Politécnica Salesiana (UPS).

Taylor, C. (1993). *Multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: FCE.

Van Parijs, P. (2010). *Linguistic Justice and the territorial imperative*. In Critical Review of International Social and Political Philosophy 13(1), March 2010, 181-202.

Zapata-Barrero, R. & Pinyol Jiménez, G. (2013). *Manual para el diseño de políticas interculturales*. Barcelona: GRITIM Universitat Pompeu Fabra.

Walsh, C. (2007). *Interculturalidad, colonialidad y educación*. Educación y Pedagogía, Medellín, Universidad de Antioquía, Facultad de Educación, vol. XIX, núm. 48, (mayo-agosto), 2007, PP. 25-35.

Referencias normativas

Constitución Política del Perú (1993).

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1989) Convenio núm 169, Convenio sobre Pueblos Indígenas y tribales.

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 9 de enero de 2013.

Reseña biográfica

Marcelo Cedamanos Rodriguez

Máster Universitario en Alta Administración Pública en la Universidad Internacional Meléndez Pelayo (UIMP) de España. Candidato en el Doctorado en Gobierno y Administración Pública Universidad Complutense de Madrid. Máster en Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de España, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Administración de Empresas de ESAN Perú. Gerente General de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – Servir. Ha sido Secretario General del Ministerio de la Producción, Director General de Administración del Ministerio de Agricultura y Gerente de Administración y Recursos Humanos del Banco Agropecuario.

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1
Principales indicadores por distritos según porcentaje de población que habla lenguas originarias

Indicadores 81% a 90%		Rangos por distritos según porcentaje de la población que habla lenguas originarias		
		81% a 90%	91% a 100%	81% a 100%
Índice de Desarrollo Humano	IDH	0.2401	0.2021	0.2218
	Ranking IDH	[347 - 1827]	[559 - 1831]	[347 - 1831]
	Quintiles	[Q1 - Q3]	[Q1 - Q3]	[Q1 - Q3]
Esperanza de vida al nacer	Esperanza de vida en años	69.55	70.47	69.99
	Ranking esperanza de vida	[27 - 1830]	[14 - 1821]	[14 - 1830]
Población con Educ. secundaria completa	% secundaria completa	0.3724	0.2939	0.3346
	Ranking educación secundaria	[72 - 1814]	[365 - 1830]	[72 - 1830]
Años de educación (Poblac. 25 y más)	Años de educación	5.2	4.66	4.94
	Ranking educación secundaria	[416 - 1827]	[456 - 1831]	[416 - 1831]
Ingreso familiar per cápita	Ingreso familiar (S/.)	208.1	161.8	185.8
	Ranking ingreso familiar	[511 - 1834]	[670 - 1833]	[511 - 1834]
Indicadores Socio Demográficos	Razón Médico por 10,000 hab.	1.197	1.084	1.142
	Razón Enfermera por 10,000 hab.	1.152	0.774	0.970
	Razón Obstetriz por 1,000 hab.	0.311	0.270	0.291
	Tasa Mortalidad Infantil por 1,000 nacidos vivos	30.3	30.3	30.3
	% Menores 5 años con Desnutrición crónica	50.20%	54.30%	52.20%
	% Alfabetismo	76.44%	73.09%	74.82%
	% Niños 6 a 11 años que asiste a Primaria	95.88%	96.30%	96.09%
	% Niños 12 a 16 años que asiste a Secundaria	94.04%	93.57%	93.81%
	% Viviendas con agua de red pública	49.19%	47.76%	48.50%
	% Viviendas con servicio higiénico	40.77%	40.46%	40.62%
	% Viviendas con alumbrado eléctrico público	42.96%	35.72%	39.48%

Cuadro 2
Índice de Desarrollo Humano País y Lima 2012

PAÍS/ DEPARTAMENTO	Población		Índice de Desarrollo Humano		Esperanza de vida al nacer		Población con Educación secundaria completa		Años de educación (Población con 25 años y más)		Ingreso familiar per cápita	
	habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	años	ranking	N.S. mes	ranking
PERÚ	30,135,875		0.5058		74.31		67.87		9		696.9	
LIMA	9,395,149	1	0.634	1	78.75	2	80.9	3	10.75	1	1017	2

Cuadro 3
N° de encuestas por lugar de intervención

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Abancay	18	18,8	18,8	18,8
	Cusco	11	11,5	11,5	30,2
	Haquira	19	19,8	19,8	50,0
	Livitaca	18	18,8	18,8	68,8
	Santo Tomás	12	12,5	12,5	81,3
	Tambobamba	18	18,8	18,8	100,0
	Total	96	100,0	100,0	

Cuadro 4
N° de encuestas por tipo de zona

Ámbito	Frecuencia	**%**
Urbano[61]	29	30,2%
Rural	67	69,8%
Total	96	100,0%

[62] Para el ámbito urbano solo se considera las encuestas realizadas en las ciudades de Cusco y Abancay.

Cuadro 5
Tipo de entrevistado por ámbito de intervención

Tipo de entrevistado	Ámbito		Total frecuencia
	Urbano	Rural	
Usuario	10	27	37
Servidor[62]	19	40	59
Total	29	67	96

Cuadro 6
Lengua materna de los servidores por ámbito, en porcentaje

Lengua materna	Ámbito		Total
	Urbano	Rural	
Quechua	37%	60%	53%
Español	42%	10%	20%
Quechua y español	21%	30%	27%
Total	100%	100%	100%

Cuadro 7
Opinión de directivos públicos sobre manejo del idioma originario de las autoridades locales

Autoridades manejan idioma originario local	Ámbito		Total
	Urbano	Rural	
No sabe no opina	10,0%		3,7%
Poco		11,8%	7,4%
Regular	40,0%	41,2%	40,7%
Bien	50,0%	11,8%	25,9%
Muy bien		35,3%	22,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

[63] Por servidor se incluye a los directivos públicos y a los servidores que atienden al público en municipalidades, gobiernos regionales, centros de salud y centros educativos.

Cuadro 8
Opinión de servidores sobre manejo del idioma originario local de sus pares

Servidores manejan idioma originario local Urbano	Ámbito		Total
	Urbano	Rural	
Nada		6,3%	4,5%
Poco	16,7%		4,5%
Regular	16,7%	50,0%	40,9%
Bien	50,0%	43,8%	45,5%
Muy bien	16,7%		4,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Cuadro 9
Número de empleados públicos por institución de gobierno visitada

Instituciones	Departamento	Carrera DL 276	CAS	Locadores y Obras	Personal que habla lengua originaria	% Personal que habla lengua originaria	Total
Gobierno Regional de Cusco	Cusco	240	150	811	*		1201
Municipalidad Provincial de Chumbivilcas	Cusco	32	33	239	*		304
Municipalidad Distrital de Livitaca	Cusco	6	11	48 ***	52 **	80%	65
Gobierno Regional de Apurímac	Apurímac	160	46	190 ***	277	70%	396
Municipalidad Provincial de Cotabambas	Apurímac	58	15	41	91 **	80%	114
Municipalidad Distrital de Haquira	Apurímac	5	0	40	39	87%	45

* Sin datos sobre lengua originaria

** Los datos sobre lengua originaria se basa en estimaciones

*** No incluye a los obreros de obras

Cuadro 10
Población total en comunidades indígenas, censos 1993/2007

Departamento	1993	2007	Variación
Loreto	61,793	105,900	
Junín	40,400	73,637	
Amazonas	42,588	52,153	
Ucayali	36,430	40,407	
San Martín	24,319	21,416	-12%
Pasco	10,238	16,414	
Cusco	15,100	15,230	
Madre de Dios	3,882	4,005	
Huánuco	2,241	2,594	
Cajamarca	646	988	
Ayacucho	2,037	231	-89%
Total población	239,674	332,975	39%

Fuente: INEI - Censos Nacionales 1993 y 2007. INEI - II Censo de Comunidades de la Amazonía Peruana 2007.

Gráfico 1
Tipos de servidores encuestados

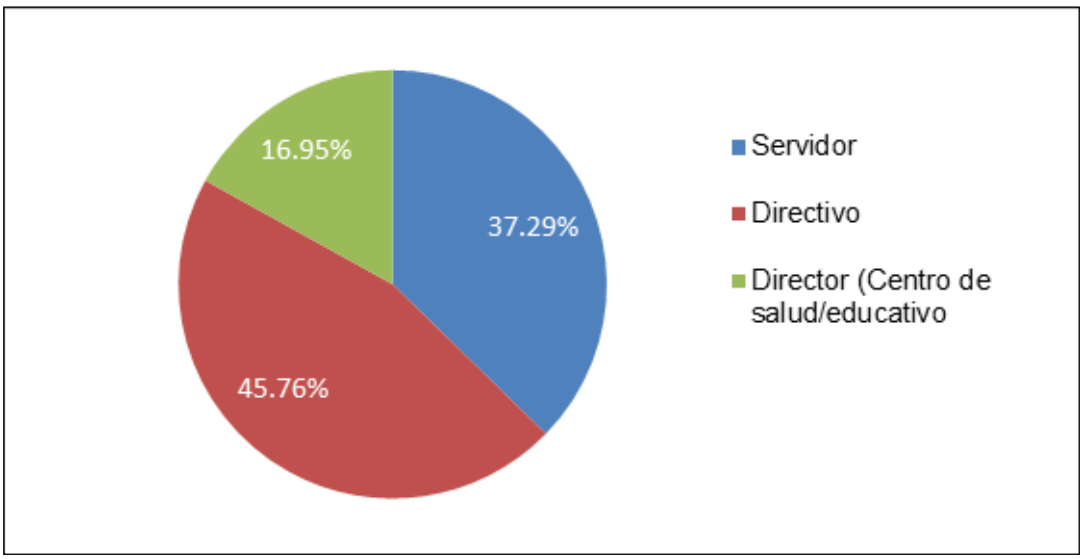


Gráfico 2
Lengua materna por tipo de ocupación

Tipo de ocupación (encuestado)	Lengua materna			Total
	Quechua	Español	Quechua y español	
Servidor	10	4	8	22
Directivo	16	4	7	27
Director (Centro educativo/salud)	5	4	1	10
Total	31	12	16	59

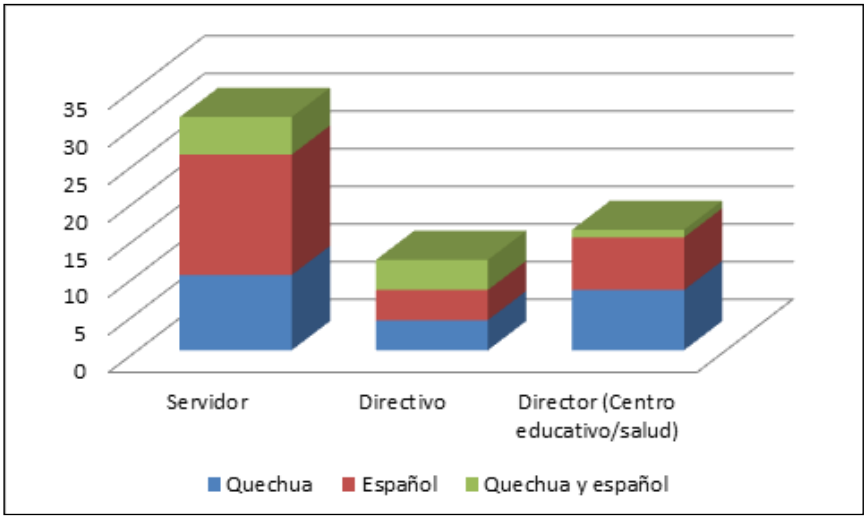


Gráfico 3
Ciudadanos solicitan atención en lengua originaria, por tipo de entrevistado

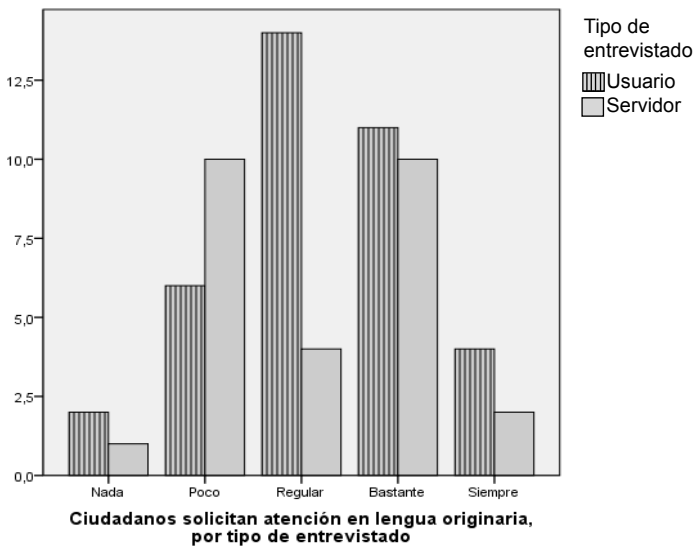


Gráfico 4
Ciudadanos satisfechos con atención en lengua originaria, por tipo de entrevistado

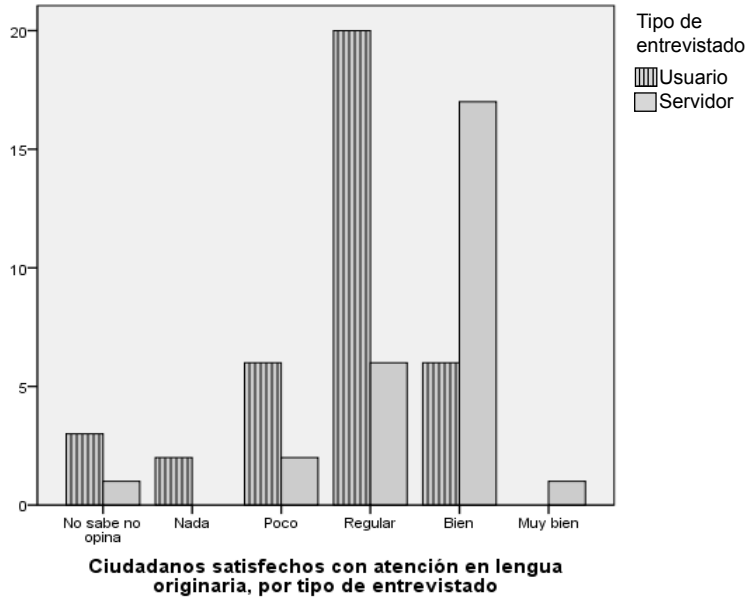


Gráfico 5
Calificación de los servicios de registro civil

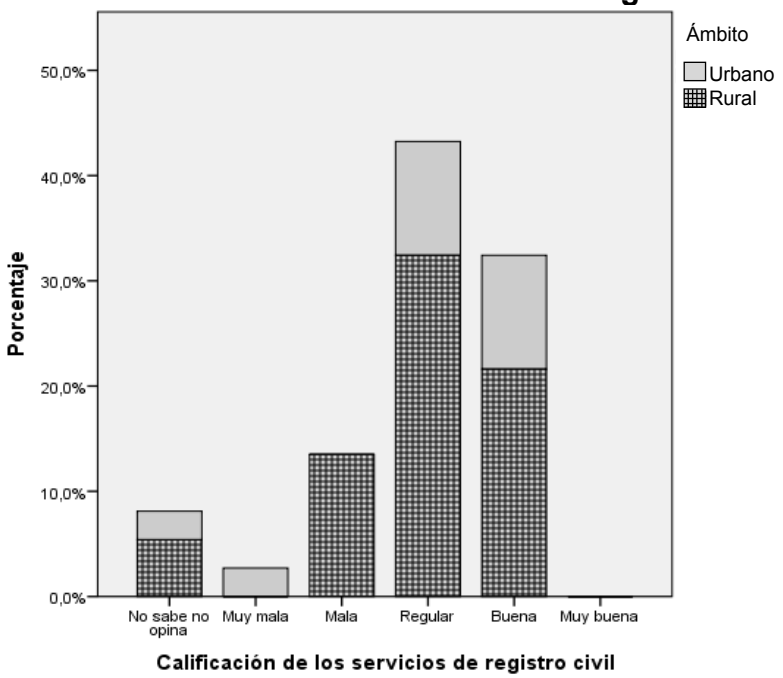


Gráfico 6
Calificación de los servicios de salud

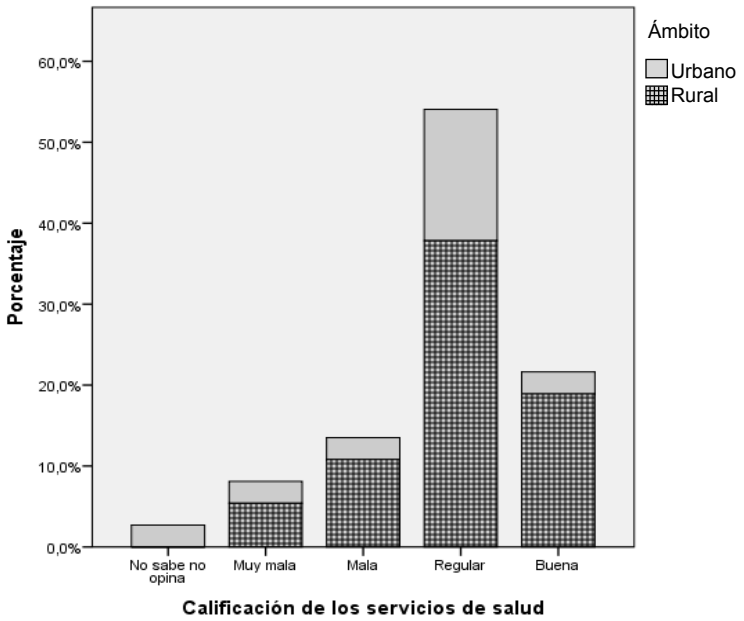


Gráfico 7
Calificación de los servicios de limpieza pública y alumbrado público

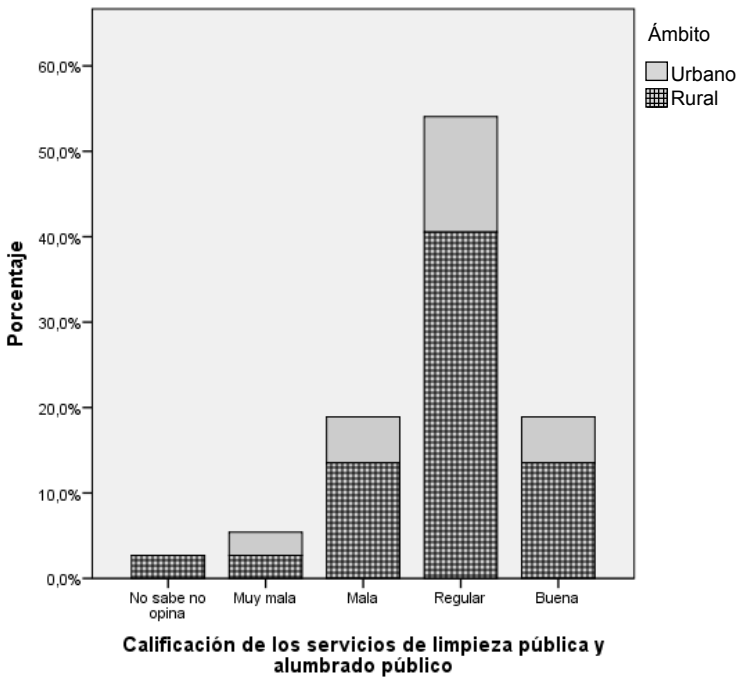
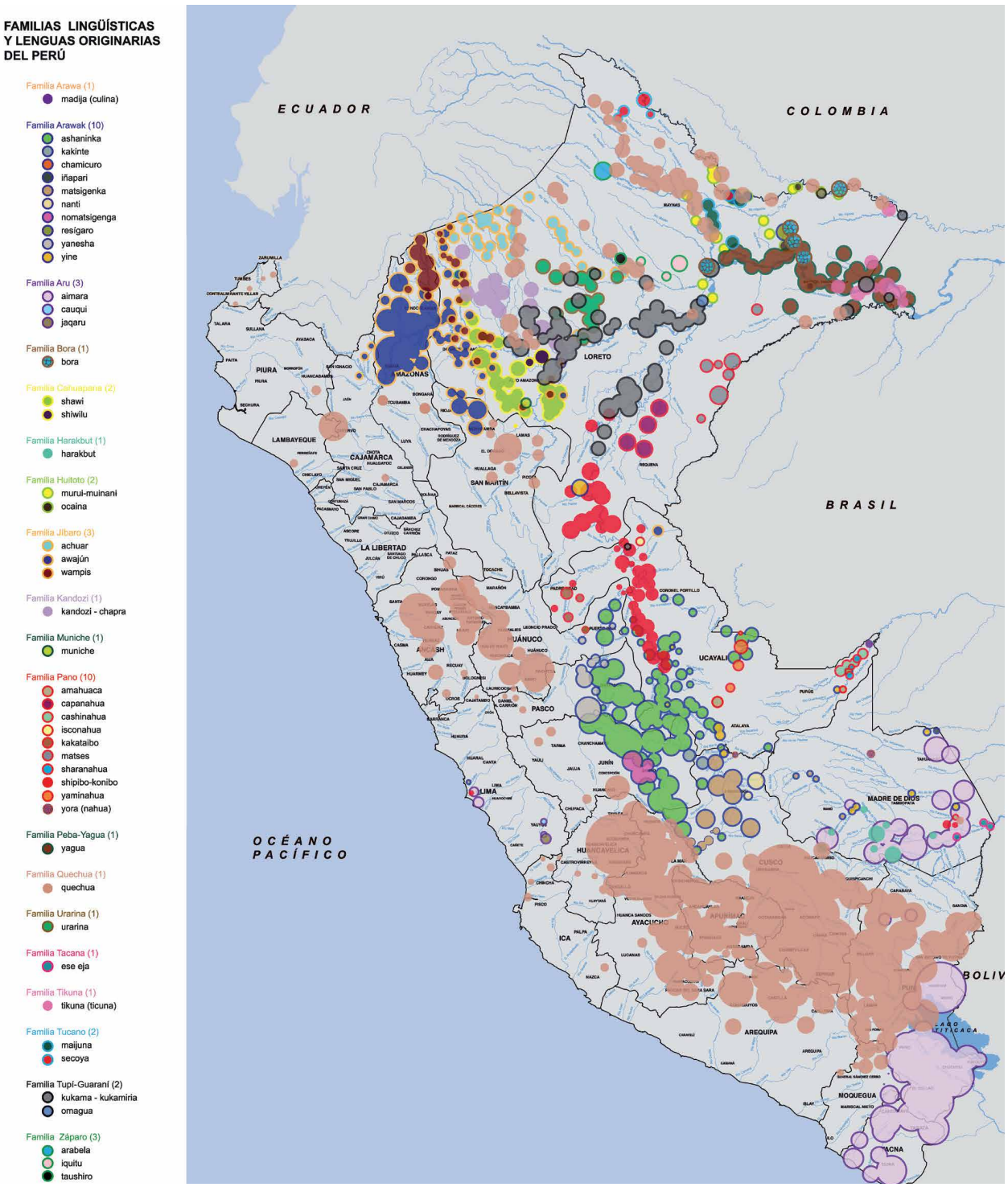


Gráfico 8
Familias lingüísticas y lenguas originarias del Perú



Fuente: Ministerio de Cultura (2015). Mapa etnolinguístico del Perú.
Elaborado por el Ministerio de Educación.

Resumen

La nueva visión de Estado Moderno de la que parte la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021 plantea mejorar sus procesos para poder brindar servicios de calidad, que respondan a las necesidades de una sociedad diversa. La Guía para la aplicación del Enfoque Intercultural en la gestión de los servicios públicos aprobada por el Ministerio de Cultura en enero de 2015, se basa en esta política y parte del reconocimiento de la diversidad cultural del Perú para proponer la incorporación del Enfoque de Interculturalidad en ocho procesos de los servicios públicos, de los cuales el proceso de recursos humanos es el más importante porque incluye el desarrollo de competencias interculturales en los servidores públicos para comunicar e interactuar con personas de diferentes culturas y entender sus cosmovisiones. La teoría existente sobre el reconocimiento y el respeto de la diversidad cultural, nos permite comprender mejor las relaciones que se generan entre una cultura y lengua dominante y por otro lado las numerosas culturas originarias en sociedades como la peruana.

Una manera de apreciar la diversidad cultural en las distintas localidades de nuestro país es a través del porcentaje de la población que habla en lenguas originarias en cada uno de los 1,834 distritos, entre urbanos y rurales, que tiene el Perú. Tomando los 301 distritos con más del 80% de su población que habla lenguas originarias, observamos los menores Índices de Desarrollo Humano (IDH) en el país, que se relacionan con una muy mala calidad de vida: escasos ingresos económicos, pobre educación, mala salud y menos expectativa de vida. Se verifica la relación que a mayor diversidad cultural encontramos menor calidad de los servicios básicos. Se aprecia que por parte de directivos y servidores públicos existe el conocimiento mayoritario de la lengua originaria para comunicarse en la propia lengua del poblador de los distritos intensamente diversos, pero ello no es lo único, es necesario también que los directivos y servidores públicos responsables de los servicios públicos en dichas localidades, cuenten con competencias interculturales.

El reto dentro de la coyuntura de inicio de la Reforma del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno en el país, lo tiene justamente la Autoridad Nacional del Servicio Civil – Servir, y los entes rectores de los sistemas administrativos articulados por la Política de Modernización de la Gestión Pública que deberán interpretar las necesidades culturales y los antecedentes históricos de la relación Estado – comunidades de provincias y distritos más diversos que incluyen a los 54 pueblos que hablan 47 lenguas originarias en nuestro país. Servir igualmente deberá definir las competencias interculturales requeridas para los directivos y servidores de cada ámbito territorial, desarrollando a su vez normativas e instrumentos adecuados a sus realidades.

Ponencia 2: La Implementación de Derechos Lingüísticos para la mejora de servicios públicos y la recuperación y fortalecimiento de Lenguas Indígenas

José Antonio Vásquez Medina

> *"La planificación del estatus tiene como objetivo específico influenciar en el estatus político y social de las lenguas donde la lengua respectiva se revalora o se devalúa. Este proceso es complementario en la medida que la revaloración de una lengua implica generalmente la consecuencia contraria para la otra"* (Zimmerman: 1999)

¿Cuántos peruanos de a pie sabemos hoy que en nuestro territorio hablamos hasta 47 lenguas? ¿Cuántos peruanos reconocemos con orgullo y seguridad que además del castellano hablamos una lengua originaria, una lengua indígena? ¿Cuántos peruanos y peruanas usan sus lenguas en espacios públicos o piden un intérprete para que su mensaje sea mejor entendido por otros?

Son algunas de las preguntas que nos debemos hacer para entender por qué luego de varios siglos de historia recién desde el 2011 el Estado Peruano cuenta con una Ley que nos habla del fomento, desarrollo, uso, recuperación y preservación de nuestras lenguas indígenas y también explica por qué el Ministerio de Cultura hoy tiene una Dirección de Lenguas Indígenas como una de las direcciones de línea para fomentar políticas interculturales.

El Estado peruano es un país pluricultural y multilingüe con una población que supera los cuatro millones de hablantes de una lengua originaria. Las lenguas originarias constituyen la expresión más rica de nuestra diversidad y manifestación cultural, y la Constitución lo reconoce en el artículo 2° incisos 2 y 19. Por ello, el uso de las lenguas por la población hablante es un derecho fundamental. Este reconocimiento recién se está plasmando en políticas, instrumentos y prácticas concretas promovidas desde el mismo Estado.

a. Recorrido normativo: la Ley N° 29735 conocida como Ley de Lenguas y la creación de La Dirección de Lenguas Indígenas en el Viceministerio de Interculturalidad

Desde el 2011 el Perú cuenta con una ley que promueve los derechos lingüísticos de las poblaciones hablantes de lenguas indígenas, es la Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación fomento y difusión de lenguas originarias del Perú. Desde su aprobación se han venido generando acciones desde Educación y Cultura para implementar esta importante ley que marca un hito en la política lingüística nacional.

En agosto del 2013 se aprueba el reglamento de organización y funciones del Ministerio de Cultura que crea la Dirección de Lenguas Indígenas principalmente para implementar la Ley N° 29735 entre otras acciones. Desde entonces la rectoría de todo el tema de lenguas indígenas como patrimonio cultural del Perú y los derechos de sus hablantes, se convierten en parte del trabajo estratégico del Viceministerio de Interculturalidad, que también tiene a la fecha cinco años de creado.

La aprobación de la Ley N° 29735 luego de largos años de debate y observaciones del Ejecutivo se aprueba con algunas dificultades al final del gobierno del ex presidente García. La norma empieza a implementarse en un contexto de urgencia y de otras demandas de los pueblos in-

dígenas cuyo dato poblacional no es muy exacto, sin embargo se calcula alrededor del 13% de la población nacional, y cerca de cuatro millones. De hecho el dato que se toma para llegar a esta cifra es el manejo de una lengua, ya que si la pregunta sería más amplia quizá el nivel de identificación como indígena sea mayor, pues existen pueblos que se autoreconocen indígenas pero que no tienen una lengua propia como es el caso de los Kukama- kukamiria.

El sector Educación logra en estos primeros años avanzar en la implementación de esta ley con miras a fortalecer la política de Educación Intercultural Bilingüe, que debemos destacar, este gobierno es el que más importancia le ha dado al tema en los últimos veinte años. Con la publicación del Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú, base para el mapa etnolingüístico que pide la Ley N° 29735. Desde entonces, en el 2012, se define un nuevo escenario para la política lingüística nacional. En este documento se da cuenta del número de lenguas que tiene el país, así como su estado de vitalidad y su referencia territorial fundamental para definir políticas públicas de atención con pertinencia cultural y lingüística.

Debemos señalar además que en el 2011, ya en la actual gestión del Presidente Ollanta Humala, y más o menos un mes después de la aprobación de la Ley de lenguas se aprueba la Ley de Consulta Previa, siendo el Perú, el primer país en el mundo que define un marco normativo local para implementar los compromisos del Convenio 169 de la OIT. Esta Ley al año fue reglamentada y desde entonces se inicia su implementación por parte del Ministerio de Cultura con más de 35 procesos en marcha en diferentes niveles algunos de los cuales ya han logrado acuerdos vinculantes. Esta norma también le da un respaldo al tema de derechos lingüísticos pues plantea que todo proceso que implique una comunidad con lengua diferente al castellano debe hacerse con el apoyo de un intérprete y en la lengua de la comunidad.

Como parte de las iniciativas en el marco de la Ley de Consulta Previa se crean dos instrumentos fundamentales también para la política de lenguas originarias, se trata de la base de datos de los pueblos indígenas[64] y del Registro de intérpretes y traductores de lenguas indígenas[65], inicialmente para consulta previa que a la fecha ya cuentan con versiones actualizadas y con un alcance importante.

A la fecha los Ministerios de Educación y de Cultura están concluyendo las normas reglamentarias que requiere la Ley de lenguas, es decir la aprobación del Mapa etnolingüístico y el Reglamento general de la Ley. Se espera que antes de concluir el 2015 se tengan estos instrumentos legales que consoliden el trabajo iniciado en estos dos primeros años de gestión de la Dirección de Lenguas Indígenas.

[64] http://bdpi.cultura.gob.pe/.

[65] http://traductoresdelenguas.cultura.pe/.

Fotografía 1

Balance de la implementación de la Ley 29735 a los tres años de aprobada
Congresistas de lengua quechua y awajún, Defensor del Pueblo, representante
del Ministerio de Educación y del Ministerio de Cultural.

b. Hacia una conciencia de Derechos Lingüísticos para su respeto y defensa

El Perú cuenta con 25 departamentos y una provincia Constitucional, además cuenta con 47 lenguas identificadas por el Ministerio de Educación presentes en todas las regiones del país. A partir de la creación de la Dirección de Lenguas Indígenas se realizó un plan de trabajo para los primeros tres años (2013-2016) que contempla las siguientes cinco líneas de trabajo:

- *Gestión de la política lingüística descentralizada*: Diseñar y gestionar la política de lenguas indígenas en el marco de la normativa nacional e internacional vinculante y los compromisos sociales con las organizaciones indígenas, en estrecha coordinación con las instancias desconcentradas del Ministerio de Cultura.
- *Investigación y recursos para el desarrollo de las lenguas*: Impulsar la investigación de lenguas indígenas y en lenguas indígenas para contar con criterios que impulsen su desarrollo local y a nivel nacional, y que sustenten las políticas públicas.
- *Fomento de derechos lingüísticos*: Establecer políticas intersectoriales para respetar los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en todos los niveles del Estado y asegurar su cumplimiento.
- *Fomento de lenguas indígenas en nuevos espacios sociales*: Establecer instrumentos y acciones que dinamicen el desarrollo de las lenguas indígenas entre los hablantes y no hablantes y en diversos espacios sociales, en alianzas público-privadas.
- *Fortalecimiento de procesos de consulta previa*: Proveer condiciones en el sector público

para gestionar procesos de consulta que involucren a pueblos indígenas con lenguas propias asegurando un efectivo diálogo intercultural entre las partes.

En base a estas líneas estratégicas se priorizó para el 2014-15 la tercera línea sin dejar de lado las otras. A continuación, detallamos algunos pasos iniciales que nos han generado una gran expectativa por la clara apertura y demanda que hemos encontrado.

Traducción y difusión de la Ley N° 29735 a población bilingüe y y capacitación a funcionarios públicos

Bajo el principio de que "nadie es capaz de defender o reclamar derechos que no conoce", entre el 2013 y 2014 se ha logrado la traducción y difusión de la Ley N° 29735 a trece lenguas y cinco variedades de quechua, es decir un total de 17 lenguas con el apoyo y compromiso de los intérpretes que han egresado de los cursos de formación ofrecidos por el Ministerio de Cultura. La traducción de esta norma no fue fácil y ha supuesto una reflexión profunda sobre el alcance de este gesto del Estado por acercarse a la diversidad cultural y lingüística del país. Las versiones traducidas además se han ofrecido escritas en castellano y lengua indígena, y narradas oralmente para su difusión a través de radio y eventos.

Con la finalidad de presentar los alcances de esta Ley y de generar compromisos en regiones estratégicas se diseñó un programa de micro y macro talleres a través de los cuales se logró capacitar a 1155 funcionarios, académicos y autoridades de diversos sectores de catorce regiones, especialmente las que concentran gran porcentaje de población bilingüe.

En estos talleres de uno y dos días, además de reflexionar sobre la importancia de esta Ley en la garantía de un derecho fundamental, como es el uso de su lengua a partir del reconocimiento de su oficialidad, es decir la restitución de su estatus frente a otras lenguas dominantes. Saber de la existencia de la Ley y tenerla para su difusión en su lengua, significó para muchos contar con una herramienta para cambiar el rostro del Estado. Los talleres concluyeron con diversos compromisos para empezar la implementación de esta Ley asumidos por las autoridades locales, funcionarios y público en general.

Además de las iniciativas del sector Cultura recibimos el interés para la implementación de la Ley en distritos como Pangoa (lengua nomatsigenga), Río Tambo (lengua asháninka), Kañaris (lengua quechua), Jeberos (jengua shiwilu), Nauta (lengua kukama kukamiria) y Moho (lengua aimara). Todos ámbitos provinciales o distritales con una lengua originaria predominante.

A partir de estas reuniones los funcionarios de regiones priorizadas conocieron un poco más de la diversidad lingüística y la normativa nacional e internacional que sustenta una atención y respeto a los derechos lingüísticos de los hablantes de estas lenguas originarias del Perú. En muchos casos estos funcionarios hablaban una lengua indígena pero no habían capitalizado su valor y menos su uso oficial.

Con la realización de los macrotalleres de Fortalecimiento de Derechos Lingüísticos para instituciones públicas, se firmaron compromisos a corto, mediano y largo plazo. Las Direcciones Descentradas de Cultura fueron las encargadas de monitorear el cumplimiento de los compromisos de las instituciones; así como proponer iniciativas en favor de los derechos lingüísticos y la implementación de la Ley de Lenguas.

Los materiales que presentamos en estos eventos consistieron en módulos sobre tres aspectos:

- Módulo para romper estereotipos sobre las lenguas y generar un clima que favorezca la valoración de la lengua. Este módulo tiene como material principal el folleto denominado: diez cosas que debes saber sobre las lenguas indígenas y sus hablantes.
- Módulo sobre la Ley, su contexto e importancia. Que principalmente era un repaso de los principales artículos de esta ley que tenía que ver con la función pública.
- Módulo sobre Derechos lingüísticos, sus alcances y la importancia de respetarlos. Con una separata muy completa sobre realidad lingüística, discriminación, marco legal nacional e internacional y luego exigencias prácticas.

Entre los principales resultados que encontramos de esta actividad de difusión y sensibilización destacamos:

- Señalética en comisarías de la región Ancash y el museo de Chavín.
- Primeras actas en aimara y quechua en Puno.
- Contratación de personal con manejo de la lengua local en programas sociales de las regiones de San Martin, Loreto, Junin y otras más.
- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) gana premio de buena práctica intercultural y fortalece la iniciativa del Registro Civil Bilingüe para el 2015 ampliándola a dos lenguas más.
- Municipios promueven ordenanzas que oficializan la lengua de su ámbito e incluyen en la agenda y presupuesto acciones para promover derechos lingüísticos.
- Gobiernos locales solicitan réplica de talleres de derechos lingüísticos para todo el personal a su cargo.

La formación y promoción de traductores e intérpretes en lenguas indígenas

El segundo elemento fundamental en este proceso de recuperación del estatus de las lenguas originarias en el Perú fue la presencia de intérpretes y traductores que el sector Cultura empezó a formar en el 2012 en el marco de la implementación de la Ley de Consulta Previa. En los cuatro primeros cursos se logró formar a más de un centenar de hablantes de lenguas principalmente amazónicas para que apoyen procesos de consulta previa. A partir del quinto curso ya con la Dirección de Lenguas Indígenas creada, se le dio a este espacio de formación un alcance mayor que ha permitido crear recientemente el Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de lenguas indígenas a cargo del sector Cultura.

Se han realizado diversas actividades orientadas a fortalecer y ampliar el trabajo de los que forman parte del Registro de Traductores e Intérpretes a través de la incidencia en cuatro aspectos fundamentales:

- Formación: Se ha desarrollado entre los años 2013 y 2015 cuatro nuevos cursos básicos con este enfoque ampliado a apoyar todos los servicios públicos. Además se han realizado pilotos de especializaciones en temas de justicia con apoyo de la ONAJUP del Poder Judicial y salud intercultural con la Dirección Regional de Salud de Ucayali para cuatro pueblos.

- Evaluación para mejorar la propuesta: Con la experiencia de los siete primeros cursos se hizo un estudio de balance y una propuesta de mejora de los mismos. Muchas de estas recomendaciones han sido incluidas en la octava versión del curso que es la primera descentralizada.

- Promoción de su rol y vinculación con los sectores a través de nuevas estrategias: Como la participación de los intérpretes en los talleres regionales y macrorregionales, la vinculación con las DDCs, el establecimiento de pasantías al finalizar los cursos de formación, y la difusión del rol del intérprete por medios masivos, encargo de micro talleres a interpretes formados con apoyo de las DDC y la DLI.

  - Presentación y participación de los traductores e intérpretes en los talleres macroregionales de Tarapoto, Puno y Huánuco, así como en los diecisiete talleres microrregionales del 2014 en los cuales tuvieron un rol protagónico.

  - Inicio de la modalidad de pasantías con entidades del sector público al culminar los cursos básicos y de especialización.

  - Reportaje especial a los intérpretes y traductores en el Programa Tus Derechos de TV Perú y Presencia Cultural.

- Mejora en la gestión y creación de instrumentos que regulen y orienten el trabajo con los traductores e intérpretes: Se ha desarrollado prototipo del registro virtual, protocolo de trabajo con intérpretes, Directiva que vincula a intérpretes.

  - Mejora del Sistema de Registro: En coordinación con la Oficina General de Estadística y Tecnologías de Información y Comunicaciones (Ogetic) se ha desarrollado el prototipo del registro virtual con dos fases, que permitirá un manejo más adecuado de la demanda de intérpretes.

  - Elaboración del documento de trabajo sobre protocolo para la traducción e interpretación de lenguas indígenas.

  - Elaboración de una Directiva que regula el uso de las lenguas indígenas en la atención al público en el MINCUL, en la cual se articula el rol de los intérpretes y traductores.

A través de los cursos de formación básica, con una orientación más enfocada a los servicios públicos, y con los cursos de especialización iniciados se ha fortalecido la formación de los traductores e intérpretes, así como su vinculación a los sectores. El sistema de pasantías y la promoción de los intérpretes en los diferentes eventos han permitido articular mejor la oferta de traductores e intérpretes de lenguas indígenas con la demanda y necesidades de los sectores. Por otro lado, la mejora en los instrumentos de gestión del registro y la generación de documentos que orientan tanto a las entidades como a los intérpretes en la interacción y el desarrollo de su trabajo permite dar soporte a esta articulación.

En el caso de los cursos impartidos, resaltan diferencias muy marcadas en el número de participantes de cada variedad, las cuales deben subsanarse en futuras ediciones del curso (Ver Cuadro 4).

En el caso del aimara, hay una gran distancia entre los capacitados de la variedad puneña (diez personas) y la variedad moqueguana (solo una persona). Lo mismo ocurre con las variedades de asháninka: solo dos hablan la variante asháninka, mientras los catorce restantes manejan la asháninka. Las variedades de quechua sufren el mismo problema: frente a los dieciocho capacitados de la variante chanka, solo se cuenta con una persona para las variedades del kichwa del Tigre y del quechua central y de Pasco. Entre estas, el resto de variedades presentan cantidades diversas.

Entre los principales beneficios del programa de formación de intérpretes y traductores de lenguas indígenas, destacan los siguientes:

- Comunidades informadas en procesos de consulta.
- Hablantes de lenguas debidamente capacitados en tema de traducción e interpretación para apoyar procesos de consulta previa.
- Servicios de salud y procesos judiciales pueden ser atendidos en algunas lenguas con apoyo de traductores e intérpretes especializados en estos temas.
- Se cuenta con propuestas metodológicas y contenidos especializados en traducción e interpretación para atención en salud y justicia.
- Se empiezan a articular las acciones del VMI con las instancias subregionales y locales a través de diversas acciones.
- Relación con el sector Salud cuenta con un hito de cooperación en el marco de fortalecer el trabajo por transversalizar el enfoque de derechos lingüísticos.

Una rectoría en políticas de lenguas indígenas "marcada por el ejemplo"

La normativa interna peruana en la Ley Nº 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, en su artículo 1º, señala que *"los idiomas, lenguas y dialectos autóctonos"* forman parte del Patrimonio Inmaterial de la Nación. Asimismo, la Ley Nº 29735, en su artículo 8º inciso 2, señala que *"las lenguas originarias que se inscriben en el Registro Nacional de Lenguas Originarias constituyen Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación"*, con lo que queda claro que las lenguas indígenas u originarias del Perú son patrimonio inmaterial y, por lo tanto, el sector rector en esta materia es Cultura.

La Ley Nº 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura, en su artículo 4º establece que una de las áreas programáticas del Ministerio de Cultura sobre las que este ejerce competencias, funciones y atribuciones para el logro de sus objetivos, es la de *"Patrimonio Cultural de la Nación, Material e Inmaterial"*. Asimismo, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 005-2013-MC, en su artículo 2º señala que *"el Ministerio de Cultura es competente en materia de patrimonio cultural de la nación, material e inmaterial"*. Conforme el reglamento en mención, en su artículo 55º, se señala que la Dirección de Patrimonio Inmaterial, dependiente de la Dirección General del Patrimonio Cultural, es la *"unidad orgánica encargada de gestionar, identificar, documentar, registrar, inventariar, investigar, preservar, salvaguardar, promover, valorizar, transmitir y revalorizar el patrimonio inmaterial del país"*. Asimismo, en el artículo 95º se señala que la Dirección de Lenguas Indígenas es la encargada de la promoción e implementación de acciones para el desarrollo y uso de las lenguas indígenas u originarias de los pueblos indígenas del país.

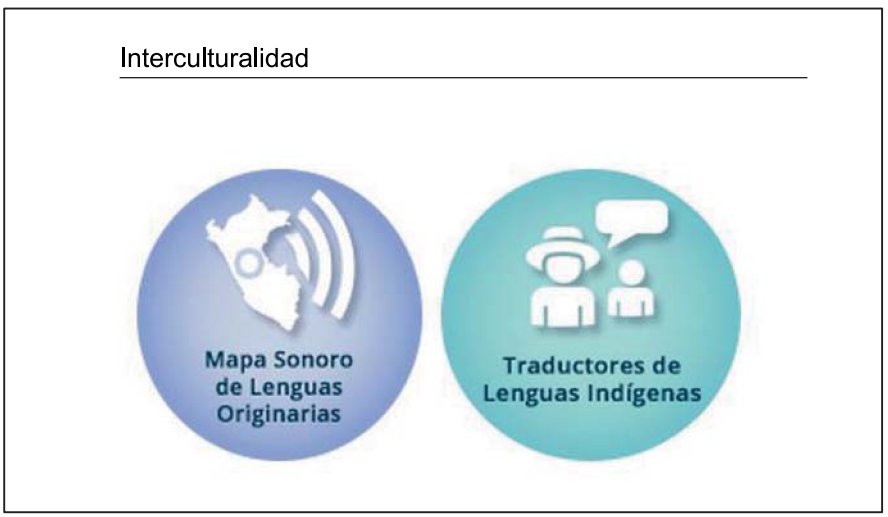
Bajo estas consideraciones la Dirección de Lenguas impulsó algunos instrumentos de gestión que permitan asumir esta rectoría y convoque a sectores clave para su implementación:

- **Creación del Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de lenguas Indígenas por Decreto Supremo**

  A inicios del 2015 se elaboró un informe sustentatorio, exposición de motivos y proyecto de Decreto Supremo para la creación del Registro Nacional de Interpretes y Traductores de Lenguas Indígenas bajo el antecedente del Registro de Intérpretes de Lenguas Indígenas u Originarias en el marco de la Ley de Consulta Previa y el trabajo desarrollado con el Poder Judicial.

Luego de varias gestiones se concertó en un texto que luego fue derivado al Consejo de Viceministros quienes después de una semana lo aprobaron. Este Decreto Supremo abre diversos campos nuevos para los intérpretes y les exige un mínimo de competencias.

Destacamos que en el marco de estas gestiones se logró incluir en la web del sector cultura entre los servicios que ofrece el sector en materia de interculturalidad el sistema informatizado de acceso al actual registro para consulta del público en general.



Fuente: http://www.cultura.gob.pe/es/serviciosenlinea.

Además se ha logrado imprimir un tiraje de mil ejemplares de un tríptico con información detallada sobre los Intérpretes y Traductores de lenguas indígenas.

- **Aprobación y publicación de la Resolución Ministerial N° 075 – 2015/MC, que aprueba la Directiva N°001-2015/MC sobre el *"Procedimiento para el Uso y Fomento de las lenguas indígenas u originarias en la prestación de servicios al público del Sector cultura"***

La Dirección de Lenguas Indígenas como parte de sus iniciativas y en el marco de su competencia presentó la propuesta de Directiva que regula el uso de lenguas indígenas u originarias en

el Sector Cultura, la misma que ha sido aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 075 – 2015/MC, con el objetivo de garantizar el acceso de personas hablantes de lenguas indígenas u originarias a los servicios que presta al público, así como el fomento de las lenguas en el Sector Cultura, ya sea a través de la contratación de personal con competencias lingüísticas o en su defecto con la intervención de intérpretes y/o traductores de lenguas indígenas, uso de señalética, capacitación en derechos lingüísticos, interculturalidad, servicios públicos con pertinencia lingüística entre otras acciones, que se detallan en las disposiciones específicas de la Directiva N°001-2015/MC sobre el "Procedimiento para el Uso y Fomento de las lenguas indígenas u originarias en la prestación de servicios al público del Sector cultura" que se encuentra vigente. Esta Directiva se está implementando gradualmente en todas las DDC, programas y proyectos, sede central y instituciones adscritas al sector como la Biblioteca Nacional y el Archivo General de la Nación, tiene como ejes:

- En relación al personal del sector y contratación de nuevo personal
- Sobre paisaje lingüístico y señalética
- Sobre asistencia técnica a otros sectores
- Sobre trabajo y relación con intérpretes y traductores
- Sobre uso de alfabetos normalizados por Educación.

La sede central desde el mes de junio implementó una ventanilla de atención en lengua quechua[66].

- **Mapa sonoro estadístico de las lenguas originarias del Perú:**

El Ministerio de Cultura en el marco de la Ley N° 29735, y con el aporte del área de tecnologías entregó, desde diciembre del 2014 el Mapa Sonoro y Estadístico de Lenguas Indígenas y Originarias, el cual permite conocer y escuchar las 47 lenguas indígenas u originarias que se hablan a lo largo del territorio peruano. El mapa es concebido como una plataforma interactiva web que brinda información sucinta y en formato oral sobre las lenguas, sus hablantes y las regiones donde estas se hablan. Se incluyen, videos e imágenes referenciales de los pueblos que las hablan, así como canciones tradicionales, frases y presentaciones en la lengua indígena. Además de los enlace a la base de datos de los pueblos indígenas que tiene el Viceministerio de Interculturalidad (VMI).

Por otro lado, gracias a las herramientas estadísticas que nos ofrece la oficina respectiva (OGETIC), se puede acceder a información sobre el número de lenguas que se hablan en cada departamento, así como la cantidad de hablantes de las lenguas indígenas u originarias de cada región y de intérpretes disponibles con datos como: cantidad de capacitados por región, número de intérpretes y traductores capacitados por lengua, género y tipo de calificación.

De esta manera el Ministerio de Cultura busca difundir entre las instituciones públicas del Es-

[66] Para mayor información ver: https://www.youtube.com/watch?v=hvh03Ynz7B0.

tado esta información para orientar acciones y políticas para atender a la población bilingüe hablante de estas lenguas respetando sus derechos lingüísticos. Además sensibilizar a la población, mostrando referencias directas de los pueblos indígenas y sus lenguas y educar el oído en torno a nuestras voces. La finalidad de ello es que todas las personas puedan tener información actualizada y en un formato más amigable e interactiva sobre cada una de las 47 lenguas indígenas que existen en el país, permitiendo con ello visibilizar nuestra realidad pluricultural y multilingüe de manera práctica e interactivo.

Vale indicar que este mapa sonoro es una plataforma de información del Ministerio de Cultura que se vendrá actualizando de manera constante, además de la incorporación de una pestaña en la que se almacenarán las publicaciones en temas de Derechos Lingüísticos, guías de revitalización y documentación lingüística, así como versiones en PDF de la serie de publicaciones de tradición oral que viene publicando el Ministerio de Cultura.

Los datos oficiales sobre la situación de las lenguas y sus hablantes que tiene el Estado a través del último Censo son insuficientes y en muchos casos incompletos sobre todo para la zona amazónica. En la estadística de este sistema se integran los datos del INEI con los de MINEDU y de la Base de Datos del propio Viceministerio de Interculturalidad. Sin datos estadísticos es muy difícil plantear una política lingüística local o regional coherente con las necesidades de los usuarios.

Respuesta de sectores y servicios públicos en la implementación de Derechos Lingüísticos

Las tres primeras estrategias fueron directamente impulsadas por la Dirección de Lenguas Indígenas, esta tercera tiene que ver más con un trabajo intersectorial que empezamos a partir de iniciativas de cada institución y en algunos casos a propuesta del sector Cultura. Para encarar la demanda que se iniciaba desde los sectores con la difusión de la Ley 29735, o Ley de Lenguas se definieron algunos materiales de capacitación que permitan asegurar una respuesta comprometida y eficaz. Los materiales elaborados fueron los siguientes:

- Infografía sobre la Diversidad Lingüística como patrimonio, donde se enfatice en mensajes centrales y un Estado que se empieza a comprometer con los hablantes de lenguas originarias.
- Folleto de diez cosas que debes saber de las lenguas indígenas y sus hablantes, para contrarrestar estereotipos, dirigidos especialmente a no hablantes y funcionarios.
- Guía sobre Derechos Lingüísticos, un documento con sustentos normativos, referencias a las lenguas del Perú y
- Orientaciones para promover paisaje lingüístico y señalética en lenguas indígenas.
- Modelo de ordenanzas para oficializar las lenguas en ámbitos locales y promover derechos lingüísticos.
- Orientaciones para traducción e interpretación en lenguas indígenas.
- WEB con un mapa sonoro estadístico que permita escuchar e identificar a los hablantes en territorios aproximados.
- Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de lenguas indígenas.

Fotografía 3

Equipo de Gerentes de Reniec luego de taller de Derechos Linguísticos

La necesidad de definir la política nacional de lenguas indígenas, tradición oral e interculturalidad para asegurar políticas públicas sostenibles a favor los pueblos

> *"En la representación dominante del quechua se asocia a la lengua con un pasado utópico de campesinos rurales y de las alturas y no con hablantes jóvenes de zona urbana que también saben la lengua y podría utilizarla de muchas maneras"* (Zavala et. al. :2014).

Uno de los principales mandatos de la Ley 29735 es sin lugar a dudas la definición de esta *"política nacional de lenguas indígenas, tradición oral e interculturalidad"* (Artículo 12°). Ya la ley nos plantea algunos criterios para su formulación, pero además nos propone que se desarrollen políticas regionales en el marco de esta política Nacional.

Entendemos como política lingüística a las opciones de un Estado que reflejan voluntades e ideologías sobre el valor, rol y funcionalidad de las lenguas. Implican acciones y estrategias para asegurar el uso y la vigencia de las lenguas en un determinado contexto con alcance social y económico. En esta comprensión, la tarea es inmensa más aun en un país con 47 lenguas 25 regiones y diversos contextos geográficos.

Desde la experiencia de estos primeros años de la Dirección de Lenguas Indígenas consideramos que esta política lingüística debe primero asegurar condiciones previas como:

- Asegurar que el tema sea parte de la agenda política de los PPII desde un enfoque derechos lingüísticos como derechos humanos fundamentales. Constatamos que aun la agenda de las organizaciones nacionales y regionales no visibilizan la importancia de la lengua en la defensa de otros derechos, sin embargo los derechos lingüísticos son la puerta para otros derechos.

- Vincular el tema de las lenguas a los conocimientos únicos y propios de cada lengua, gran desafío y principal capital en la era del conocimiento.
- Asegurar condiciones para la revitalización de lenguas, un reto posible solo con voluntad y decisión de los hablantes y apoyo político.
- Contar con una base de documentación participativa en lengua indígena y con los mismos hablantes con un manejo adecuado de los nuevos medios tecnológicos y audiovisuales.
- Fortalecer la institucionalidad en el ejecutivo y en las regiones sobre todo donde hay más población bilingüe y donde hay más diversidad para asegurar las acciones que la ley requiere.

A modo de conclusión debemos reconocer que el proceso de implementación de derechos lingüísticos está empezando con mucha demanda y acogida, se pueden ver resultados importantes en la respuesta de la población; sin embargo falta documentar estos primeros resultados para asegurar los recursos para generalizar estos primeros pasos a una mayor escala. El porcentaje de la población hablante de lenguas indígenas en el Perú y los que se reconocen como herederos de este patrimonio, lo demandan y el Estado tiene el deber de atenderlos gradualmente.

Bibliografía

Andrade Ciudad, L. & Pérez Silva, J. I. (2009). *Las lenguas del Perú*. Lima: PUCP.

Degregori, C. I. (2000). *No hay país más diverso, compendio de antropología peruana*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales, IEP.

Giesecke Sara Lafosse, M. (2012). *Políticas Educativas Culturalmente Inclusivas.* Red Huaycán Educa. Lima: Ministerio de Educación-OEI.

Gobierno Vasco (2014). *Mapa socio lingüístico del país Vasco 2011*. Euskadi.

Godenzzi, J. C. (2005). *En las redes del lenguaje, Cognición, discurso y sociedad en los andes.* Lima: Universidad del Pacífico.

Hidalgo Liliam, Oxa Justo, Vásquez Antonio, otros. (2010). *Docencia y contextos Multiculturales, Reflexiones y aportes para la formación de docentes desde un enfoque intercultural.* Lima: Asociación Educativa Tarea.

Howard, R. (2012). *Por los linderos de la lengua, Ideologías lingüísticas en los Andes*. Lima: IEP, PUCP.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas [INALI] (2009). *Programa de revitalización fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales 2018- 2012*. DF-México.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas [INALI] México (2009). *Catálogo Nacional de Lenguas Indígenas*. DF-México.

Jurado Nacional de Elecciones [JNE] (2014). *Entre deseos y realidades: Participación Electoral Indígena en Amazonas*. Lima: JNE.

Ministerio de Cultura (2014). *Enfoque intercultural, aportes para la gestión pública*. Lima.

Ministerio de Cultura (2014). *Manual para el empleo del quechua chanka en la administración de justicia*. Lima.

Ministerio de Cultura (2015). Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la gestión de servicios públicos. Lima: USAID.

Ministerio de Educación (2013). *Ahora con estas letras vamos a andar: Sistematización de proceso de normalización de los alfabetos de las lenguas originarias del Perú*. Lima: MINEDU.

Ministerio de Educación (2014). *Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú –Versión resumida*. Lima: MINEDU.

Poder Judicial del Perú y Ministerio de Justicia (2014). P*rotocolo de atención y orientación Legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios del Sistema estatal de justicia*. Lima: PJ.

Ministerio del Ambiente (2013). *La interpretación del patrimonio natural y cultural. Una visión intercultural y participativa*. Lima.

País Vasco (2014). *Agenda Estratégica del Euskera 2013-2016: Una lengua viva para la convivencia*. EUSKADI: Departamento de educación, política lingüística y cultura.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil [RENIEC] (2014). *De la comunidad su registro, Estudio sobre el funcionamiento del registro civil en las comunidades nativas de Loreto*. Lima: RENIEC.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil [RENIEC] (2015). *Promoviendo Derechos Lingüísticos*. Revista de la Escuela Registral. Marzo 2015 Ed N.° 15. Lima: RENIEC.

Trapnell, L. (2008). *Interculturalidad, conocimiento y poder. Alcances de un procesos de investigación acción en dos escuelas de la Amazonía peruana.* Lima: IBC, Ford Fundation, OXFAM América.

Vásquez Medina, J.A. & Vigil, N. (2010). *Diagnóstico sociocultural y lingüístico del distrito de Jesús Nazareno. Ayacucho-Perú*. Lima: Tarea-IBIS.

Walsh, Catherine (Ed.) (2003). *Estudios Culturales Latinoamericanos, retos desde y sobre la región andina.* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Zavala, Virginia, Gavina Córdova, Luis Mujica y Wilfredo Ardito (2014) *QICHWASIMI-RAYKU, Batallas por el quechua*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Reseña biográfica

José Antonio Vásquez Medina

Filósofo y Educador por la Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya y la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios concluidos de maestría en Sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con 15 años de experiencia en sector público. Investigador de fenómenos interculturales desde la gestión, la educación y políticas públicas. Fue Director Nacional de Educación intercultural Bilingüe (2011-2013), asesor en la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo en el Ministerio de Relaciones Exteriores (2007-2011) y fue también Director de la Dirección de lenguas indígenas en el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura del Perú (setiembre 2013-agosto 2015). Actualmente docente de la Escuela Nacional de Administración Pública en gestión intercultural y consultor en gestión de políticas interculturales.

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1
Talleres Macro regionales

Sede	Regiones implicadas	Total de funcionarios
Tarapoto	Cajamarca, Amazonas, San Martín y Loreto	65
Puno	Arequipa, Tacna, Moquegua y Puno	120
Huánuco	Áncash, Junín, Pasco, Ucayali y Huánuco	130
Total	13 regiones	315

Cuadro 2
Talleres Micro regionales (provinciales – distritales)

DDC	Sede	N° de asistentes	Total
Junín	Pangoa	20	110
	Satipo	30	
	Huancayo	60	
Lima	Lima RENIEC	35	65
	Yauyos	30	
Loreto	Iquitos	35	35
Cusco	Urubamba	30	85
	Sicuani	25	
	Quillabamba	30	

Áncash	Huaraz	140	285
	Carhuaz	40	
	Wari	50	
	Huaylas	55	
Tacna	Tacna	30	30
Ucayali	Pucallpa	35	35
Puno	“Bicentenario”	90	90
Huancavelica	Huancavelica	140	140
Total			875

Cuadro 3
Asistencia a talleres macro y micro regionales, totales generales

Macrotalleres	315
Microtalleres	875
Total	1185

Cuadro 4
Variedades lingüísticas abarcadas

Lenguas	Variedades	Número de personas capacitadas y registradas
Achuar	Achuar	5
Aimara	Aimara	10
	Aimara de Moquegua	1
Asháninka	Asháninka	14
	Ashéninka	2
Awajún	Awajún	14
Bora	Bora	6
Capanahua	Capanahua	2
Cashinahua	Cashinahua	2
Ese-eja	Ese-eja	2
Harakbut	Harakbut	4
Ikitu	Ikitu	2
Jaqaru	Jaqaru	3
Kakataibo	Kakataibo	3
Kakinte	Kakinte	2
Kandozi	Kandozi	2

Kukama-kukamiria	Kukama-kukamiria	7
Maijuna	Maijuna	3
Mastanahua	Mastanahua	2
Matsés	Matsés	2
Matsigenka	Matsigenka	7
Murui-muinani	Murui-muinani	6
Nahua	Nahua	2
Nomatsigenga	Nomatsigenga	6
Ocaina	Ocaina	2
Quechua	Kichwa del Napo	2
	Kichwa de San Martín	6
	Kichwa del Pastaza	5
	Kichwa del Tigre	1
	Quechua de Lambayeque	4
	Quechua wanka	2
	Quechua chanka	19
	Quechua collao	6
	Quechua de Áncash	7
	Quechua de Huánuco	3
	Quechua de Pasco	1
Secoya	Secoya	2
Sharanahua	Sharanahua	4
Shawi	Shawi	4
Shipibo-konibo	Shipibo-konibo	12
Shiwilu	Shiwilu	2
Tikuna	Tikuna	2
Wampis	Wampis	7
Yagua	Yagua	6
Yaminahua	Yaminahua	2
Yanesha	Yanesha	2
Yine	Yine	3
Total	35 lenguas	213

Cuadro 5
Intérpretes capacitados en el Curso de Justicia

Lengua	Total	Del Registro	Del Sector
Asháninka	3	3	0
Awajún	5	4	1
Aymara	2	1	1
Jaqaru	1	1	0
Quechua	9	8	1
Matsiguenka	1	1	0
Shipibo-Konibo	5	5	0
Tikuna	1	1	0
Wampis	2	2	0
Yánesha	1	1	0
Total general	30	27	3

Cuadro 6
Intérpretes capacitados en el Curso de Salud

Lengua	Total	Del Registro	Del Minsa
Ashaninka	3	3	0
Awajún	6	1	5
Shipibo	10	2	8
Yine	3	1	2
Total general	23	7	15

Cuadro 7
Acciones Impulsadas por cada institución en el marco de la asistencia técnica ofrecida por la Dirección de Lenguas Indígenas

Instituciones	Acciones iniciadas por cada una
Poder Judicial – Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena	• Especialización de traductores e intérpretes en pertinencia para una justicia intercultural, un total de 30 intérpretes de 12 lenguas indígenas • Creación oficial del registro de peritos en lengua indígena • Traducción de 4 protocolos de actuación y coordinación entre justicia indígena y el sistema de justicia nacional • Capacitación a Jueces de Paz en la ley 29735 y Derechos Lingüísticos en Junín, Amazonas, Ayacucho y en evento con coordinadores a nivel Nacional • Participación de dos intérpretes awajún y wampis y de en el juicio denominado el “Baguazo” • Se cuenta con un convenio marco y específico para impulsar lenguas en diversos protocolos

RENIEC - Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	• Se publican tesoro de nombre en awajun y quechua (2013) y en jaqaru y aimara (2015) • Apoyo a la iniciativa del Registro Civil Bilingüe en jaqaru (2014) y en awajun y aimara (2015) • Capacitación sobre derechos lingüísticos al equipo Nacional de la Escuela Registral • Ganadores del concurso de buenas prácticas interculturales en gestión pública con el registro bilingüe • En Tupe se implementa primer registro civil bilingüe del país. • En tres zonas de las regiones Amazonas, San Martín y Cajamarca se implementa el primer registro civil bilingüe en línea. (2015) • Se capacita al equipo de gerentes de toda la institución sobre Derechos Lingüísticos
JNE - Jurado Nacional de Elecciones	• Identificación de distritos de baja participación electoral y coincidencia • Traducción de planes de gobierno y hojas de vida de candidatos en 9 regiones para elecciones regionales y municipales • Difusión de información electoral en lenguas indígenas: Spot TVPERU para proceso electoral para autoridades locales y regionales • Ampliación de la cuota indígena en distritos electorales de 10% al 60% • Aporte conceptual: Libro “Entre deseos y realidades: participación electoral indígena en Amazonas”, el registro de mitos awajún y wampís en “Cartillas de oralidad”, así como el documental “La voz Awajún”y la radionovela “Wáimaku la historia del primer presidente Awajun”, productos de este proyectoque auspicia el programa “Mujer e Inclusión Ciudadana” de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del JNE
MIDIS – Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	• Convenio específico con Pensión 65 para impulsar la lengua como un saber fundamental en el proyecto de Saberes Productivos. • Capacitación a los coordinadores territoriales de los programas sociales • Asegurar que el personal de campo sea contratado con criterio lingüístico • Implementación del componente de revitalización lingüística del jaqaru(Lima) y kukama kukamiria(Loreto) con el programa Pensión 65 • Publicación de guías bilingües y cartilla sobre derechos lingüísticos • Proyecto: Saberes Productivos con beneficiarios de Pensión 65 en lenguas indígenas • Inicio de una Cuna de Lenguas con el programa Cunamas • Capacitación a equipos de Cunamas en la zona Kukama y otras zonas del país

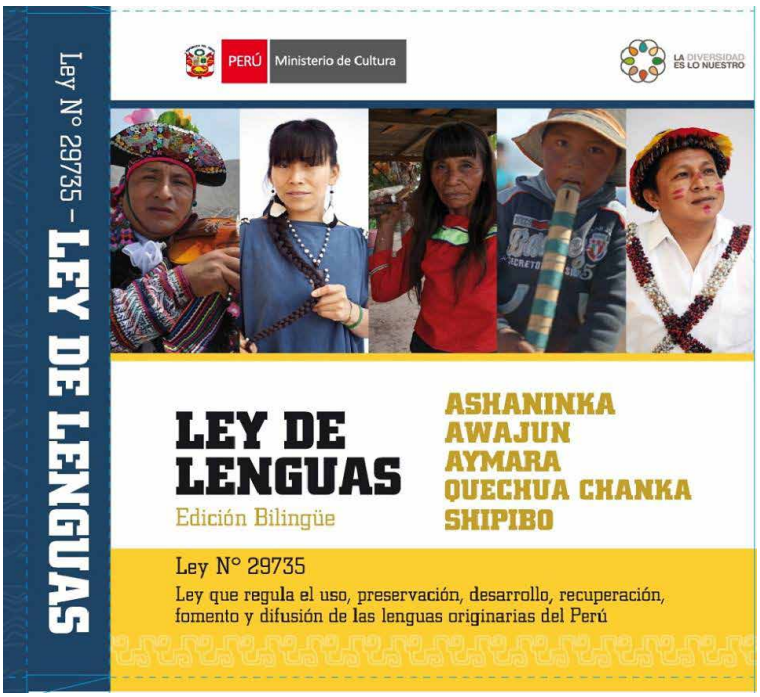
Ministerio de Salud –Centro Nacional de Salud Intercultural	• Especialización para interpretación de lenguas indígenas en servicios de salud. En total 7 intérpretes y 15 técnicos salud de lenguas: awajún, shipibo, ashaninka y yine capacitados • Acuerdo con la Diresa Ucayali para promover uso de lenguas y señalética en postas centros de salud y hospitales • Se tiene el acuerdo para impulsar un segundo curso para la zona awajun en la región Amazonas para el primer trimestre 2015 • Se viene apoyando y sistematizando la iniciativa del Consultorio de Inclusión del Hospital Arzobispo Loayza que ofrece una consulta médica en quechua por el Dr. Bautista
Ministerio de Educación	• Acompañamiento a procesos de normalización lingüística a partir de criterios planteados por la DGPI • Difusión de materiales bilingües producidos por la Digeibir en 18 lenguas • Campañas para difundir las lenguas en zonas urbanas y entre los no hablantes • Respaldo al proceso de “aprobación del Mapa Etnolingüístico” • Coordinaciones para la Reglamentación de la Ley 29735

Resumen

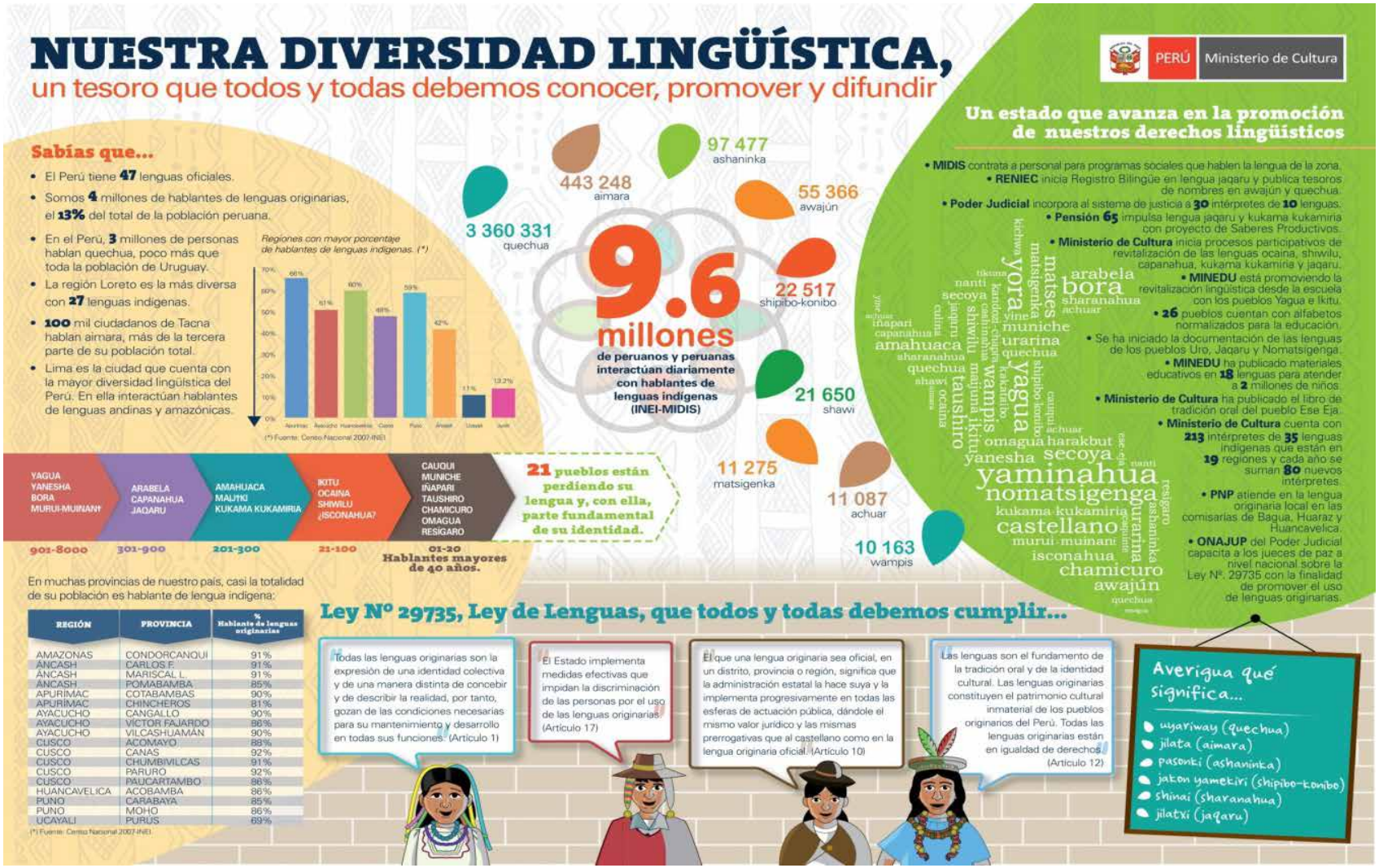
Desde la aprobación y promulgación de la Ley 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación fomento y difusión de lenguas originarias del Perú, se inicia una nueva etapa en el proceso de implementación de condiciones para más de 4 millones de hablantes de lenguas indígenas. En este artículo se da cuenta de los primeros avances en este proceso que urge apuntalar dadas las condiciones sociales y políticas de estos últimos años. Con la creación del Viceministerio de Intercultural, rector en todo lo concerniente a pueblos indígenas y de la Dirección de Lenguas Indígenas, se institucionaliza la posibilidad de que el Estado Peruano comience a diseñar e impulsar una política de reconocimiento y valoración de la diversidad lingüística como patrimonio y como derecho. En este corto tiempo, gracias a diversos factores, aliados y un equipo comprometido con estos temas, se han dado algunos pasos iniciales que deben ser consolidados con instrumentos más sostenibles, sobre todo a nivel presupuestal. Gracias al eco de instituciones como el Poder Judicial o RENIEC, o el Ministerio de Inclusión Social, el mandato de la Ley de lenguas se esta cumpliendo y las posibilidades de posicionar una política sostenible para mejorar los servicios públicos.

Algunas imágenes complementarias

Primera promoción de intérpretes para la atención en servicios de salud



Participantes del macro taller de la zona norte amazónica - Tarapoto


NUESTRA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA,
un tesoro que todos y todas debemos conocer, promover y difundir
PERÚ Ministerio de Cultura
Sabías que...
El Perú tiene 47 lenguas oficiales.
Somos 4 millones de hablantes de lenguas originarias, el 13% del total de la población peruana.
En el Perú, 3 millones de personas hablan quechua, poco más que toda la población de Uruguay.
La región Loreto es la más diversa con 27 lenguas indígenas.
100 mil ciudadanos de Tacna hablan aimara, más de la tercera parte de su población total.
Lima es la ciudad que cuenta con la mayor diversidad lingüística del Perú. En ella interactúan hablantes de lenguas andinas y amazónicas.
Regiones con mayor porcentaje de hablantes de lenguas indígenas. (*)
(*) Fuente: Censo Nacional 2007-INEI
3 360 331 quechua
443 248 aimara
97 477 ashaninka
55 366 awajún
22 517 shipibo-konibo
9.6 millones
de peruanos y peruanas interactúan diariamente con hablantes de lenguas indígenas (INEI-MIDIS)
21 650 shawi
11 275 matsigenka
11 087 achuar
10 163 wampis
Un estado que avanza en la promoción de nuestros derechos lingüísticos
• MIDIS contrata a personal para programas sociales que hablen la lengua de la zona.
• RENIEC inicia Registro Bilingüe en lengua jaqaru y publica tesoros de nombres en awajún y quechua.
• Poder Judicial incorpora al sistema de justicia a 30 intérpretes de 10 lenguas.
• Pensión 65 impulsa lengua jaqaru y kukama kukamiria con proyecto de Saberes Productivos.
• Ministerio de Cultura inicia procesos participativos de revitalización de las lenguas ocaina, shiwilu, capanahua, kukama kukamiria y jaqaru.
• MINEDU está promoviendo la revitalización lingüística desde la escuela con los pueblos Yagua e Ikitu.
• 26 pueblos cuentan con alfabetos normalizados para la educación.
• Se ha iniciado la documentación de las lenguas de los pueblos Uro, Jaqaru y Nomatsigenga.
• MINEDU ha publicado materiales educativos en 18 lenguas para atender a 2 millones de niños.
• Ministerio de Cultura ha publicado el libro de tradición oral del pueblo Ese Eja.
• Ministerio de Cultura cuenta con 213 intérpretes de 35 lenguas indígenas que están en 19 regiones y cada año se suman 80 nuevos intérpretes.
• PNP atiende en la lengua originaria local en las comisarías de Bagua, Huaraz y Huancavelica.
• ONAJUP del Poder Judicial capacita a los jueces de paz a nivel nacional sobre la Ley N°. 29735 con la finalidad de promover el uso de lenguas originarias.
YAGUA
YANESHA
BORA
MURUI-MUINANI
ARABELA
CAPANAHUA
JAQARU
AMAHUACA
MAIJTKI
KUKAMA KUKAMIRIA
IKITU
OCAINA
SHIWILU
¿ISCONAHUA?
CAUQUI
MUNICHE
IÑAPARI
TAUSHIRO
CHAMICURO
OMAGUA
RESÍGARO
21 pueblos están perdiendo su lengua y, con ella, parte fundamental de su identidad.
901-8000
301-900
201-300
21-100
01-20
Hablantes mayores de 40 años.
En muchas provincias de nuestro país, casi la totalidad de su población es hablante de lengua indígena:
REGIÓN
PROVINCIA
% Hablante de lenguas originarias
AMAZONAS CONDORCANQUI 91%
ÁNCASH CARLOS F. 91%
ÁNCASH MARISCAL L. 91%
ÁNCASH POMABAMBA 85%
APURÍMAC COTABAMBAS 90%
APURÍMAC CHINCHEROS 81%
AYACUCHO CANGALLO 90%
AYACUCHO VÍCTOR FAJARDO 88%
AYACUCHO VILCASHUAMÁN 90%
CUSCO ACOMAYO 89%
CUSCO CANAS 92%
CUSCO CHUMBIVILCAS 91%
CUSCO PARURO 92%
CUSCO PAUCARTAMBO 98%
HUANCAVELICA ACOBAMBA 86%
PUNO CARABAYA 85%
PUNO MOHO 86%
UCAYALI PURÚS 69%
(*) Fuente: Censo Nacional 2007-INEI.
Ley Nº 29735, Ley de Lenguas, que todos y todas debemos cumplir...
"Todas las lenguas originarias son la expresión de una identidad colectiva y de una manera distinta de concebir y de describir la realidad, por tanto, gozan de las condiciones necesarias para su mantenimiento y desarrollo en todas sus funciones." (Artículo 1)
"El Estado implementa medidas efectivas que impidan la discriminación de las personas por el uso de las lenguas originarias." (Artículo 17)
"El que una lengua originaria sea oficial, en un distrito, provincia o región, significa que la administración estatal la hace suya y la implementa progresivamente en todas las esferas de actuación pública, dándole el mismo valor jurídico y las mismas prerrogativas que al castellano como en la lengua originaria oficial." (Artículo 10)
"Las lenguas son el fundamento de la tradición oral y de la identidad cultural. Las lenguas originarias constituyen el patrimonio cultural inmaterial de los pueblos originarios del Perú. Todas las lenguas originarias están en igualdad de derechos." (Artículo 12)
Averigua qué significa...
uyariway (quechua)
jilata (aimara)
pasonki (asháninka)
jakon yamekiri (shipibo-konibo)
shinai (sharanahua)
jilatxi (jaqaru)

Ponencia 3: Implementación de la Secretaría de Políticas Lingüísticas y avances en el impulso de las lenguas paraguayas en la gestión pública

Ladislaa Alcaraz de Silvero

Las lenguas originarias del Paraguay actual

La población total del Paraguay es de 6.818.180 habitantes, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2013. El III Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas, realizado en el año 2012, refiere un total de 117.150 personas que han declarado pertenecer a alguno de los diecinueve pueblos indígenas del Paraguay.

Esta población indígena, que representa el 1,8% de volumen poblacional del país, se halla conformada en cinco familias lingüísticas que agrupan a los diversos pueblos existentes. Las denominaciones de dichas familias son: Guaraní, Lengua Maskoy, Mataco Mataguayo, Zamuco y Guaicurú. La distribución relativa de la población indígena se puede apreciar en el Gráfico 1.

La familia lingüística Guaraní está integrada por los Aché, Avá Guaraní, Mbya, Pãi Tavyterã, Guaraní Ñandeva y Guaraní Occidental; la familia lingüística Zamuco, por los Ayoreo, Tomárâho e Ybytoso; la familia lingüística Guaicurú, por los Toba Qom; la Maskoy por los Enlhet, Enxet, Sanapaná, Toba, Angaité y Guaná y la Mataco-Mataguayo, por los Nivaclé, Maká y Manjui.

José Zanardini (2012) señala que once pueblos indígenas emplean entre el 90% y 100% la lengua que le es propia y cuatro pueblos, entre el 14% y 50%, por lo que son considerados lenguas en estado de riesgo.

Guaraní, el idioma oficial del Paraguay

Para presentar la experiencia de Paraguay, vamos a referirnos al guaraní paraguayo, lengua de América, herencia de un pueblo indígena a la nación paraguaya, formada inicialmente por los mestizos. Esta lengua, en su evolución, ha logrado traspasar diferentes estratos sociales y generación de hablantes.

Consideramos necesario ubicar el guaraní, idioma cooficial del Paraguay, en la diversidad lingüística. Como hemos indicado, la familia lingüística guaraní integra a seis pueblos cuyas denominaciones coinciden con las lenguas que emplean. Estos pueblos están asentados en ambas regiones geográficas del Paraguay, Oriental y Occidental. Cada uno de los seis pueblos de la familia guaraní tiene una lengua distinta y, si bien pertenecen a una misma familia lingüística, las lenguas sufren diferenciaciones muy marcadas.

A las seis variantes de la familia lingüística guaraní, debemos sumar una séptima, el ya mencionado guaraní paraguayo. Su estatus oficial junto al castellano se estableció en la Constitución Nacional, promulgada en el año 1992.

Es una lengua que se ha posicionado sobre las demás lenguas indígenas de su familia lingüística, en el sentido de que es de uso mayoritario, por los mismos indígenas inclusive (Ver Gráfico 3). Sobre el uso del guaraní paraguayo por los pueblos indígenas de la familia guaraní, cabe resaltar el dato mencionado en una investigación encargada por el Ministerio de Educación y

Cultura (MEC), que da cuenta de que el guaraní paraguayo está más difundido entre los pueblos indígenas que el conjunto de lenguas propias de cada uno de ellos. En el bilingüismo de los pueblos guaraní, según este estudio, la composición más difundida adopta preferencialmente al guaraní entre las dos lenguas oficiales del país (Ver Gráfico 2). Asimismo, los datos censales señalan la vigencia del guaraní como lengua de uso mayoritario para la comunicación de la población paraguaya. (MEC- CIIE, 2014: p.37- 38).

Entonces, tanto en la época precolombina como en la actualidad, nos permitiremos hablar de las lenguas guaraníes del Paraguay, si bien hoy es constatable que una variante lingüística es la de uso mayoritario, el guaraní paraguayo. Con esto queda claramente bifurcado el guaraní en el Paraguay: por un lado se hablará del guaraní indígena y por otro, del guaraní paraguayo. Si tuviéramos que catalogar la lengua guaraní, deberíamos considerar su tipología morfológica, y coincidir con Lusting (en Aguilera, 2011: p.19) quien considera que es “una lengua del tipo amazónico, de estructura aglutinante e incorporante”.

Esta es la lengua que vive en contacto por más de quinientos años con el castellano, lengua que ha llegado con los conquistadores y colonizadores, y que ha originado el bilingüismo guaraní-castellano, característica fundamental de la identidad de la nación paraguaya.

El bilingüismo del Paraguay es una situación lingüística propia de la población paraguaya mayoritaria, que ha resultado de la amalgama hispano-guaraní (proceso de mestizaje dado entre españoles y karios en la época colonial). La situación de contacto lingüístico en el Paraguay ha dado como resultado que una de las lenguas, el español, gozara de mayor prestigio y haya sido oficializada mucho antes que el guaraní.

En el bilingüismo oficial paraguayo (social e individual) se puede encontrar todos los tipos y grados de bilingüismo, lo que constituye un paraíso para los estudiosos de la lengua, por la riqueza y la cantidad de posibilidades que presenta. El aspecto resaltante y destacado del caso paraguayo es la difusión transversal en la sociedad del habla de una lengua de origen indígena, independientemente de estratos o pertenencia de grupos (MEC- CIIE, 2014: p.252).

Desde el año 2010, el Paraguay cuenta con una Ley de Lenguas, la 4251, cuyo objeto consiste en establecer las modalidades de empleo de las lenguas oficiales de la República; disponer las medidas adecuadas para promover y garantizar el uso de las lenguas indígenas del Paraguay y, asegurar el respeto de la comunicación visogestual o lengua de señas. Asimismo, crea la estructura organizativa necesaria para el desarrollo de la política lingüística nacional, determinando que la Secretaría de Políticas Lingüísticas es la autoridad de aplicación de la presente ley, con la participación de organismos públicos y privados vinculados al tema.

De igual forma, la Ley de Lenguas establece el uso del guaraní en los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y la obligatoriedad de su empleo en la administración de la justicia, en la comunicación y publicidad oficial, en la educación, en las evaluaciones para acceder a cargos públicos, en los documentos de identidad, en los registros públicos, en la toponimia, las etiquetas de los productos alimenticios y medicinales manufacturados o producidos en el país, en los títulos académicos de todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional, en las rotulaciones de calles, señalizaciones, letreros comerciales, nominación de centros educacionales, culturales, recreativos, sociales, deportivos, religiosos y otros.

Con este marco legal, se puede evidenciar un cambio radical en la política lingüística paragua-

ya, dado por el paso de una política de imposición del monolingüismo español, de negación del guaraní y de las demás lenguas indígenas, a una política lingüística que promueve el bilingüismo oficial, reconoce y favorece el plurilingüismo. Los ejes de la política lingüística nacional, en la actualidad, podemos sintetizar en: normalización del empleo del guaraní como lengua oficial junto al castellano; respeto y promoción de las lenguas indígenas; aseguramiento de los derechos lingüísticos de la población paraguaya; fomento de la investigación lingüística; fortalecimiento de la educación bilingüe guaraní-castellano, en el país; atención de la lengua de señas y de las lenguas de las comunidades culturales de inmigrantes.

El guaraní, además de su empleo generalizado en territorio paraguayo, es una lengua cuyo uso es extendido en la región. En la América actual, se utiliza en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay. En la Argentina, se evidencia una conciencia positiva hacia el guaraní en las provincias del norte: Corrientes, Formosa, Misiones, Chaco, Resistencia, Paraná, Salta y otras. La Provincia de Corrientes, a fines del 2005 declaró el guaraní como idioma oficial junto al castellano. Se estima que es hablado por más de diez millones de personas de los países mencionados.

Bolivia oficializó el guaraní junto al castellano, el quechua y el aimara, antes que Paraguay y Corrientes. La zona sur-este de Bolivia (Santacruz y Tarija; al igual que Beni y Pando) es predominantemente guaraní hablante, cuenta con programas de educación bilingüe intercultural con varios años de tradición y considerable cantidad de publicaciones en guaraní.
Brasil es uno de los países que conserva gran cantidad de topónimos en guaraní, al igual que Uruguay. Entre los países integrantes del Mercosur, los que cuentan con la versión del Himno Nacional en guaraní, figuran: Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia. Asimismo, es constatado su empleo fuera del contexto territorial del Paraguay con miles de paraguayos radicados en todo el mundo, que demuestran admiración, amor y respeto hacia el guaraní, lengua de sus padres y abuelos. La lengua del Paraguay y lengua de América cuenta con numerosos defensores, promotores y difusores en todo el mundo.

Razones por las que el guaraní debe ser empleado en los servicios públicos

Como hemos venido señalando, la lengua oficial guaraní es una de las lenguas más difundidas junto al castellano, en Paraguay. Esta situación es histórica, a pesar de que el interés político sobre esa lengua es reciente, data aproximadamente de la década del 1950. En todo el periodo anterior, el guaraní se halla ausente de la esfera formal (MEC- CIIE, 2014: p.84), salvo en la época de la conquista y colonización.

En la actualidad, podemos observar, parafraseando a don David Galeano Olivera, Presidente del Ateneo de Lengua y Cultura Guaraní, que el guaraní está en los discursos de los políticos; es empleado por el pueblo en las marchas y manifestaciones de los sindicatos y gremios de trabajadores y campesinos, que reivindican sus derechos y dignidad; constituye un vínculo común entre pacientes y profesionales de la salud; un eficaz medio de comunicación agropecuaria (sector productivo mayoritario); en las celebraciones y ritos religiosos; en los medios masivos de comunicación (radioemisoras, diarios y teledifusoras); en la promoción publicitaria, incluidas las grandes marcas internacionales que encuentran en él un interesante medio para obtener más y mejores ingresos; el Guaraní está en las Universidades del Paraguay, en grandes universidades del mundo (Argentina, Brasil, Bolivia, Estados Unidos, Alemania, Austria, Países Bajos y en la célebre Universidad de Paris, en Francia). Es el idioma de la selección nacional de fútbol; está presente en el afecto de los artistas y personalidades internacionales, como el mítico Joan

Manuel Serrat quien nos canta “Che pykasumi”; asimismo está presente en el discurso de los embajadores que vienen a cumplir su misión o se retiran del Paraguay; en la comunicación de los niños y los jóvenes, logrando acomodarse con notable capacidad a las exigencias de este tiempo.

La cantidad de hablantes es una razón valedera para considerar el guaraní en los servicios brindados por las instituciones estatales. Según el censo del 2002, el 90% de la población del Paraguay declara hablar guaraní; el grupo más numeroso corresponde al monolingüismo guaraní (73,8%), seguido del monolingüismo castellano con el 21,1% de los casos (MEC- CIIE, 2014: p.40).

La atención de los derechos lingüísticos de la población guaraní hablante, históricamente conculcados merece una política reparadora. Asimismo, su estatus legal de lengua cooficial del Estado paraguayo obliga su empleo en todos los servicios ofrecidos por las agencias estatales. En el caso de la población indígena, aun cuando el Estado deba reparar su deuda con la diversidad lingüística, la amplia difusión del guaraní entre los diversos pueblos conlleva la facilidad de conseguir intérpretes, a través del guaraní, para el acceso a los servicios públicos.

La gestión del empleo del guaraní en los servicios civiles

El marco legal favorable para el guaraní ha posibilitado su inserción en el ámbito formal de la administración pública. Su reconocimiento como idioma nacional, aunque siempre lo haya sido, y su protección se inicia en la Constitución Nacional del año 1967, en la cual por primera vez se explicita, en los artículos 5° y 92° que expresan:

- Art. 5°: Los idiomas nacionales de la República son el guaraní y el español. Será de uso oficial el español.
- Art. 92°: El Estado fomentará la cultura en todas sus manifestaciones. Protegerá la lengua guaraní y promoverá su enseñanza, evolución y perfeccionamiento (...).

La actual Constitución, que la oficializa junto al castellano, establece en el Art. 140 que “el Paraguay es un país pluricultural y bilingüe. Son idiomas oficial es el castellano y el guaraní. La ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro. Las lenguas indígenas, así como las de otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la Nación”.

Un hito muy importante para la vida de la lengua guaraní constituyó la promulgación de la Ley 4251/10, de Lenguas, como expresión de voluntad política favorable, no solo para el guaraní, sino para todas las lenguas indígenas u originarias y las de otros grupos minoritarios del Paraguay. Esta Ley crea las instancias con el amparo jurídico y legal, y con las atribuciones reglamentarias para el tratamiento a la lengua guaraní. En este contexto, se han instituido la Secretaría de Políticas Lingüísticas para planificar el uso de las lenguas, como órgano de aplicación de la Ley de Lenguas y la Academia de la Lengua Guaraní, a la que la misma ley otorga competencias para establecer la normativa de la lengua guaraní en sus aspectos ortográfico, lexicológico, terminológico, gramatical y discursivo.

Para abordar el tema de la gestión de los servicios civiles en lengua guaraní, nos referiremos a algunas intervenciones con políticas públicas concretadas por organismos y entes estatales e incluiremos una exposición somera sobre la gestión de la ciudadanía para el empleo normal de esta lengua.

Gestión de las agencias estatales

La lengua guaraní es el idioma que identifica profundamente al pueblo paraguayo; un porcentaje mayoritario de la población lo utiliza como vehículo de comunicación diaria, mientras que el castellano es empleado predominantemente en los ámbitos gubernamentales y urbanos.

El uso oral del guaraní en la interacción social, sobre todo espontánea o coloquial, se ha dado siempre con absoluta normalidad. No ocurre lo mismo cuando se trata de la comunicación escrita. Aquí es necesario diferenciar el uso de la lengua en la *comunicación institucionalizada y en la comunicación individualizada*, *como propone el lingüista finlandés Jaku Havu.* En el primer caso, se trata de los usos de la lengua en el marco de una organización, en el segundo de relaciones interpersonales, sobre todo privadas. El gran reto para las agencias estatales constituye la normalización del empleo de la lengua guaraní en la comunicación institucional u organizacional, refiriéndonos en este caso al ámbito formal de uso.

Mucho antes de la instalación de la Secretaría de Políticas Lingüísticas y de la Academia de la Lengua Guaraní, el Ministerio de Educación y Cultura ha venido desarrollado acciones para incorporar el guaraní en el sistema educativo nacional, en las últimas décadas, de manera sostenida, en el contexto de la Reforma Educativa iniciada en el año 1994.

En la actualidad, la educación bilingüe guaraní-castellano es obligatoria en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Como contribución, desde las instituciones educativas y la administración central del MEC, en el proceso de fortalecimiento y relevancia del guaraní y la educación bilingüe, podemos mencionar:

- La producción abundante y continua de textos escolares y otras tipologías textuales (gramáticas, diccionarios, literatura, documentos técnicos orientadores del currículum y obras de interés general). La política de textos educativos con la participación de especialistas, técnicos y docentes que han pasado por el proceso de la reforma educativa y que han sido capacitados para los desafíos de la educación bilingüe, derivó en la producción de una diversidad de textos caracterizados por la accesibilidad lingüística para toda la población escolar. Están diseñados contemplando la necesidad metodológica para la enseñanza en y de las lenguas según estas sean L1 o L2. Desde el año 2008/9, el presupuesto del MEC contempla rubros para la elaboración, impresión y distribución de textos escolares. - Formación de una Red de Educadores Bilingües beneficiados con las becas de perfeccionamiento en el marco del programa de Fortalecimiento de la Educación Bilingüe (MEC- CIIE, 2014: pp.255-6).
- Los programas de formación de especialistas desarrollados por diferentes instituciones de Educación Superior (universidades e institutos superiores).
- La ampliación de la franja del bilingüismo constatando tendencias de contracción más visiblemente en el sector monolingüe guaraní que cede a las influencias del bilingüismo (MEC- CIIE, 2014: p.267).
- Participación y libertad de expresión de los niños y jóvenes guaraní hablantes en el espacio escolar. Posibilidad de desarrollar un aprendizaje comprensivo.
- Su enseñanza en universidades y proyectos de centros de investigación del mundo y, en el ámbito del Mercosur, su reciente incorporación dentro del Programa de Movilidad Académica.

Por su parte, la Secretaría de Políticas Lingüísticas, órgano dependiente de la Presidencia de la República, desarrolla sus funciones en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura y la Secretaría Nacional de Cultura, considerando como marco legal la Ley 4251/10, De Lenguas, en virtud de la cual fue instituida.

A cuatro años de instalación, ha alcanzado grandes logros a favor de la normalización del empleo del guaraní en la función pública, en su carácter de lengua oficial del Estado paraguayo. Algunos de ellos son:

- Curso de guaraní destinado a funcionarios públicos, desde el 2015, en cooperación con la Secretaría de la Función Pública.
- Planificación conjunta del uso del guaraní en instituciones públicas con representantes de organismos y entes del Estado (OEE) en la definición de líneas de acción para la aplicación de la Ley de Lenguas en dichas dependencias, que ha derivado en la creación y puesta en funcionamiento de una red interinstitucional integrada, en la actualidad, por más de 40 instituciones públicas.
- Campaña de revalorización de la lengua guaraní (Rohayhu che Ñe'ẽ - Una semana en Lengua Guaraní), proyecto que promueve el uso intensivo del guaraní en instituciones públicas y privadas, para cubrir distintas funciones comunicativas, especialmente en ámbitos poco habituales.
- Provisión de materiales publicados en guaraní a compatriotas y colectividades paraguayas del extranjero, con la finalidad de conservar y enseñar la lengua a sus hijos nacidos en contextos foráneos.
- Talleres sobre Ley 4251/10 de Lenguas y derechos lingüísticos realizados con los actores y referentes claves de la sociedad, en todos los departamentos geográficos del país.
- Asesoramiento lingüístico brindado a instituciones, tanto del sector estatal como privado, y organismos del Estado para el normal uso del guaraní; asistencia en la traducción de textos del castellano al guaraní tales como documentos normativos (convenciones internacionales, leyes, códigos, resoluciones, convenios, etc.), planes de gobierno, textos comunicativos institucionales (memos, instancias, oficios, formularios, etc.), textos promocionales y de imagen corporativa (logos, trípticos, slogans, spots), textos para cartelería, textos literarios, terminología del ámbito tecnológico, documentales, entre otros; asesoramiento técnico para la inclusión del guaraní en la malla curricular de carreras como Medicina, Ciencias Jurídicas, Ciencias Agrarias, y en la incorporación como criterio de acreditación de las carreras de grado por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.
- Elaboración de materiales de apoyo para el aprendizaje del guaraní con enfoque funcional y comunicativo, destinado a funcionarios públicos y a ejecutivos de gremios empresariales.
- Comunicación bilingüe institucional y difusión del guaraní a través de los medios radiales, televisivos y digitales, promovida tanto en la SPL como en otras instituciones estatales.
- Institución de la Academia de la Lengua Guaraní con sus 15 primeros miembros seleccionados por concurso y apoyo permanente para su instalación definitiva, dada en junio de 2015, con 30 miembros de número, miembros honorarios y correspondientes.
- Traducción del Código Electoral Paraguayo al guaraní y otros textos comunicativos para el acto eleccionario de 2013. Renovación de compromiso con el Tribunal Superior de Justicia Electoral para posibilitar el voto en guaraní, en las elecciones municipales de 2015.
- Promoción de la imagen institucional en la mayoría de las OEE con su nombre en guaraní, para ello se realizó la traducción al guaraní de los logos institucionales de los Ministerios

y Secretarias de Estado, tarea conjunta asumida con la Academia de la Lengua guaraní y aprobada por Decreto Presidencial N° 500, de octubre de 2013.
- Acciones conjuntas con el MEC para el fortalecimiento de la educación bilingüe y la normalización del uso del guaraní en las instituciones educativas.
- Elaboración participativa de un Plan Nacional de Lenguas, en cual se prevén objetivos importantes para el empleo del guaraní, como idioma oficial en diferentes ámbitos de interacción social.

La principal estrategia aplicada por la SPL, para promover el normal uso oral y escrito del guaraní en los servicios civiles, se basa en la alianza con las instituciones y los gobiernos locales y departamentales (municipios y gobernaciones) y la red interinstitucional para la normalización del uso de la lengua. En este sentido, la firma de convenios de cooperación interinstitucional como marco de acción conjunta y las mesas intersectoriales para la planificación y el desarrollo de acciones son las más frecuentes. La naturaleza de estas instituciones varía, entre ellas figuran: Ministerios, Secretarías de Estado, entidades estatales, gobernaciones, municipalidades, universidades, iglesias, gremios del sector empresarial, ONG y otros.

La Secretaría de Políticas Lingüísticas brinda servicios considerando una doble vía de comunicación: las solicitudes remitidas por las instituciones u organizaciones y las estrategias aplicadas para ofrecer servicios: comunicaciones escritas, entrevistas con responsables, difusión de los servicios a través de los medios de comunicación.

En líneas generales podemos señalar que, en la comunicación oral institucional, entre los servicios de las agencias estatales que mayor demandan el empleo del guaraní se encuentran aquellos relacionados con la atención al público en mesa de entrada; comunicación telefónica o vía *call center* para solicitud de turnos, por ejemplo, en los servicios de salud, así como para la realización de denuncias o pedidos de auxilio; interacción médico-paciente; ventanillas de cobranzas por servicios, compra-venta de pasajes; servicios de información por altavoces para los viajantes en las terminales o medios de transporte; servicios de orientación al público, las campañas de concientización o de puesta en valor referidas a servicios o bienes.

Un sondeo realizado por la SPL a una veintena de organismos, entes del Estado y organizaciones indigenistas, nos ha permitido observar aspectos importantes del empleo de la lengua guaraní en el servicio civil, entre los cuales mencionamos:

- Demanda acentuada en el interior del país, en contextos rurales y de la periferia urbana, donde predomina el uso oral del idioma.
- Cantidad mayoritaria de funcionarios que emplea el guaraní (se señala entre el 70% a 90%) en instituciones como la Penitenciaría Nacional, la Policía Nacional, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Instituto de Previsión Social, la Terminal de Ómnibus y servicios aeroportuarios.
- Facilidad para encontrar intérpretes entre los propios compañeros de trabajo, cuando el servidor público es hispanohablante.
- Empleo normal del guaraní en la comunicación oral y uso casi nulo en la comunicación institucional escrita.
- Empleo frecuente del guaraní y el castellano (lenguas oficiales) como lengua intermediaria entre el servidor público y la población indígena perteneciente a otra familia lingüística.
- Participación de referentes indígenas, como líderes, maestros u otros miembros, para

actuar de intérprete, ante la dificultad de comunicación planteada entre funcionarios y usuarios de los servicios estatales.

Las respuestas obtenidas mediante el sondeo lingüístico en las instituciones consultadas evidencian que en algunos casos continúa el uso predominante del castellano.

En cuanto a la aplicación de la Ley de Lenguas en el Poder Judicial, es importante destacar la creación e instalación de la Dirección de Políticas Lingüísticas Judiciales, desde el 2013, por la Corte Suprema de Justicia, que establece como uno de sus principios *"elaborar organizativamente y coadyuvar el desarrollo de la política lingüística en el Poder Judicial y en la sociedad civil"*.

Para lograr la implementación de la Ley de Lenguas en el Poder Judicial, esta Dirección establece el estilo y la modalidad de formación, educación y capacitación de todos los agentes involucrados en la administración de la justicia, con competencia comunicativa oral y escrita, en ambas lenguas oficiales, de modo a dictar las resoluciones jurisdiccionales, sean ellas definitivas o no, en castellano y en guaraní.

Asimismo, en julio de 2013, la Corte Suprema de Justicia establece la Acordada N° 838/13 "De la implementación de la Ley de Lenguas en el Poder Judicial", cuyo Art. 3° dispone la *"obligatoriedad del uso de los dos idiomas oficiales castellano y guaraní dentro del Poder Judicial, en todas las circunscripciones de la República, afectando a todos los Miembros de la Corte Suprema de Justicia, Miembros de Tribunales de Apelación, Jueces de Primera Instancia, Jueces de Paz y demás funcionarios de todos los rangos de la Administración de Justicia"*.

En el afán de dar cumplimiento a lo establecido en la mencionada Acordada se suman algunas universidades con ofertas académicas de Especializaciones en guaraní jurídico.

En cuanto al Poder Legislativo, se han iniciado las conversaciones con referentes tanto de la Cámara de Diputados como con los de Senadores a fin de lograr la instalación de una Comisión Bicameral de Asuntos Lingüísticos. Si bien la iniciativa es incipiente y, aun cuando en las sesiones de ambas Cámaras, se emplea normalmente el guaraní en la oralidad, se cuenta con una escasa experiencia de uso escrito de esta lengua. No obstante, debemos señalar que desde año 2014, la Cámara de Diputados ha emitido resoluciones en ambas lenguas oficiales (Ver Anexo 1). El Presidente de la República ha emitido, por primera vez, en mayo del 2015, un decreto presidencial enteramente en guaraní (Ver Anexo 2).

Estos hechos simbólicamente resultan muy relevantes en el proceso de reposicionamiento y uso oficial de la lengua guaraní por las máximas autoridades de dos poderes del Estado, el Legislativo y el Ejecutivo.

Empleo en las organizaciones supranacionales

Otro ámbito significativo de empleo del guaraní constituyen los organismos supranacionales, tal como establece la Ley de Lenguas como obligación del Estado. En ese sentido, la SPL ha cooperado con organismos establecidos en el Mercosur.

En primer lugar mencionamos el Parlamento del Mercosur (Parlasur), con el que se ha suscrito un Convenio de Cooperación para el empleo efectivo del guaraní como idioma de trabajo

de este órgano legislativo multilateral en sus sesiones plenarias, ordinarias y extraordinarias, desde junio de 2014. La acción central consiste en la selección y contratación de intérpretes castellano-guaraní, portugués-guaraní y viceversa.

Asimismo, se ha logrado, en el 2015, la inclusión del guaraní al Programa de Intercambio Académico Universitario de Grado en lengua española y portuguesa, del Mercosur, cuyo proyecto ha sido aprobado a principios del 2015, con la participación de seis instituciones como responsables del proyecto, incluidas las de Educación Superior.

De manera constante se realizan seminarios y otros tipos de reuniones con el Tribunal Permanente de Revisión y el Instituto Social del Mercosur.

Gestión de uso del guaraní por la ciudadanía

Un aspecto descollante en el ciudadano paraguayo constituye la actitud de lealtad, orgullo e identificación hacia la lengua nativa, como lo expresa Bartomeu Melià (1995: p.52) una de las razones de supervivencia del guaraní junto a otro idioma de uso predominante en la administración del Estado, el castellano. Esta actitud lleva a batallar por no dejar el guaraní restringido al uso informal y concretar su empleo en carácter de idioma oficial.

Es indudable la influencia de los medios de comunicación masiva, especialmente la radio, las revistas y cancioneros, así como el desarrollo de la literatura y la música. Con el avance de la tecnología, la comunicación multimedia, vía internet y telefonía móvil, genera un gran im¬pacto social. En el Paraguay es notorio el empleo de la telefonía móvil y a través de ella se incorpora vigorosamente el uso del guaraní. Este hecho ha desafiado a instituciones estatales e iniciativas privadas a emprender proyectos de traducción al guaraní de buscadores como Google, Mozilla Firefox, de herramientas de comunicación en redes, como Facebook o fuentes de referencia como diccionario multilingüe, la enciclopedia Wikipedia (Vikipetã).

Asimismo, aumentan las iniciativas de producción de audiovisuales y películas con uso predominante del idioma guaraní y los esfuerzos por realizar doblajes de documentales y otras producciones audiovisuales.

Sin lugar a dudas, comprobamos que autoridades y ciudadanía se suman con facilidad a los esfuerzos del sector estatal por normalizar el empleo del guaraní en los servicios públicos, no obstante algunas actitudes de rechazo, manifestadas generalmente por no hablantes de la lengua.

Retos y desafíos de gestionar servicios civiles en lengua originaria

En este apartado cabe identificar y describir algunos retos que conlleva ofrecer servicios civiles en lenguas originarias. En el caso del guaraní, debemos señalar, en primer lugar la lengua misma: una lengua habitualmente empleada a cubrir ciertas funciones y ámbitos comunicativos, generalmente el coloquial o íntimo, asume el desafío de insertarse en ámbitos donde su empleo no es frecuente, como lo es el campo de las ciencias y la tecnología y de administración del Estado.

Este desafío conlleva el necesario desarrollo lexicológico y terminológico, lo que, a su vez demanda un proceso de estandarización de la lengua escrita (ortografía y gramática), actividades propias de la Academia de la Lengua Guaraní, en el caso de Paraguay como idioma oficial del Estado. Un camino de enriquecimiento léxico y terminológico podrían constituir los estudios

comparativos del guaraní de pueblos indígenas y el guaraní de no indígenas, así como el estudio de las variedades de guaraní empleadas en la región (Argentina, Bolivia, Brasil).

El cambio de actitud en determinados sectores y grupos es necesario ya que aún se percibe una visión de lengua guaraní asociada al subdesarrollo, a la ignorancia, a la pobreza o limitada a expresiones folklóricas. En este sentido, las campañas de información sobre la política lingüística nacional, su proceso de concreción y los derechos lingüísticos ayudarán a lograr una valoración positiva de la lengua entre los detractores. Superar el grado de desinformación existente entre los sectores que majean la comunicación social y lograr el compromiso con el respeto y valoración de las lenguas, por lo tanto constituirá un gran paso.

La articulación de esfuerzos entre las instituciones de los tres Poderes del Estado constituye otro gran desafío para ofrecer servicios civiles de calidad, con criterios de inclusión y de respeto a los derechos de las personas.

Si habláramos de la diversidad lingüística dada con los pueblos originarios, igualmente es necesaria la instalación de academias o comisiones especiales dedicadas a los estudios de la lengua, del establecimiento de su ortografía o gramática, si fuese ágrafa.

En el ámbito educativo, no podríamos dejar de mencionar algunos nudos críticos, aún no resueltos respecto de la enseñanza del guaraní, relacionados con la variante de guaraní a introducirse en el proceso educativo, la debilidad en la metodología de enseñanza, la escasez de materiales adecuados y actitudes de rechazo de padres y docentes (MEC- CIIE, 2014: pp.257-259).

La formación o acreditación de intérpretes constituye una necesidad; si bien el proceso se da de manera espontánea, consideramos la necesidad de instituir esta práctica como un sistema o una práctica formal, tanto el guaraní como las demás lenguas originarias.

El uso progresivo del guaraní en los formularios y modalidades de comunicación escrita constituye otro gran desafío, en el proceso de aplicación de la Ley de Lenguas. En este sentido, cabe considerar que, en el caso de la lengua guaraní, la obligatoriedad del uso escrito depende del establecimiento del alfabeto y la gramática oficial del idioma por parte de la Academia de la Lengua Guaraní, de conformidad con lo establecido en el Art. 51° de la Ley de Lenguas, que expresa: *"La implementación de las obligaciones derivadas de la presente ley que requieran una expresión escrita solo serán exigibles una vez transcurridos tres años del establecimiento del alfabeto y la gramática oficial del idioma Guaraní por parte de la Academia de la Lengua Guaraní"*.

Normativización y estandarización del guaraní

Consideramos conveniente puntualizar algunos datos relacionados con estos procesos lingüísticos. Si entendemos por normalización el comportamiento del hablante hacia su lengua, por el cual desarrolla un proceso que convertirá a su lengua en un instrumento normal y adecuado de comunicación, entonces podemos expresar que consiste en un proceso deliberado y planificado para influir sobre el comportamiento de otros, respecto del uso, estructura y funcionalidad de la lengua.

Este proceso conlleva la normativización y estandarización que supone esfuerzos para establecer normas para su empleo adecuado. Estas normas serán gramaticales, ortográficas o del plano léxico y como venimos señalando, es competencia de una academia de lenguas.

La Academia de la Lengua Guaraní del Paraguay se define en la Ley de Lenguas como entidad privada sin fines de lucro (Art. 43˚). En el año 2012, ha sido instituida por la Secretaría de Políticas Lingüísticas, con el plantel inicial de quince miembros y, en el 2014, ha integrado a sus otros quince miembros. En la actualidad es un colegiado constituido por treinta miembros de número, con estatutos y personería jurídica propios.

Está organizada en seis Departamentos que atenderán las competencias propias de la Academia, fijar las normas ortográficas, gramaticales y elaborar diccionario general y terminológico de la lengua guaraní.

En la actualidad, la Academia se encuentra en la planificación de cada una de estas actividades.

Indudablemente, este proceso de normativización y estandarización de la lengua guaraní constituye una gran expectativa y se considera muy importante para la normalización de esta lengua.

Conclusiones

Sobre el empleo de lenguas originarias en el servicio civil en Paraguay, se puede sintetizar los siguientes puntos:

- La lengua originaria empleada es el guaraní, en su carácter de lengua oficial y como lengua de uso extendido entre la sociedad nacional y la población indígena.
- El uso del guaraní es normal en la oralidad e incipiente en su forma escrita.
- El servidor público, en su mayoría maneja el guaraní y es capaz de comunicarse con los usuarios de los servicios que son guaraní parlantes.
- El proceso de normalización del uso del guaraní coincide con el proceso de normativización y estandarización lingüísticas.
- Existe una creciente toma de conciencia sobre el valor del empleo del guaraní, a pesar de la persistencia de actitudes de subvaloración hacia la lengua.
- El empleo del guaraní por las máximas autoridades estatales y por los organismos multilaterales, aunque sean experiencias iniciales, influyen positivamente tanto en el hablante como en las instituciones públicas para incrementar su empleo oficial.

Al concluir esta exposición, nos permitimos mencionar a la Dra. Delicia Villagra-Batoux, lingüista compatriota con quien concordamos en su planteamiento:

> “El guaraní paraguayo forjó su identidad a través de duras batallas libradas por sus locutores por su supervivencia. La alternancia según la correlación de fuerzas, entre los repliegues en la oralidad y su incursión en la escritura, permitieron al guaraní mantenerse, primero, como lengua nacional del Paraguay, y alcanzar, luego, su reconocimiento como lengua oficial. En este mismo momento, afronta un nuevo desafío: volver a ser una lengua literaria, apta para cubrir todos los espacios de la comunicación, definidos estos dentro del marco de la modernidad”. (Villagra-Bataoux, 2002:pp.366-367)

Bibliografía

Aguilera Jiménez, D. (2011, julio). *El bilingüismo paraguayo por dentro. Influencias de la lengua española sobre el guaraní hablado en Paraguay*. Asunción: Servilibro.

Aguilera Jiménez, D. (2013, marzo). V*oces no españolas utilizadas en la prensa escrita del Paraguay*. Tesis Doctoral. Universitat de Valencia. Inédito.

Aguilera Jiménez, D. (2014). *El Guaraní, lengua del Paraguay, lengua de América.* Documento presentado en el Encuentro Internacional: Educación e Interculturalidad, Puebla, México, 29 de mayo.

Aguilera Jiménez, D. (2014). *Conferencia Magistral Políticas Lingüísticas, normalización y normativización*. Documento presentado en el Tercer Seminario Internacional de Lenguas Indígenas, Mérida, México, 22 y 23 de octubre.

Alcaraz de Silvero, Ladislaa (2010, diciembre).*Tekombo'e ha ñe'ẽ guarani.* Kuaapy Ayvu, Año 1. N.° 1, pp. 93-102.

Arévalos, J.M. (2009). *Nambréna. Escritos "guaú" de filosofía y otras "vyrésas"*. Asunción: Servilibro.

Cáceres Mercado, S. & Zarza, M. (Comp.) (2013, setiembre). *Identidad e historia. Pensamientos del Bicentenario*. Asunción: Ediciones y Arte.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo. (2014, diciembre). *Pueblos Indígenas del Paraguay. Resultados finales de Población y Viviendas 2012*. III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. Asunción: DGEEC.

González Torres, D. (1993). *Cultura guaraní*. Asunción: Litocolor.

Gynan, S. N. (2001, diciembre). *El bilingüismo paraguayo: aspectos sociolingüísticos*. Asunción: QR Producciones Gráficas.

Havu, J. (s.f.). *La política y la planificación lingüística*. Extraído el 4 de julio de 2015 desde: http://guarani.over-blog.es/article-la-politica-y-la-planificacion-linguistica-dr-jukka-havu-55399310.html.

Meliá, Bartomeu (1995, mayo). *Elogio de la lengua guaraní*. Asunción: CEPAG.

Ministerio de Educación y Cultura (2004, octubre). *Estrategias para el fortalecimiento de la Educación Bilingüe*. *Jeporeka oñemyatyrõ ha oñemombareteve haguã tekombo'e mokõive Paraguái ñe'ẽme*. Asunción: MEC-CNB.

Ministerio de Educación y Cultura (s.f.). *Ñe'ẽnguéra aponde'a apo ojehupyty haguã peteĩ tekombo'e hekoporã ha hekokatúva. Construyendo políticas lingüísticas para una educación de calidad con equidad.* Asunción: Fundación en Alianza.

Ministerio de Educación y Cultura (2014, febrero). *Lengua Guaraní en el Sistema*

Educativo en las dos últimas décadas. Asunción: MEC-CIIE.

Rodríguez Monarca, M. C. *Poesía (en) Guaraní: la palabra dislocada.* Estudios Filológicos, 113-126. Extraído el 17 de mayo de 2014 desde <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173424995007> ISSN 0071-1713.

Romero A., R. (1992). *Protagonismo histórico del idioma guaraní*. Asunción: Rotterdam Editora.

Villagra-Batoux, S. D. (2002, enero). *El guaraní paraguayo: de la oralidad a la lengua literaria*. Asunción: Servilibro.

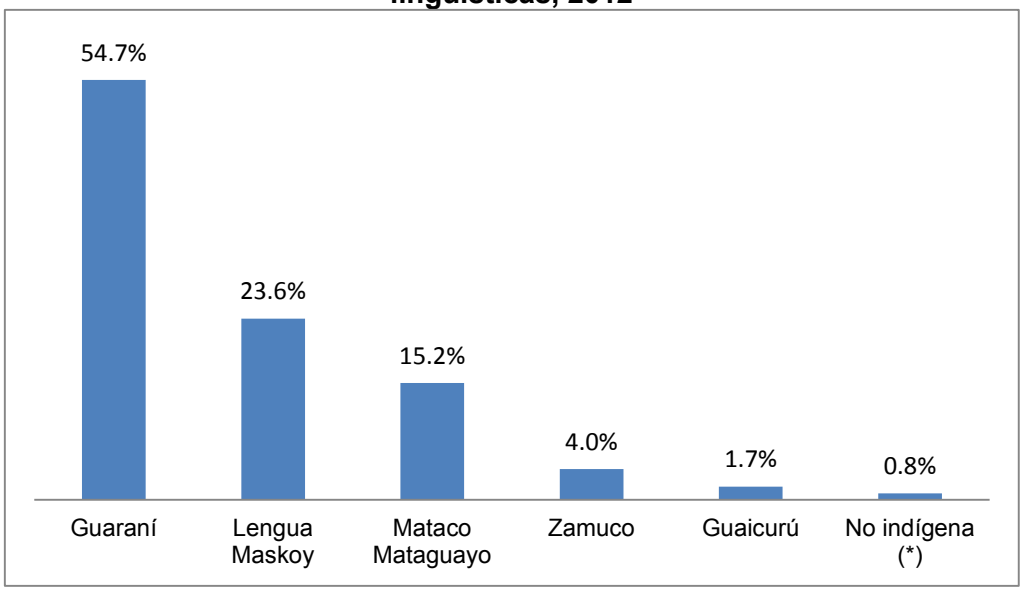
Reseña biográfica

Ladislaa Alcaraz de Silvero

Es Magíster en Lingüística Aplicada. Especialidad: Enseñanza de Segunda Lengua y Educación Bilingüe (Castellano - Guaraní), por Universidad Católica de Asunción y Magíster en Educación. Mención: Aprendizaje y Medios, por la Universidad de Viña del Mar-Chile; Experta Universitaria en Educación de Personas Adultas, por la Universidad de Educación a Distancia (UNED) de España. Postgraduada Especialista en Gestión Educativa, por el Instituto Superior de Educación “Dr. Raúl Peña” y la Fundación Tercer Milenio. Licenciada en Letras, por la Facultad de Filosofía - Universidad Nacional de Asunción. Locutora Radial y Televisiva. Especialidades: Periodismo y Animación. Escuela Municipal de Locución, Profesora de Educación Media. Área: Educación Idiomática, por el Instituto Superior de Educación “Dr. Raúl Peña. Ejerció docencia en instituciones de Educación Media y Educación Superior, en especialidades de Lingüística, Lengua Española y Guaraní. Asesoró y evaluó trabajos de grado de Carreras de Licenciatura y Maestría en instituciones de Educación Superior de Asunción, en las líneas relacionadas con investigación lingüística y literaria; lingüística aplicada a la educación o aprendizaje de lenguas; educación y medios de aprendizaje, entre otras. Disertó en eventos académicos del ámbito nacional e internacional, sobre temas relacionados a formación docente, educación bilingüe, alfabetización, bilingüismo y políticas lingüísticas. Desde agosto del año 2013, ejerce la función de Ministra-Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, dependiente de la Presidencia de la República.

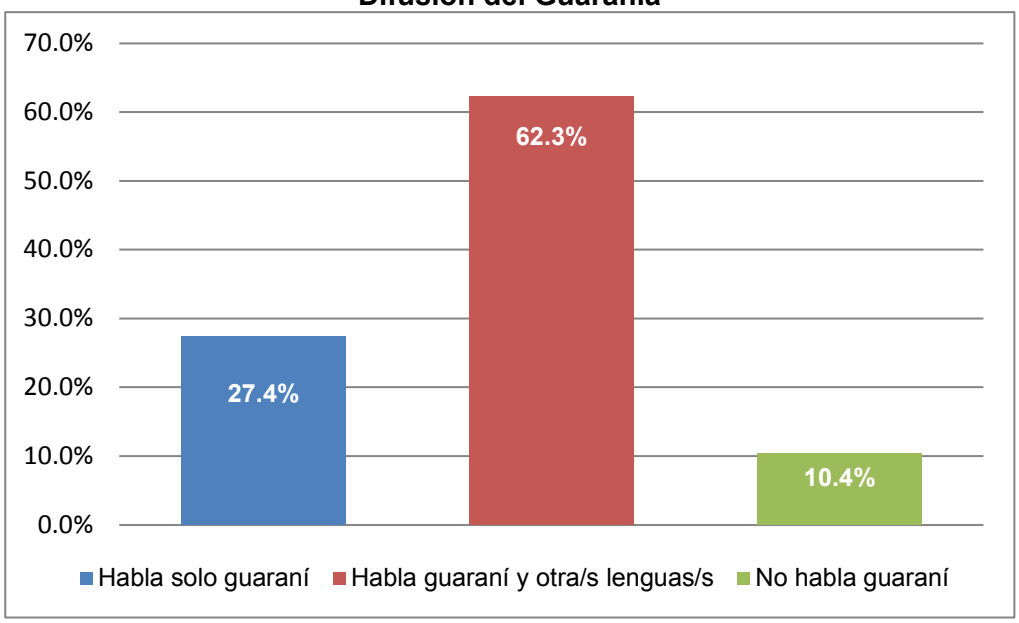
Cuadros, tablas y gráficos

Gráfico 1
Distribución relativa de la población indígena (%) en Paraguay, según familiar lingüísticas, 2012



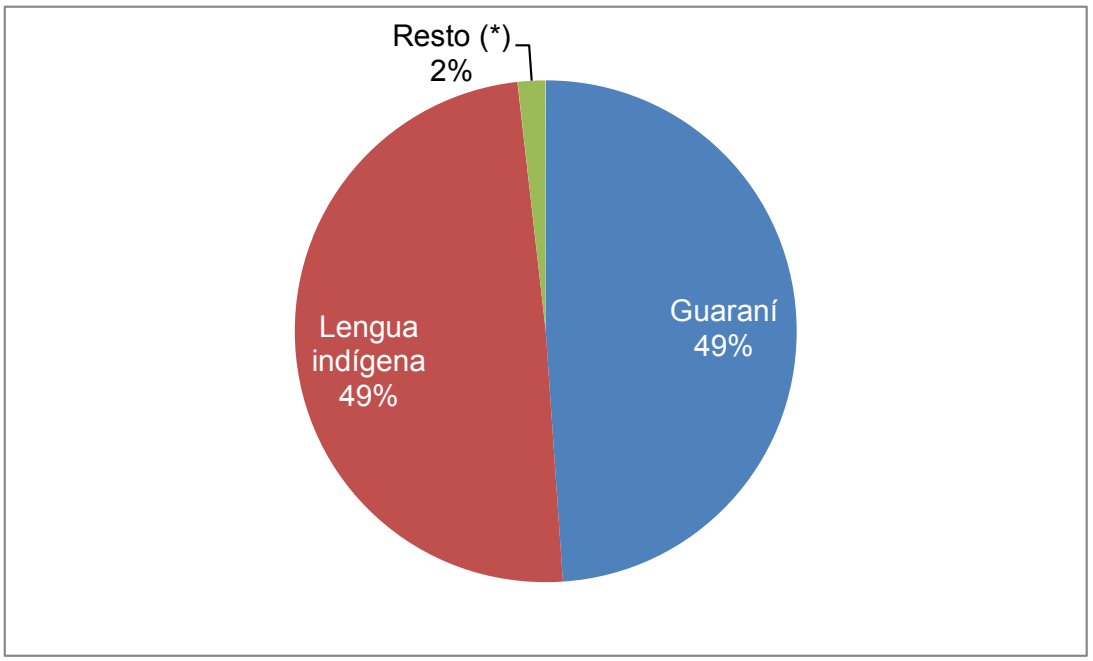
Fuente: DGEEC. III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indigenas, 2012.
(*) Se refiere a la población no indígena que vive en comunidades.

Gráfico 2
Difusión del Guaranía



Fuente: Censo 2002, DGEEC. Gráfico MEC-CIIE.

Gráfico 21
Paraguay. Primer idioma más hablado de la población de 5 años y más de edad (%), 2012



Fuente: DGECC. III Censo Nacional de Población y Vivienas para Pueblos Indígenas, 2012, Gráfico 21.
(*) Incluye: Otro idioma/No habla/No reportado.

Anexos

Anexo 1

"Sesquicentenario de la Epopeya Nacional: 1864 - 1870"

Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

TEMBIAPOUKAPY PY N° 280

OJAPYHÝVA MBA'E GUASUETE TETÃME ĜUARÃMO PAPA FRANCISCO TWITER GUARANÍMEGUA OÑEMOHEÑÓIVA, IKATU HAĜUÁICHA OÑEMOKYRE'Ỹ KO ÑE'Ẽ JEPORU KARAI MARANGATUETE OU MBOYVE, OÏ AJA HA OHO RIRE PARAGUÁIGUI

OJEHECHA REHE: Papa Francisco marangatu oupotaiteha Paraguáipe, ha ijeju ra'arõvo oñemoheñóiha cuenta @Pontifex_grn, oñemyasãi hağua iñe'ẽngue guaraníme, ha'e ou mboyve, oï aja ha oho rire paraguáigui.

OJEHECHÁPYPE: Tuicha mba'etereiha karai Papa Francisco jeju Paraguáipe, ha'e ohecharamo ha omomorã rehe ko retã, hekoha avei iñe'ẽ guarani. Ko karai Marangatu oïkuaaukamahákuri oñembo'etaha "Padre Nuestro" guaraníme, ikatu hağuáicha iñe'ẽ ha iñembo'e oñemoasãi avei ko tetã ñe'ẽ teépe ha omokyre'ỹ ijepuru.

Ko tembiporu rupi oñembohape ikatu hağuáicha Papa ñe'ẽ oïkũmby opavave paraguaigua oñomongetáva hendive koichagua red rupive. Ojekuaániko guaranin ñe' ẽ ndojeporu guasuiha koichagua tembiporúpe, ha upéva rupi tuicha mba'etereí iñemoheñói, póicha rupi ikatúta rehe oñeipytyvõ ko ñe'ẽ hetejera, hesãi ha ojepysove ko'ẽreíre, ha hendive avei iñe'ẽharakuéra ha ñane retã Paraguái.

Por lo expuesto anteriormente,

TETÃ DIPUTADOKUERA JOHEIPYRE ATY GUASU

OJAPOUKA:

Akytã Peteï.- Ojapyhy mba'e guasuete tetãme ĝuarãramo Papa Francisco Twitter guaranimegua oñemoheñoiva, ikatu hağuáicha oñemokyre'y ko ñe'ẽ jeporu karai marangatuete ou mboyve, oï aja ha oho rire Paraguáigui.

Akytã Mokõi.- Ombovy'apavẽ Fundación Yvy Marãe'ỹ ha Agencia Lupe Publicis-pe oguerojera rehe koichagua pojoapy ojeporuve hağua ñane ñe'ẽ guarani, ha omokyre'ỹ ichupekuéra akóinte omba'apovo Paraguai ha iñe' ẽnguéra ko'ẽ pyahurã rehe.

Akytã Mbohapy.- Kóicha toiko.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, A VEINTICUATRO DÍAS DEL MES DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL QUINCE.

José Domingo Adorno Mazacotte — **Hugo Adelmiro Velázquez Moreno**

Anexo 2

"Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870"

Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

TEMBIAPOUKAPY PY N° 215

OJAPYHÝVA MBA'E GUASUETE TETÃME GUARÃRAMO GUARANI HA CASTELLANO JEPORUJOJA TAVAOKUÉRA MBURUVICHARÃ JEPORAVO GUASU OIKÓTAVAPE KO ARÝPE

OJEHECHA REHE: Paraguái ñe'ẽnguéra sãmbyhyha (PÑS) ha Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) oñoñe'ẽrne'ẽ hague oipurujoja hağua mokõivéva tetã ñe´ẽ tee, guaraní ha castellano, umi kutiaita tevaokuéra mburuvicharã jeporavo guazú oikótavape ko arýpe; y,

OJEHECHÁPYPE: Ko ojehúva tuichaiterei mba'eha Paraguáipe ğuarã ikatu hağuáicha ko tetã ojetyvyro ha oike iguatápe, oñangarekovévo hekoita ha iñe'ẽnguéra rehe, ojekuaápype máramo ndojeporuivaha guarani koichagua jeporavo guasúpe, yma isãso hague ára guive; upéva ári, kóicha oñeñepyrũta ojeporu ypy América yvýpe peteĩ ñe'ẽ heñoĩmbyréva ipypete voi, europayguakuéra ñe'ẽ ndive, mburuvicharã jeporavópe. Ko'ã mba'e ohechauka hína mba'éichapa ko'ãga rupi Paraguáipe jajetyvyro ha ñaikyĩ ñande pykuaha, ñamombaretévo ñande reko ha ñane ñe'ẽ, ko'ýte opa mba'e ñanemopeteĩ ha ñanemoambuéva tetã háicha.

Ojekuaa porã guarani ha'e hague yma guive ko'ãgaite peve ñe'ẽ ojeporuvéva Paraguái ipukukue ha ipeku javeve. Ñanesãsóramo guare España poguýgui yma 1811-pe, haimete ko ñe'ẽ añónte oiporu tetãyguakuéra; pokãmimínte oikuaa ha oiporúva castellano. Jepéramo upéicha, umi tapicha oñepyrũva oisãmbyhy ñane retã upérõ oiporavo castellano año omboguata hağua Estado, omboykévo guarani ha iñe'ẽharakuéra hetaitekoéva ko yvýpe. Péicha Paraguái Estado oheja juruja oguerekóva oiporu, ombohetejera ha ohupívo yvate ko ayvu ohejáva ñandéve indigenakuéra. Ko'ã mba'e ojehaságui, mbegue mbeguépe, Paraguáipe oñeñepyrũ oñembojoavyete umi mokõi ñe'ẽ; oñemomirĩ ha oñemboyke ñe'ẽ ojeporuvéva, pevahína guaraní, ha oñemochichĩ ha oñemombarete upe sa'ive ojeporúva, castellano.

Tetã Léi Guasu 1992-me guare ombojoja guaraní castellano ndive tetã ñe'ẽ teéramo, Akytã. 140/14 rupive; Léi Nº 4251/10 Ñe'ẽnguéra rehegua, Akytã. 3ha, Tetã ñe'ẽ tee mokõive reheguápe he'i: "Tetã ñe'ẽ tee mokõive oñemboaje ha ojeporu joja va'erã mbohapyve Tetã Pokatu Moakãhápe ha opaite tetã rembiapo oñemboguatahápe. Estado ombojeroviaveva'erã guaraní ñe'ẽ, kóva ha'e rupi tetã reko tee kuaaukaha, tetãyguápe ombojoaju ha omopeteĩva, ha

"Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870"

Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

Guaraní ñembojoja castellano ndive opaite kuatia ojeporúva jeporavo guasu oútavape, taha'e umi expediente, kuatia ojevotaha, manual oisãmbyhýtava umi tapicha oguapýtava mesãpe upe árape ha ambueve tembiporu ningo, añetehápe, oiguyru tape máramo ojehecha ha oñehendu'ỹva, ikatu hağuáicha oñemombarete guaraní ñe'ẽ jeporu ha upéva ári oñemopyenda ha oñembohekoveresãi democracia ko tetãme. Tuichaiterei mba'éta avei ko mba'e ojehúva, péicha ikatúta rehe ñamombarete ko guaraní jeporu ha ñambojoja jahávo mokõive ñe'ẽ tee ko tetãme. Oje'evarã avei ko mba'e guasuete rupive ñamochichĩtaha ñane ñe'ẽ tee, ha jahapo'otaha jahávo colonialismo rãimbore ĩmbaretéva gueteri ko ára peve, ha omboyke ha ohechagíva ñane retã reko tee.

Por lo expuesto, anteriormente,

TETÃ DIPUTADOKUÉRA JOHEIPYRE ATYGUASU

OJAPOUKA:

Akytã 1ʰᵉ.- Ojapyhy mba'e guasuete tetãme ğuarãramo guaraní ha castellano jeporujoja tavaokuéra mburuvicharã jeporavo guasu oikótavape ko arýpe.

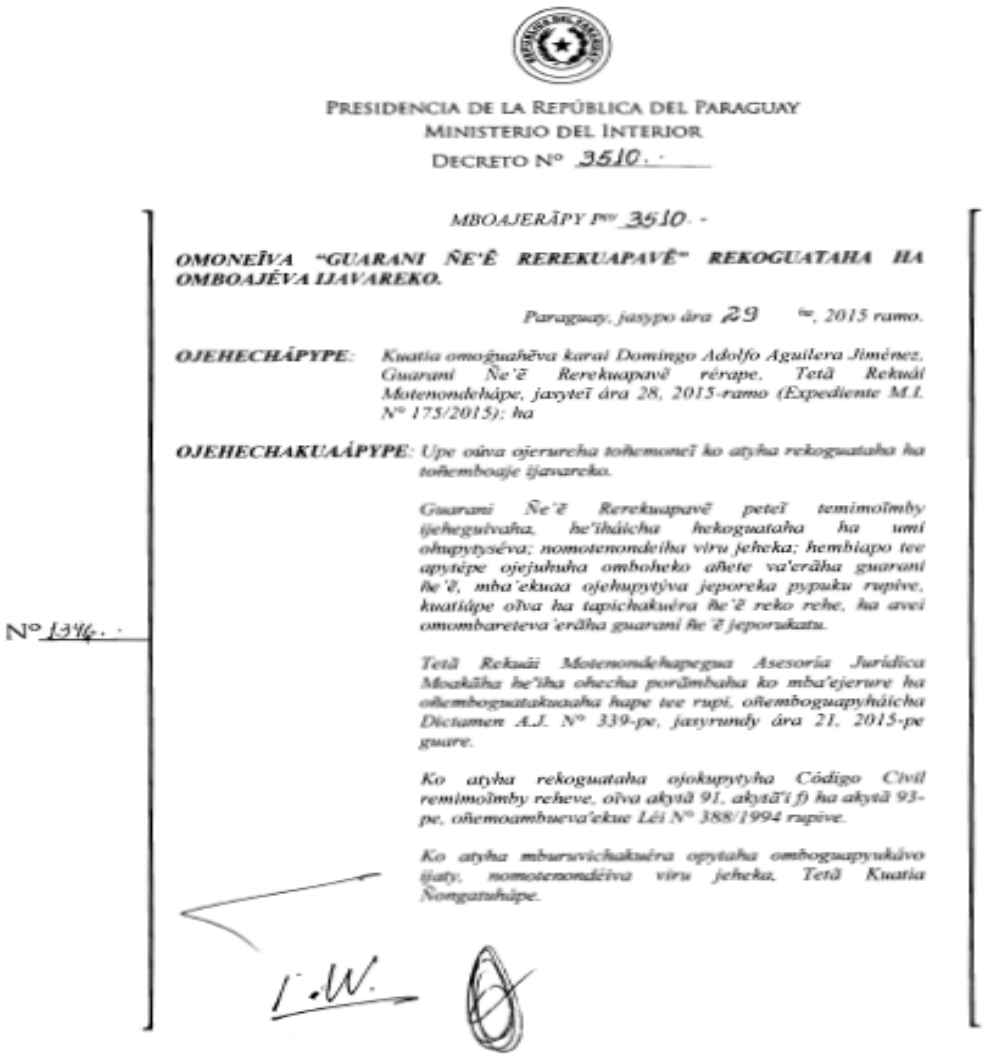
Akytã 2ʰᵃ.- Ombovy'apavẽ mokõive tetã remimoĩmby omboguatáva pe ñoñe'ẽme'ẽ, ha ojerure ichupekuéra tomoĩmbalte ijehegui ojehupyty hağua ohekáva upe kuatia.

Akytã 3ʰᵃ.- Kóicha tolko.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, A DIECINUEVE DÍAS DEL MES DE MARZO DEL AÑO DOS MIL QUINCE.

Del Pilar Eva Medina de Paredes
Secretaria Parlamentaria

Hugo Adalberto Velázquez Moreno
Presidente
H. Cámara de Diputados



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY
MINISTERIO DEL INTERIOR
DECRETO Nº 3510.-

MBOAJERÃPY Pvy 3510.-

OMONEÎVA "GUARANI ÑE'Ê REREKUAPAVÊ" REKOGUATAHA HA OMBOAJÉVA IJAVAREKO.

Paraguay, jasypo ára 29 ha, 2015 ramo.

OJEHECHÁPYPE: Kuatia omoĝuahẽva karai Domingo Adolfo Aguilera Jiménez, Guarani Ñe'ẽ Rerekuapavẽ rérape, Tetã Rekuái Motenondehápe, jasyteĩ ára 28, 2015-ramo (Expediente M.I. Nº 175/2015); ha

OJEHECHAKUAÁPYPE: Upe oúva ojerureha toñemoneĩ ko atyha rekoguataha ha toñemboaje ijavareko.

Guarani Ñe'ẽ Rerekuapavẽ peteĩ temimoĩmby ijeheguivaha, he'iháicha hekoguataha ha umi ohupytyséva; nomotenondeiha viru jeheka; hembiapo tee apytépe ojejuhuha omboheko añete va'erãha guarani ñe'ẽ, mba'ekuaa ojehupytýva jeporeka pypuku rupive, kuatiápe oĩva ha tapichakuéra ñe'ẽ reko rehe, ha avei omombareteva'erãha guarani ñe'ẽ jeporukatu.

Tetã Rekuái Motenondehapegua Asesoría Jurídica Moakãha he'iha ohecha porãmbaha ko mba'ejerure ha oñemboguatakuaaha hape tee rupi, oñemboguapyháicha Dictamen A.J. Nº 339-pe, jasyrundy ára 21, 2015-pe guare.

Ko atyha rekoguataha ojokupytyha Código Civil remimoĩmby reheve, oĩva akytã 91, akytã'i f) ha akytã 93-pe, oñemoambueva'ekue Léi Nº 388/1994 rupive.

Ko atyha mburuvichakuéra opytaha omboguapyukávo ijaty, nomotenondéiva viru jeheka, Tetã Kuatia Ñongatuhápe.

Nº 1346.-

Resumen

Las lenguas originarias de los países americanos, han perdido terreno en la administración del Estado, por el desplazamiento debido a la imposición de las lenguas occidentales. En Paraguay, ha ocurrido un fenómeno lingüístico muy extendido, el bilingüismo guaraní-castellano, cuyo origen se remonta al proceso de mestizaje entre un pueblo guaraní y los conquistadores españoles. El guaraní ha coexistido con el castellano por más de quinientos años y su empleo oral en la interacción social cotidiana siempre fue normal, hasta la actualidad. En el 1992, el guaraní alcanzó el estatus de lengua oficial, junto al castellano y en el 2010, se aprobó la Ley 4251/10, de Lenguas, donde se establecen las bases legales para gestionar las lenguas del Paraguay y la estructura organizativa necesaria para su aplicación, lo que da lugar al nacimiento de dos instituciones: la Secretaría de Políticas Lingüísticas y la Academia de la Lengua Guaraní. Establece al Estado la responsabilidad de brindar especial atención al guaraní, como signo de identidad nacional, medio de comunicación de la mayoría de los paraguayos y lengua oficial. El carácter oficial del guaraní conlleva la obligatoriedad de su empleo en el servicio civil, de los

tres Poderes del Estado. En esta presentación, se contextualiza la lengua guaraní en la diversidad lingüística del Paraguay, enfatizando su difusión en territorio nacional y regional. Se realiza una distinción entre la lengua guaraní oficial y las lenguas guaraníes de pueblos originarios. Asimismo, se exponen las razones que vuelven necesario su empleo en el servicio civil, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, en el Paraguay. Se describen las características y modalidades de intervención realizadas por algunas agencias estatales, enfatizando el aporte del sector educativo y las líneas de intervención de la Secretaría de Políticas Lingüísticas. Así también se presentan experiencias logradas con organismos supranacionales y por la ciudadanía. En este aspecto, se puntualizan las demandas de su uso en la expresión oral y escrita, en la comunicación institucional u organizacional y los procedimientos habituales aplicados por las instituciones para atender al usuario de sus servicios guaraní hablantes. Finalmente, se mencionan algunos retos y desafíos que conlleva la gestión del servicio civil en lengua guaraní, tanto desde la perspectiva de la normalización como el proceso de normativización y estandarización de la lengua. En este punto, se menciona la lengua misma, su necesidad de desarrollo lexicológico y terminológico, así como el establecimiento definitivo de las normas para su empleo escrito por la Academia; el cambio actitudinal necesario para una valoración positiva del guaraní, las campañas de difusión e información en esta lengua, el fortalecimiento de la educación bilingüe con definición clara sobre el tipo de guaraní que será empleado en la enseñanza, la formalización de la tarea de intérpretes y fomentar su uso escrito.

Ponencia 4: Diversidad cultural y lingüística: la política intercultural en México

Javier López Sánchez

La diversidad en el mundo y en México

Una característica inherente a las sociedades humanas es la diversidad cultural y lingüística, la cual que se refleja en una cantidad aproximada de 7,000 lenguas habladas en el mundo por cerca de 7 mil millones de personas. Si bien la diversidad lingüística no constituye un problema, las sociedades desarrollan actitudes y visiones de temor, menosprecio y superioridad hacia las lenguas indígenas y establecen jerarquías, por razones de dominación económica, política o cultural que se reproducen también en ámbitos nacionales, regionales y locales, generando relaciones sociales conflictivas.

México se reconoce en su propia Constitución Política como un país sustentado en sus pueblos originarios y caracterizados por su composición pluricultural y plurilingüe. Su diversidad cultural y lingüística se refleja en que cuenta con 364 variantes lingüísticas, provenientes de 68 agrupaciones, derivadas de 11 familias lingüísticas, de acuerdo con el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales (INALI: 2008). Esta diversidad sitúa a México entre las naciones del mundo con más lenguas indígenas. En América Latina está ubicado entre los tres países con mayor cantidad de hablantes de lenguas indígenas.

Hoy en México se autoadscriben poco más de 25 millones de personas de origen indígena, de los cuales solamente cerca de 7.4 millones aún hablan su lengua materna. Aún hoy, los miembros de pueblos indígenas se encuentran mayormente en condiciones de marginación y exclusión social, laboral y educativa frente a la población no indígena y esta situación influye muy negativamente en la desvaloración de las lenguas indígenas.

Lo anterior constituye un enorme reto para brindar la debida atención a las necesidades de los hablantes de lenguas indígenas y a quienes se autoadscriben como indígenas, cuyos escenarios ya no sólo se desarrollan en mundos rurales sino también interactúan en distintos escenarios nacionales y globales, como los campos agrícolas, las redes sociales y las grandes ciudades.

Actualmente, dada la migración que generan las condiciones de pobreza y el abandono en el que se encuentra el campo, cerca del 37% de la población hablante de lengua indígena vive en localidades de más de 2500 habitantes y el 18% vive en localidades de más de 15 mil habitantes (INEGI: 2010). La dispersión de las personas hablantes de lenguas indígenas significan otro desafío para la utilización y por, por ende, la conservación de estas.

Situación actual de las lenguas indígenas en México

Como resultado de siglos de discriminación, exclusión y marginación, así como de las políticas de homogeneización lingüística y cultural, todas las lenguas indígenas en México se encuentran amenazadas con distintos niveles de riesgo de desaparición, por lo que requieren diferentes estrategias de atención.

Por lo anterior, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) ha buscado plantear criterios

para establecer el nivel de riesgo en que se encuentra una lengua. Para ello se toma en cuenta, además del número de hablantes, el porcentaje de población infantil usuaria de la lengua, el número de poblaciones donde se habla la lengua y el porcentaje de población que representan los hablantes de la lengua en dichas comunidades. Bajo los criterios establecidos se ha concluido que de las 364 variantes lingüísticas que se hablan en México, 64 variantes tienen un grado muy alto de desaparición, 43 se consideran con un grado de riesgo alto, 72 con un riesgo mediano y 185 con un riesgo no inmediato.

Los problemas para la atención adecuada de la población indígena se acentúan ante la dificultad de brindar servicios públicos en lenguas indígenas, agravados además por las diferencias culturales y económicas, por la ausencia de suficientes mediadores bilingües interculturales calificados, la discriminación y la falta de atención con pertinencia cultural y lingüística. Así, se pueden observar las asimetrías existentes en la atención a población indígena en los servicios públicos como los de salud, educación, justicia y desarrollo social, entre otros.

Venturosamente nada es estático y existen avances. En México, nuevas legislaciones en torno al reconocimiento y derechos de los pueblos indígenas se han convertido en factores determinantes en el diseño de políticas explícitas de lenguaje, contribuyendo a forjar una nueva realidad para las lenguas indígenas. Así por ejemplo, en el año 2001 se reconfirmó la composición pluricultural y plurilingüe de la nación mexicana con la reforma del artículo 2° de la Constitución Política. Con dicha reforma se reconoce, por primera vez en México, derechos diferenciados para los pueblos indígenas en armonía con el Convenio 169 de la OIT.

De igual forma, en 2003 se promulgó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLPI). Es importante señalar que con ésta última, las lenguas indígenas de México se reconocen como lenguas nacionales al igual que el español con la misma validez jurídica.

La equiparación de condición jurídica señalada significa que las lenguas originarias y el español deben emplearse en las oficinas de gobierno para cualquier gestión o trámite y deben difundirse a través de los diversos medios de comunicación para su conocimiento, reconocimiento, valoración y aprecio por la sociedad mexicana.

En el año 2011 se tuvo otra reforma constitucional en México completamente innovadora en materia de derechos humanos que, junto a la anterior ya referida en materia de derechos de los pueblos indígenas, constituyen hoy una extraordinaria plataforma para el impulso de políticas públicas que favorece la presencia de las lenguas indígenas en los diferentes espacios de la vida pública y privada. Así, los derechos lingüísticos forman parte de los derechos indígenas en su integralidad y como un derecho humano fundamental.

Aunque todavía estamos lejos de vivir en una sociedad democrática, plural, incluyente y respetuosa de la alteridad, puede observarse que en los últimos años ha crecido el grado de sensibilización y de solidaridad hacia la diversidad lingüística y cultural en el ámbito de instituciones públicas, medios de comunicación, universidades y centros de investigación y organizaciones que promueven el trabajo cultural, sin desconocer que persiste la tendencia discriminatoria en la población mexicana y es insuficiente el respaldo a las políticas públicas que promueven la valoración y educación intercultural (CONAPRED: 2012).

El reconocimiento y la afirmación de la diversidad cultural constituyen una innovación y una fortaleza en la reproducción de las comunidades indígenas, de hablantes de lenguas indígenas y no indígenas en contextos de fronteras abiertas, de flujo intenso de corrientes migratorias internas y transnacionales y en entornos de alta globalización económica.

Hemos tardado en asumirlo pero hoy se reconoce que los derechos culturales y lingüísticos son conceptos que van de la mano con los derechos sociales y económicos; la violación o el desconocimiento de estos derechos llevan aparejados, como regla general, la violación de otros derechos fundamentales. No se trata de la obtención de beneficios o privilegios por poseer una herencia cultural particular, sino del derecho de practicar y tener especificidades culturales. Un país que se precie de democrático y no tome en cuenta su diversidad cultural no es realmente democrático. México, en su tránsito por lograr un Estado democrático, está aprendiendo a valorar la importancia de su diversidad cultural y lingüística.

Así, para promover una vida más igualitaria y equitativa, se deben combatir las prácticas discriminatorias y atender las demandas de autodeterminación y participación en la gestión de los pueblos indígenas mediante políticas que fomentan el equilibrio y el respeto a las expresiones irrestrictas de las diferencias específicas, con acciones de unidad que evitan la fragmentación de las soberanías nacionales. Las características del multiculturalismo y del plurilingüismo en las sociedades actuales, por tanto, obligan a repensar las políticas de lenguaje y exigen nuevas estrategias para promover cambios socioculturales y políticos equilibrados, incluyentes y armónicos.

El idioma es intrínseco al hombre, su lengua es parte fundamental de su cultura y, por ello, es necesario contemplar que todas las políticas del lenguaje deben ser transversales. Para que surtan efecto deben verse reflejadas en todos los ámbitos de la vida, por lo que es indispensable que la responsabilidad pública sobre este tema no recaiga solo en las instituciones públicas responsables de la atención a los pueblos indígenas o en las universidades, sino en la aplicación de normas legales y prácticas plurilingües que permitan la presencia y uso de las diversas lenguas en la educación, salud, justicia, en la economía, el comercio, la administración, en los tres poderes de la unión y en los distintos niveles de gobierno. También en el arte, la música, la recreación literaria, las nuevas tecnologías y los medios de comunicación, de tal manera que se erradiquen paulatinamente las prácticas sociales de discriminación.

No podemos olvidar que en México, como en otros países del mundo, se institucionalizaron con toda la fuerza del Estado políticas de homogenización, se trató de borrar la diversidad y muy principalmente a través de la escolarización se buscó no solo la imposición del español, sino el exterminio de las lenguas originarias. Esta política caló tan profundo que los mismos padres de familia fueron sus mejores aliados para ese lingüicidio, que en algunos lugares continúa siéndolo. Las lenguas indígenas que hoy se siguen hablando en México en su mayoría se las debemos a la resistencia indígena, se las debemos a las familias que en contra de todo y superando la fuerza y voluntad del Estado con convicción decidieron conservar sus idiomas. Otros casos solo se deben al abandono del propio Estado, que no tuvo el interés o la fuerza necesaria para llegar a esos rincones recónditos con sus escuelas y políticas homogeneizadoras.

Hoy es otra realidad, otra normatividad nacional e internacional, otro sistema de derechos humanos. Hoy podemos decir que en México se asume con realismo y responsabilidad plural el futuro democrático, sociolingüístico y cultural propio. Falta mucho por hacer. Sin embargo, para que la diversidad lingüística, cultural e identitaria y los intercambios interculturales ejerzan un

papel fundamental en el desarrollo humano, es necesario responder seriamente a cuestionamientos tales como: ¿cómo han sido entendidas y tratadas las lenguas indígenas en las políticas públicas?, ¿cuál es la situación actual de las lenguas indígenas?, ¿qué paradigmas teóricos debemos seguir para crear e implementar políticas públicas pertinentes en materia lingüística? Sobre las dos primeras hicimos referencias generales líneas arriba, por lo que ahora esbozaremos sobre el último cuestionamiento con el propósito de vislumbrar posibles vías de acción pública en contextos multiculturales y multilingües.

La política intercultural del lenguaje. Hacia otra visión de las políticas públicas

Mirando un poco hacia atrás para seguir adelante, es fundamental reconocer las causas de la inequidad y reconocer nuestros avances y dificultades. Sin duda hemos avanzado en la atención a muchas de nuestras deficiencias; sin embargo, es menester reconocer que en lo referente a justicia, educación y salud con calidad y equidad tenemos aún grandes retos. Por ello, he de señalar que requerimos no solo de un cambio en nuestras percepciones, sino fundamentalmente en nuestros valores.

Ante las exigencias sociales del siglo XXI requerimos de un cambio en las políticas públicas que posibiliten disminuir o, mejor, terminar con la inequidad en la educación, la salud, la justicia y otros servicios esenciales. Esto significa reconocer, entender y atender la diversidad con enfoque de inclusión y de derecho, y así propiciar las condiciones para que todos los ciudadanos sean participativos y participantes de las políticas públicas.

Lo anterior significa que todos, indígenas y no indígenas, puedan expresar libremente sus valores, sus ideas, sus lenguas, y ser enseñados a aprender a reconocer, valorar y respetar las diferencias entre los unos con los otros. En ese sentido, uno de los paradigmas que destacan por la consistencia y claridad de sus alcances para contextos multiculturales y multilingües, como es el caso de México, es la interculturalidad.

La interculturalidad, en su dimensión ético-filosófica, postula la relevancia de la interacción justa entre las culturas y las lenguas del mundo (Villoro: 1993); es decir, la interacción justa entre diferentes y favorece un proceso de toma de conciencia de la naturaleza y complejidad de relaciones sociales, así como el conocimiento, reconocimiento, valoración y aprecio de la diversidad. De modo que apuesta a la construcción de una ciudadanía que no se basa en la exclusión del otro y de lo diferente (López: 1997), sino la inclusión en su más amplio sentido para lo cual el dialogo es una de sus principales herramientas.

Desde su dimensión epistémica y pedagógica, busca el dialogo de saberes en una profunda convicción de intercambio recíproco y, por ello, de crecimiento y enriquecimiento mutuo entre los diferentes actores que interactúan por una u otra razón en el diario acontecer de la vida en sociedad. Es decir, para que dicho diálogo suceda bajo los principios de la interculturalidad es necesario el desarrollo tanto afectivo como cognitivo del sujeto desde la proposición de una autentica intraculturalidad; esto es, desde lo endógeno y el contexto de actuación primigenia de los sujetos. Este proceso afianza la identidad, la autoestima personal, cultural y lingüística de los sujetos a fin que equipare su condición y participación en la vida.

Por lo anterior, es menester añadir que un nuevo paradigma en educación, como la interculturalidad, aporta elementos más adaptados al ser humano; un mejor conocimiento de su cultura, lengua, identidad, de su entorno social y del ecológico (intraculturalidad). Asimismo, la toma de conciencia de vivir en conflicto y en la complejidad de relaciones sociales, así como

de la complementariedad. El diálogo de saberes potencia la autovaloración, la autonomía y el reconocimiento del uno y el otro y la aceptación a conciencia de la diversidad.

En su dimensión política, la interculturalidad es, sin duda, oportunidad para la justicia social (Olivé: 2004), así como para el ejercicio de los derechos.

De esta manera, la apuesta por una política pública intercultural del lenguaje que sea crítica, propositiva, constructiva y transformacional y que tenga en alta mira el recíproco encuentro humano, la interacción justa entre diferentes, el diálogo y la inclusión es una alternativa eficaz para la implementación de políticas públicas que se encaminen a repensar y organizar el orden social y la gobernanza en contextos multiculturales y multilingües.

Conviene aclarar que la noción de justicia que aquí abordo desde el paradigma de la interculturalidad, no es de ninguna manera referida a la justica retributiva, mucho menos a la vengativa, sino se trata de una noción de justicia que gira en torno a cuándo es justo que las personas se traten como iguales y cuándo es justo que se les trate de manera diferente. En estricto sentido, esta noción de justica va de la mano con el reconocimiento hacia el otro, el cual tiene derecho a tener derechos, como señala Hannah Arendt ([1951] 1998).

Así pues, la política intercultural del lenguaje como política pública parte de un proceso de Planeación Lingüística Nacional con perspectiva incluyente y pluralista, donde hay una clara intervención deliberada del Estado en la dinámica de uso y de interrelación entre las diversas lenguas que se hablan en el país, con el propósito de favorecer su continuidad, transmisión y normalización de los cambios socioculturales y sociolingüísticos de los pueblos indígenas. Esta planificación lingüística contempla el plan de transmisión generacional y enseñanza de corpus (estudios lingüísticos) y de status (prestigio social e institucional).

En esta política se encuentran los principios que definen la estructura de necesidades y tareas sociales y políticas de las personas que dan sentido y prestigio a la presencia y el funcionamiento de las lenguas, cuya fortaleza depende de valores, creencias y comportamientos discursivos compartidos entre los miembros de una comunidad de habla.

Así, la política intercultural del lenguaje como política pública busca la implementación de acciones que favorezcan los usos tanto sociales como institucionales de las lenguas indígenas, por lo que el modelo de reorganización intercultural y plurilingüe de la sociedad mexicana visualiza la participación del Estado en tres dimensiones estratégicas de la vida social de las personas en las que las lenguas constituyen un factor fundamental: a) convivencia cotidiana, b) trabajos, oficios y ocupaciones, c) libertad de tránsito y migración.

Por un lado, existen cuatro componentes fundamentales relativos al Plan de Regulación Institucional del Modelo y la Política Intercultural de Lenguaje: a) regulaciones interculturales propositivas, b) lealtad y orgullo etnolingüística, c) practicas comunicativas con combinación plural de recursos idiomáticos y, d) ética y creencias plurales solidarias.

El paradigma de política ya explicitado líneas arriba se acompaña de un esquema de política pública en acción denominada Responsabilidad Institucional y Social Compartida (RISC), que promueve que los sujetos sociales sean participativos y participantes de las políticas públicas y estimula el involucramiento de todos los agentes sociales: hombres y mujeres, pueblos indígenas, instituciones públicas y privadas, universidades, centros de investigación, expertos

indígenas y no indígenas, diferentes medios de comunicación, vinculación interinstitucional y la articulación de esfuerzos con la federación, los estados y los municipios.

El quehacer del INALI

Contemplada en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003), la creación del INALI responde al impulso de una política del lenguaje que implica el ejercicio de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Todo ello con el propósito de construir una relación distinta entre el Estado y los pueblos indígenas, después de siglos de exclusión y marginación hacia la población indígena.

El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, en concordancia con el Artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Plan Sectorial de la Secretaría de Cultura, la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y el PROINALI, busca consolidar los logros alcanzados en materia de conocimiento, reconocimiento y sensibilización acerca de la amplia diversidad lingüística y cultural de México, de documentación y protección del patrimonio cultural y lingüístico, así como de preparación profesional de recursos humanos y comunitarios para impulsar la pluralización del desarrollo sociocultural, educativo y sociolingüístico del país.

Así, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas es una institución catalizadora de una política pública en materia de lenguas indígenas en seis vertientes esenciales:

1. Fomentar la revitalización, fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales en y desde la base comunitaria;
2. Convocar a los miembros de los pueblos indígenas a transformar en práctica habitual el uso y conservación de su lengua materna;
3. Fomentar en los Centros e Instituciones de Educación Superior la investigación de corto y mediano plazo sobre los conocimientos y las lenguas indígenas nacionales;
4. Profundizar con la participación de las organizaciones de migrantes indígenas, la estrategia de defensa y promoción de sus lenguas originarias en escenarios urbanos nacionales, fronterizos y transnacionales;
5. Impulsar que las lenguas indígenas nacionales sean parte de las políticas públicas de las diferentes instancias en los tres órdenes de gobierno;
6. Impulsar acciones con diferentes instituciones públicas de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como instancias privadas a fin de que las lenguas indígenas nacionales se visibilicen y escuchen en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

Entre las acciones para promover el conocimiento, reconocimiento, valoración y aprecio por las lenguas indígenas nacionales, el INALI desarrolla cinco ejes estratégicos de acción lingüística y sociolingüística:

1. Formalización de las lenguas indígenas nacionales (elaboración del catalogación de lenguas indígenas nacionales y el atlas lingüístico de México);
2. Documentación lingüística, elaboración de normas de escritura de las lenguas indígenas nacionales, elaboración de gramáticas, diccionarios y léxicos especializados (planeación de corpus);
3. Promoción en medios impresos y digitales del prestigio social de las lenguas indígenas nacionales (planeación de estatus);

4. Revitalización, enseñanza y aprendizaje de las lenguas indígenas nacionales,
5. Regulación del uso de las lenguas indígenas nacionales en la vida pública y privada.

Como parte de su estrategia de Formación, Acreditación y Certificación de Intérpretes en Lenguas Indígenas, el INALI ha diseñado un modelo que por una parte fomentara la formación de intérpretes y traductores por rama de especialidad (hasta el momento salud, justicia, desarrollo social y educación) y, por otra parte, certifica competencias laborales a través de estándares debidamente elaborados y aprobados por todos los agentes que participan en la tarea.

Con los intérpretes y traductores que logran la certificación, el INALI ha creado el Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (Panitli), instrumento de apoyo especializado en línea que tiene el propósito de satisfacer la demanda institucional y social de información sobre los servicios de interpretación y traducción en lenguas indígenas, especialmente para procesos judiciales.

Por otra parte, el INALI, en búsqueda de fomentar el prestigio de las lenguas indígenas y la lectoescritura, coordina la traducción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, entre otros materiales didácticos y de divulgación general.

El INALI también ha trabajado de manera coordinada en la elaboración y difusión de materiales en la lengua materna de los beneficiarios de diversos programas sociales, obras y servicios dirigidos a las comunidades indígenas de nuestro país que tienen que ver con la salud, educación, la participación ciudadana, el respeto a los derechos de las mujeres, la protección civil, seguridad, el combate a la trata de personas. Dichas acciones se han realizado con los tres poderes de la Unión, con los tres órdenes de gobierno, con organizaciones nacionales e internacionales y con instituciones académicas como las Universidades Interculturales y autónomas respectivas.

En cuanto a comunicación digital, el INALI da a conocer la diversidad lingüística de México a través de su portal: www.inali.gob.mx. A mediados de 2015, el Instituto cuenta con cerca de 50 mil seguidores en Facebook y con más de 5,000 en Twitter. En el caso de YouTube, el Instituto ha subido 220 videos y en Flickr tiene más de 1,400 fotografías.

Conscientes de que los estereotipos negativos y la discriminación se encuentran arraigados en el subconsciente colectivo, el INALI ha desarrollado una línea de trabajo con niños llamada “Los Guardavoces” a través de la cual se busca la realización de actividades lúdicas enfocadas al conocimiento y valoración de la diversidad lingüística y cuenta también con un micrositio en Internet con juegos interactivos y videos que fomentan ese mismo reconocimiento. Los Guardavoces operan de manera itinerante entre públicos indígenas y no indígenas. Esta experiencia se ha presentado y compartido con el país vecino de Guatemala por dos años consecutivos.

El INALI brinda asesoría y apoyo a proyectos de revitalización de las lenguas indígenas que se encuentran en riesgo. El propósito es reactivar el uso de las lenguas indígenas en las comunidades y evitar que se dejen de hablar. Entre esos proyectos y acciones podemos enumerar algunas de ellas:

- Realización de encuentros culturales y lingüísticos con el propósito de generar la convivencia entre los hablantes y el resto de la comunidad que no habla la lengua indígena.
- Atención a las iniciativas de las comunidades, autoridades y personas en proceso de

revitalización lingüística.

- Nidos de lengua y escuelas: acciones encaminadas a promover el aprendizaje de las lenguas indígenas con niños de las comunidades en casas o “nidos” de lengua en donde los adultos mayores conviven con los niños en la lengua indígena y la enseñan.
- Paisaje lingüístico para promover en las comunidades con lenguas en alto riesgo que la lengua sea vista y se escuche entre la población, a fin de darle prestigio y promover su valoración como un elemento de identidad y patrimonio cultural único y propio.
- Publicación de materiales. Se llevan a cabo talleres de enseñanza de la lengua, ya sea para hablarla o escribirla. Como un producto de dichos talleres, se tiene la generación de materiales didácticos: vocabularios, manuales y juegos infantiles tradicionales, todo ellos contextualizados en la cultura y diseñados especialmente para cada comunidad.

Es importante destacar que desde 2013 el INALI participa, junto a otras instituciones, en el Premio de Literaturas Indígenas de América, el cual es entregado en el marco de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara y tiene como objetivo reconocer anualmente la trayectoria de escritores en lenguas indígenas de todo el continente en géneros literarios como poesía, novela, teatro, cuento o ensayo. Se promueve la suma de más creadores, músicos, la elaboración de cortometrajes y largometrajes en lenguas indígenas, así como la generación de contenidos y espacios para programas de radio y televisión.

Todo lo anterior, como ya se dijo, propiciando siempre la participación directa de los pueblos y hablantes de lenguas indígenas nacionales y la articulación de esfuerzos interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno.

Conclusiones

No se puede valorar lo que no se conoce. Por eso, reiteramos que es indispensable promover el conocimiento, reconocimiento, valoración y aprecio de la diversidad cultural y lingüística de cada país como un valioso tesoro y patrimonio que nos ha de permitir pensar en nuestra unidad en la diversidad.

Sin diversidad nuestra visión de la vida se empobrece. Como señala la UNESCO, la diversidad cultural y lingüística es una fuerza motriz del desarrollo, no solo en lo que respecta al crecimiento económico, sino como medio de tener una vida intelectual, afectiva, moral y espiritual más enriquecedora. Para ello, es menester el impulso de políticas públicas interculturales, pues el ideal normativo de una sociedad homogénea no contribuye al establecimiento de una nación armónica. Más bien, la armonía social depende del reconocimiento y aceptación de la diversidad mediante una política social y cultural que se base en el respeto y reconocimiento de lo diferente, del otro (Todorov: 1991).

No basta con tener leyes avanzadas; es necesario pasar a acciones concretas. Las circunstancias históricas obligan a que los Estados modernos deban diseñar y promover políticas públicas del lenguaje que sean compatibles con los planes de desarrollo del país en lo que respecta a la pluralidad, interculturalidad e inclusión que deben estar presentar en el progreso económico y material. Por ello, la política intercultural del lenguaje como política pública que enarbola el INALI busca concretar los usos sociales e institucionales de las lenguas indígenas nacionales en todos los ámbitos de la vida pública y privada, lo que supone la inclusión en amplio sentido para toda la ciudadanía.

Así pues, desde este Vigésimo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, recordamos que las lenguas son el mejor instrumento para la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural intangible de México, de Latinoamérica y del mundo.

Finalmente, deseo comentar que el INALI ha suscrito un convenio de colaboración con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) para promover y difundir programas y actividades referentes a la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología, la innovación, el desarrollo social, servicios de docencia e investigación. Esto con el objetivo de desarrollar actividades de cooperación para fortalecer la identidad y riqueza lingüística y cultural de los pueblos indígenas de México y de los Estados Iberoamericanos. En ese sentido, el gobierno de México, a través del INALI, está convencido de la importancia de la cooperación en materia de políticas linguisticas con los países aquí presentes.

Bibliografía

Arendt, H. (1998). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [Conapred] (2012). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis, 2010). Resultados sobre diversidad cultural.* México D.F.: CONAPRED. Disponible en: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf.

Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe - Secretaría de Educación Pública [CGEIP-SEP] (2014). *Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018*. México D.F: CGEIB-SEP.

Ethnologue. Languages of de World: http://www.ethnologue.com/17/statistics/country/, consultado el 2 de julio de 2015.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas [INALI] (2008). *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales*. México, D.F.: INALI.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas [INALI] (2009). *Programa de Revitalización, Fortalecimiento y Desarrollo de las Lenguas Indígenas Nacionales 2008-2012.* México D.F.: INALI.

López, Luis Enrique (1997). *"La diversidad étnica, cultural y lingüística latinoamericana y los recursos humanos que la educación requiere"*, Revista Iberoamericana de Educación, 3, Educación Bilingüe Intercultural, enero-abril de 1997, en: http://www.oei.org.co/oeivirt/rie13.htm, consultado el 1 de julio de 2015.

López Sánchez, J. (2006). *El enfoque intercultural en la educación*. México D.F. :CGEIB-SEP.

Olivé, L. (2004). *Interculturalismo y justicia social*. UNAM: México, D.F.

Secretaría de Educación Pública [SEP] (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México D.F.: SEP. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf.

Villoro, L. (1993). *"Filosofía para un fin de época"*. Nexos, núm, 185. México, D.F.

Todorov, T. (1991). *Nosotros y los otros.* Siglo XXI. México D.F.

Referencias Normativas

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), México. Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

Ley General de los Derechos Linguísticos de los Pueblos Indígenas. México, Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2003.

Recursos Web

Ethnologue. Langues of the World: http://www.ethnologue.como/17/statistics/country, consultado el 2 de julio de 2015.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas [INALI] Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas. Disponible en: http://panitli.inali.gob.mx/.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] Consulta interactiva de datos en http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/, consultada el 3 de julio de 2015.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en: http://pnd.gob.mx/.

Programa Institucional del Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas PROINALI 2014-2018. Disponible en: http://www.inali.gob.mx/PROINALI.pdf

Reseña biográfica

Javier López Sánchez

Miembro del pueblo maya-tseltal del Estado de Chiapas, México. Es doctor en educación, maestro en lingüística indoamericana y licenciado en Educación Primaria para el Medio Indígena. Cuenta con diplomados sobre educación intercultural, derechos y cultura indígena, políticas públicas en educación, administración pública, liderazgo, negociación y resolución de conflictos por la Asociación Mexicana de Naciones Unidas, UNAM, Universidad la Salle y la Universidad Iberoamericana. Ha sido profesor de educación primaria indígena de la lengua maya-tseltal de bachillerato, licenciatura y posgrado. Profesor y conferencista en diversas universidades de México, Europa, Estados Unidos, Canadá y América Latina. Ha sido especialista invitado por la ONU, Doctor Honoris Causa por la Academia Mundial de Educación. Es Director General del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI).

Resumen

Esta ponencia busca responder principalmente las siguientes preguntas: ¿cómo han sido entendidas y tratadas las lenguas indígenas en las políticas públicas?, ¿cuál es la situación actual de las lenguas indígenas?, ¿qué paradigmas teóricos de deben seguir para crear e implementar políticas públicas pertinentes en materia lingüística? Esto para el contexto de México.

En el primer apartado se habla de la diversidad en el mundo y, sobre todo, en México para dar pie a desentrañar las visiones discriminatorias que aún persisten en muchos sectores de la sociedad, incluyendo el de gobierno. Se habla de los avances legislativos en materia de reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas de México, particularmente en lo que se refiere a las lenguas indígenas nacionales y se señala el reto que implica brindar la debida atención a las necesidades de los hablantes de lenguas indígenas y a quienes se autoadscriben como indígenas.

En un segundo apartado, se habla de la situación actual de las lenguas indígenas en México y de su número de hablantes. En un tercer momento, el rumbo que deben seguir las nuevas políticas públicas a favor de la diversidad cultural y lingüística y desde el paradigma de la interculturalidad, promover la equiparación de condiciones. En el último apartado se describe el quehacer del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, se desglosan sus objetivos y líneas de acción. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

V. Retos de la implementación de la reforma del servicio civil en Perú desde la perspectiva de los stakeholders: los retos de implementación de políticas públicas y el análisis comparado

Ponencia 1: La implementación de la reforma del servicio civil en el Perú: avances, retos y agenda pendiente

Cynthia Sú Lay

Introducción

La reforma del servicio civil que ha emprendido el Perú pretende encarar uno de los problemas más importantes del Estado peruano: la falta de una administración pública que otorgue servicios eficaces y eficientes a la ciudadanía y que esté acorde con el crecimiento económico y avance social experimentado por el país en los últimos veinticinco años.

La reforma del servicio civil se materializa en la Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057) que fue publicada en julio de 2013 y que entró en plena vigencia con la aprobación de sus tres reglamentos en junio de 2014.

Esta reforma tiene una visión de largo plazo, con dos objetivos inspirados en el servicio al ciudadano y el principio de meritocracia: (i) lograr un cambio institucional y cultural tanto en las organizaciones como en las personas que trabajan para él y (ii) establecer un régimen único para las personas que dan servicios al Estado. ¿Por qué un cambio institucional y cultural? Porque había predominado en la administración pública la improvisación, el desorden, la desidia, el clientelismo político. ¿Por qué establecer un régimen único? Porque, en la actualidad, existen quince formas de vinculación con el Estado y se busca ordenar derechos y deberes para casi seiscientos mil servidores (40% del total a nivel nacional, ver gráfico 1) que no pertenecen a las llamadas carreras especiales[67].

La implementación de la reforma del servicio civil ya está en curso e implica, principalmente, dos aspectos desde la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) que es el ente rector que impulsa la reforma. El primer aspecto es el relacionado con el diseño e implementación de las reglas destinadas a ordenar y mejorar el funcionamiento de los recursos humanos en las entidades públicas. Para cada uno de los temas por regular, SERVIR realiza un proceso que abarca un diagnóstico de la situación actual, la revisión de buenas prácticas (tanto nacionales como internacionales), la elaboración de las propuestas técnicas y su respectiva validación antes de elaborar la versión final del modelo peruano. El segundo aspecto está relacionado con el acompañamiento y promoción del tránsito ordenado, tanto de las entidades como de los servidores, al nuevo régimen del servicio civil en un plazo de seis años.

De esta manera, el objetivo del presente artículo es presentar los avances en la implementación de la reforma del servicio civil peruano, así como también esbozar los principales retos y agenda pendiente para la sostenibilidad de la misma teniendo en consideración no solo las condiciones

[67] Profesores de educación básica, docentes universitarios, personal de la salud, fuerzas armadas, diplomáticos, entre otros.

técnicas, sino también políticas.

1. Principales aspectos de la reforma del servicio civil

La reforma del servicio civil se da en un contexto 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 remunerativos (SERVIR: 2012a). Asimismo, en el sector público, trabajan alrededor de 1.4 millones de servidores públicos distribuidos en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y cada año ingresan más de cincuenta mil personas, incrementando la planilla pública en más de mil millones de nuevos soles cada año[68] (SERVIR: 2014e). Entonces, cabe preguntarse ¿este crecimiento del gasto en la planilla pública conlleva resultados y beneficios tangibles para el ciudadano?, ¿quién mide estos beneficios?, ¿qué tipo de correlación existe entre mayor gasto público y las mejoras en los servicios?

Existen quince formas distintas de vinculación con el Estado, cada una de ellas supone distintos derechos y deberes para las personas, a pesar que puedan estar realizando funciones o cargos similares. ¿Qué genera este desorden? Caos y mal clima laboral por las distorsiones creadas por las diferencias en derechos, responsabilidades e, incluso, pagos o sueldos.

El sector público no ha sido capaz de atraer y retener a personal calificado por ofrecer remuneraciones poco competitivas. Una buena política de gestión de las compensaciones para el servicio civil debe buscar definir niveles remunerativos y, en general, diversos tipos de compensación, orientados a reclutar y retener a las cantidades suficientes de servidores públicos *"con las capacidades, competencias y motivaciones adecuadas"* (OECD,2008: p.58). Sin embargo, el ingreso promedio mensual en el servicio civil ha constituido entre el 80%-90% del ingreso promedio mensual en el sector privado, las remuneraciones son bajas para los funcionarios o directivos, los cuales son mejor remunerados en el sector privado; en cambio, para las ocupaciones que requieren menos calificación, se aprecia una tendencia al emparejamiento con las remuneraciones del sector privado (SERVIR: 2012b).

La concentración de la compensación económica debe estar en los elementos relacionados con capital humano y no en suplementos de la remuneración tales como los incentivos. Perry & Wise (1990) encontraron que, en el servicio civil, las características del puesto de trabajo que contribuían al mejor desempeño eran la autonomía, identificación con las tareas realizadas y la percepción de la importancia de sus labores. Por otro lado, el capital humano abarca todas las capacidades técnicas y habilidades relacionadas con diversos factores reflejados, por ejemplo, por el nivel educativo y años de experiencia, las habilidades propias de las distintas profesiones, así como capacidades de liderazgo relacionadas con la capacidad de hacerse responsable por distintos niveles de autoridad gerencial (Reid: 2007, p.1). De esta manera, la reforma del servicio civil en Perú busca atraer al personal idóneo con mecanismos complementarios a la remuneración.

La falta de predictibilidad en la administración pública, las inequidades remunerativas y de derechos y las condiciones que afectan el clima laboral son elementos que restringen el desarrollo de un servicio civil eficiente y desmotiva la permanencia en el Estado.

[68] Aproximadamente, USD 350 millones de dólares americanos.

Ante este contexto, ¿cuáles son los objetivos que se plantea la reforma del servicio civil?:

- Servir mejor al ciudadano y mejorar la calidad del servicio público con un servicio civil orientado a los ciudadanos y a la gestión por resultados.
- Profesionalizar el Servicio Civil a través de la evaluación constante, la capacitación y el cumplimiento de metas. Se busca revalorar la función pública, atraer al talento y que sea un orgullo trabajar para el Estado. Un nuevo Servicio Civil ordenado donde el eje central sea la MERITOCRACIA. Esta última se aplicará para el ingreso al nuevo régimen, para la progresión y la permanencia en el servicio civil.
- Alcanzar, gradualmente, un único régimen, terminando con el caos y el desorden existente en materia de contratación, remuneraciones, deberes y derechos de los servidores públicos, a través de la creación de una nueva y única carrera pública.
- Consolidar el Sistema de gestión de personas del Estado y sus actores clave, que implica contar con instrumentos y técnicas modernas de gestión, así como el fortalecimiento de las oficinas de Recursos Humanos.

2. Avances de la implementación de la reforma

La implementación de la reforma del servicio civil engloba dos grandes aspectos: (i) el diseño y fortalecimiento del marco institucional y (ii) el tránsito de las entidades y servidores al nuevo régimen del servicio civil. El primer aspecto implica, principalmente, el diseño de las reglas de juego, herramientas, manuales para los distintos temas de la gestión del servicio civil como son la selección, gestión de la carrera, capacitación, entre otros, así como también poner en operación todas esas reglas y hacer el seguimiento a la implementación de la reforma y su impacto en el servicio civil. El segundo aspecto está relacionado con el acompañamiento técnico por parte de SERVIR a las entidades en su proceso de tránsito, la capacitación y asesoría tanto a las oficinas de recursos humanos y servidores públicos y, por último, la implementación de los concursos públicos para el pase de los servidores al nuevo régimen.

La reforma del servicio civil va en su primer año de implementación. A continuación, se explicará los avances realizados.

Diseño y fortalecimiento del marco institucional

Como se ha explicado en líneas anteriores, existe una diversidad de formas de vinculación con el Estado que trae como consecuencia un desorden en materia de gestión de los recursos humanos. En este sentido, SERVIR, como ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, ha optado por un diseño técnico de las reglas necesarias para la implementación de la reforma que brinde predictibilidad y sostenibilidad de la misma. Su estrategia tiene tres componentes: (i) diseño de reglas, (ii) validación y publicación de proyecto normativo, (iii) seguimiento.

(i) Diseño de reglas. Para cada tema por regular, SERVIR forma un equipo de trabajo multidisciplinario que sigue un proceso establecido con cinco pasos:

   a. Elaboración de un diagnóstico situacional, que incluye un trabajo de gabinete de revisión y análisis de la normativa emitida en el país y labor de campo para levantar casuística que recoja la diversidad de prácticas en el tema a regular.

b. Elaboración de una comparación con buenas prácticas internacionales, tanto en el sector público como en el sector privado.

c. Plantear una propuesta de reglas que son discutidas y validadas internamente con las distintas unidades orgánicas de SERVIR.

d. Validación y publicación de proyecto normativo. Ver detalle en el punto (ii) siguiente.

e. Ajuste de propuesta y publicación de proyecto normativo final.

(ii) Validación y publicación de proyecto normativo. Esta etapa supone un proceso de validación externa que implica discusiones con entidades que tengan buenas prácticas en los temas a tratar o que sean representativas de los temas por regular para asegurar que las reglas responden tanto a las necesidades como a las capacidades de las mismas. Por otro lado, las propuestas normativas también son validadas con expertos en el tema, que puede incluir a servidores públicos con vasta experiencia, académicos y expertos nacionales e internacionales, según sea el caso. Luego de ello, SERVIR publica el proyecto normativo durante tres semanas para recibir comentarios de las personas interesadas. Así, todas las directivas que viene publicando SERVIR en el marco de la reforma son prepublicadas en el diario oficial El Peruano y en la página web de SERVIR. Con esta prepublicación, se recogen los comentarios de entidades públicas, servidores e interesados en el tema. Estos aportes permiten enriquecer las propuestas antes de su publicación y entrada en vigencia.

(iii) Seguimiento. Luego de la publicación de los instrumentos normativos, se realiza un seguimiento tanto al funcionamiento del instrumento como al proceso de implementación del mismo dentro de la reforma.

Durante el año 2014 y lo que va de este año 2015, el énfasis en SERVIR ha sido la elaboración y aprobación de los instrumentos normativos necesarios que garanticen la adecuada implementación de la reforma. En este sentido, el hito más importante en el año 2014 fue la aprobación de los tres reglamentos en junio de dicho año, para la entrada en vigencia plena de la Ley. Cabe señalar que dicha aprobación se dio un año después de aprobada la Ley del Servicio Civil, a diferencia, por ejemplo de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa que demoró seis años. ¿Qué abarcan los reglamentos de la Ley del Servicio Civil?

- Reglamento general, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 040-2014-PCM. Desarrolla reglas en materia de organización del servicio civil, derechos, obligaciones, capacitación, evaluación, etc.

- Reglamento del régimen especial para gobiernos locales, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 041-2014-PCM. Plantea un régimen simplificado para municipalidades pequeñas con menos de veinte servidores.

- Reglamento de compensaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 138-2014-EF. Contiene las reglas referidas al pago de compensaciones económicas y no económicas.

Luego de la reglamentación, era necesaria la elaboración de directivas que regularan, de manera específica, los procedimientos por seguir por parte de las entidades y servidores públicos.

Así, en 2014, se aprobó las siguientes directivas:

- Guía de Mapeo de Puestos: Explica a detalle cómo llevar a cabo el primer paso del análisis situacional de la entidad para su tránsito al nuevo régimen, en donde la entidad debe realizar un mapeo de puestos donde analiza el tipo y cantidad de servidores que tiene actualmente trabajando (SERVIR: 2014d).
- Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas: Este sistema establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil, a través del conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos. El objetivo de la norma es estandarizar y alinear los procesos y los productos del sistema en las entidades públicas para que, de esta manera, tengan el panorama global de los procesos que deben implementar (SERVIR: 2014c).
- Reglas de aplicación progresiva para la aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad: Tiene por finalidad establecer las reglas de aplicación progresiva de la aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), que se aplicarán durante la implementación de la reforma (SERVIR: 2014b).
- Lineamientos para la administración, funcionamiento, procedimiento de inscripción y consulta del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (RNSDD): La finalidad es que las entidades del Estado tengan un instrumento que dispone y aclara las obligaciones para inscribir y consultar el registro y mantenerlo actualizado (SERVIR: 2014a).

En 2015 se aprobaron los siguientes instrumentos:

- Inicio del proceso de implementación del Nuevo Régimen del Servicio Civil: Contiene las reglas para el inicio del proceso de implementación del nuevo régimen (SERVIR: 2015d).
- Familias de puestos y roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al régimen del servicio civil: Contiene las reglas para la determinación de roles de las familias de puestos, así también qué familias y roles serán aplicables al servicio civil. El MPT reemplaza al clasificador de cargos del ex Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que contenía los puestos genéricos usados para la definición de los puestos en las entidades. El MPT contiene la descripción del perfil de puestos tipo, en cuanto a las funciones y requisitos generales necesarios dentro de cada rol de la familia de puestos y sirve de base para que las entidades elaboren su manual de perfiles de puestos (SERVIR: 2015b).
- Régimen y procedimiento disciplinario de la Ley del Servicio Civil: Desarrolla las reglas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador que establece la Ley del Servicio Civil y su reglamento general, con la finalidad de orientar a las entidades públicas respecto de la aplicación del nuevo régimen disciplinario (SERVIR: 2015c).
- Directiva y Guía para el dimensionamiento de las entidades públicas: Describe el mecanismo que sirve para identificar mejoras en las entidades como parte de su tránsito al nuevo servicio civil y contiene la metodología para definir el dimensionamiento de las entidades en términos de dotación de personal y las mejoras internas de la entidad (SERVIR: 2015a).

- Plan de Acción del Modelo de Gestión del Rendimiento en su etapa piloto: Define el primer grupo de entidades pilotos que iniciarán la gestión del rendimiento en el 2015 (SERVIR: 2015e).

La tabla 1 presenta la relación completa de directivas aprobadas, prepublicadas y en proceso de validación.

Tránsito de las entidades y servidores

El proceso de tránsito de las entidades implica la realización de una serie de acciones con el fin de hacer una mejora institucional para la mejor provisión de sus servicios a los ciudadanos. De esta manera, para poder realizar los concursos públicos para el pase de los servidores, la entidad tiene que prepararse a través de cuatro etapas.

(i) Preparación: implica la conformación de una Comisión de Tránsito y la ejecución de acciones de comunicación y sensibilización del personal sobre el contenido de la Ley del Servicio Civil y normas complementarias.

(ii) Análisis situacional: supone una foto en términos del número de personas trabajando en la entidad y los procesos que realiza la entidad para diagnosticar mejoras posibles de gestión y operación en la organización.

(iii) Mejora interna: incluye la aplicación de mejoras en procesos y estructura (de ser el caso), la determinación de los puestos y la cantidad ocupantes necesarios (tamaño de planta óptimo), la elaboración de perfiles de puestos y la valorización de los mismos.

(iv) Implementación del nuevo régimen: implica la realización de los concursos públicos de los puestos aprobados y presupuestados para el pase de los servidores al nuevo régimen.

A julio de 2015, 163 entidades de los tres niveles de gobierno se encuentran en proceso de tránsito y SERVIR les está brindando asistencia técnica en cada una de las etapas.

Acciones de difusión

Todo proceso de cambio debe contar con un plan de comunicación que permita difundir los objetivos, avances, a los distintos actores involucrados para sumar aliados y lograr su implementación sin sobresaltos.

En cuanto a la implementación operativa de la Ley, se vienen realizando capacitaciones a servidores, que abarcan la difusión los contenidos de la Ley; formación y capacitación a directivos y servidores; y, capacitación a las oficinas de recursos humanos de las entidades responsables de implementar la reforma.

Es, por ello, que en el año 2014 se realizaron diversos ciclos de conferencias en todas las regiones del país, contando con la participación de más de seis mil jefes y operadores de las oficinas de recursos humanos de 1 734 entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en un total de 36 conferencias en las cuales, además de exponer lo concerniente al Sistema de Gestión de Recursos Humanos, se divulgaron los contenidos principales del proceso de tránsito de las entidades y de las personas en el marco de la Ley (SERVIR: 2014e).

También, se viene realizando capacitaciones a servidores públicos para difundir los contenidos de la Ley del Servicio Civil. Así, se ha capacitado a más de 18 mil personas a nivel nacional entre 2014 y 2015. También, se atiende consultas sobre el funcionamiento del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y el nuevo régimen del servicio civil.

Como se ha descrito anteriormente, uno de los objetivos de esta reforma es mejorar el servicio público. Entonces, la percepción ciudadana resulta crucial para la sostenibilidad de nuestras acciones. SERVIR encargó en los años 2013 y 2014 la realización de una encuesta de percepción ciudadana sobre la reforma del servicio civil. La primera encuesta se efectuó en julio del 2013, previa a la aprobación de la Ley en el Congreso de la República y buscó visibilizar el importante apoyo que la población tenía sobre esta importante reforma. La segunda encuesta se trabajó en diciembre del 2014, para analizar la percepción sobre la reforma y su variación respecto del año anterior, teniendo en consideración que la Ley de Servicio Civil ya estaba vigente y se habían realizado esfuerzos de difusión de sus beneficios. Los principales resultados fueron (SERVIR: 2014e):

- El nivel de aprobación a la reforma subió entre las personas que la conocen. La aprobación subió quince puntos entre los años 2013 y 2014.
- La percepción de impacto positivo sobre los servicios públicos de los que conocen la reforma se elevó en diez puntos.
- El concepto de meritocracia continúa siendo ampliamente aceptado por los peruanos como la base de la reforma del servicio civil, estando por encima del 80%.
- El porcentaje de peruanos que considera que la Ley tendrá un impacto positivo en los servicios que el Estado da a los ciudadanos se incrementó de 79% en el 2013 a 82% en 2014, tanto entre quienes expresaron que conocían de la reforma como entre quienes no la conocían. Esto se produce luego de conocer sus principales aspectos.

Como se puede apreciar, se ha avanzado en la difusión de los beneficios de la reforma. Desde la formulación del modelo de reforma, se ha venido trabajando con los distintos grupos de interés (servidores, organizaciones sindicales, partidos políticos, academia, sector privado, entre otros), sin embargo, queda en agenda trabajar de manera más estrecha con ellos con el fin de dar sostenibilidad a esta gran reforma del Estado.

3. ¿Cuál es la agenda pendiente y los retos por enfrentar?

La agenda pendiente para los próximos meses incluye la asistencia técnica a las entidades para su preparación al tránsito al nuevo régimen; la implementación progresiva de la gestión de rendimiento; terminar la normatividad específica para la gestión de recursos humanos en gobiernos locales; el diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo a la implementación, entre otros. Este sistema de seguimiento puede ir de la mano con la implementación de un observatorio del servicio civil que brinde información relevante para la toma de decisiones con un cuadro integral de mando con los principales indicadores para seguimiento de la implementación de la reforma. Este observatorio podría incluir, además, indicadores que midan la relación entre la oferta educativa y la demanda de servidores por parte de las entidades públicas para, de esta manera, mejorar la profesionalización del servicio civil.

La reforma del servicio civil es un proceso iterativo, que va cobrando sentido cuando el nuevo sistema está funcionando y retroalimentándose permanentemente. Este ciclo de políticas implica que:

- Los componentes jurídicos fundamentales, incluyendo normas complementarias, están aprobados;
- Los servidores pasan a través del sistema de transición;
- Las bases para la implementación de la carrera de los servidores públicos están diseñadas y se encuentran en funcionamiento;
- Los componentes del sistema están en marcha.

Entonces, resulta crucial que la reforma del servicio civil sea vista como un flujo continuo de acciones, dado que las políticas públicas en un área determinada no progresan en etapas ordenadas, sino más bien que son etapas que se van agregando para llegar al modelo completo y donde el seguimiento y la retroalimentación deben ser una constante.

Los países han venido impulsando reformas con un alcance menor al de la reforma del servicio civil peruano actual. Su ámbito de aplicación solo se ha enfocado en un segmento del servicio civil (como la capa directiva) o solo ha incluido a un nivel de gobierno (enfoque en el gobierno nacional, dejando de lado los niveles de gobierno local). A continuación, tenemos algunos ejemplos (Gringle: 2012; Morales: 2011; OECD: 2010):

- Chile: la última reforma del servicio civil cuenta ya más de diez años y sigue en proceso de expansión gradual. Su enfoque fue en el grupo de directivos públicos con un alcance para, aproximadamente, mil cien (1100) puestos. En cambio, la reforma del servicio civil peruano tiene un alcance para todos los grupos de servidores civiles y abarca a más de medio millón de personas.
- Brasil, España y Argentina: Las reformas de los servicios civiles brasilero, español y argentino, continúan en proceso de implementación gradual y cuentan, hasta la fecha, con una duración de dieciocho, ocho y veinticuatro años, respectivamente.

Así, se tiene una serie de retos para la adecuada implementación de la reforma en Perú en un plazo de seis años que se pueden agrupar por los distintos actores involucrados.

(i) Entidades: El servicio civil está organizado en dos mil entidades en los tres niveles de gobierno, donde casi 1 900 corresponden a municipalidades. Del total de municipalidades, alrededor de 900 cuentan con menos de 20 servidores e, incluso, la mitad de estas últimas cuentan con menos de diez servidores (INEI: 2014). Esto refleja la alta heterogeneidad de las capacidades del Estado para responder a las necesidades cambiantes de sus ciudadanos. Son pocas las entidades que han desarrollado sus recursos humanos con técnicas modernas de gestión. De ahí el reto del diseño de reglas que puedan ser aplicables a las distintas realidades de las entidades públicas sin bajar los estándares de calidad perseguidos por la reforma.

(ii) Empresas y consultores en recursos humanos: El tránsito de las entidades al nuevo régimen implica la implementación de una serie de herramientas técnicas nuevas en el sector público. Dada las capacidades organizacionales actuales de las entidades, es probable que necesiten acompañamiento externo. La oferta de empresas y consultores en recursos humanos con conocimiento del sector público es limitada, más aún fuera de Lima. Es por ello que SERVIR viene realizando acciones para incrementar esta oferta tanto en número como en calidad y puedan acompañar a las entidades en la ejecución de las acciones de su proceso de tránsito.

(iii) Servidores públicos: El tránsito al nuevo régimen para los servidores es voluntario. El reto, entonces, es brindar los incentivos necesarios para su tránsito, en forma ordenada, en los próximos cinco años, acompañado de un proceso de gestión de cambio cultural en la medida que se trata de un proceso de largo plazo y no solo un cambio de régimen laboral.

(iv) Medios de comunicación y ciudadanía: Se debe continuar con las acciones de comunicación y difusión sobre los aspectos que involucra la reforma del servicio civil, donde se vea que se trata de una reforma en favor de la ciudadanía de largo plazo, teniendo en cuenta, además, el contexto político de elecciones presidenciales en el 2016.

(v) Fortalecimiento institucional de SERVIR: por un lado, como ente rector y; por otro lado, por su función de acompañamiento a las entidades en su proceso de tránsito. Para ello, el propio SERVIR debe realizar su tránsito al nuevo régimen y continuar la implementación de su Sistema de Gestión de la Calidad bajo la norma internacional ISO 9001:2008, en el cual el año 2014 certificó cuatro de sus procesos misionales.

(vi) Cooperación internacional: Seguir trabajando conjuntamente con la cooperación internacional para sumar esfuerzos para el trabajo con los gobiernos regionales y locales en la mejora institucional de los mismos. El éxito de los programas apoyados por la cooperación internacional se basan en la institucionalidad de las entidades públicas que son sus contrapartes.

(vii) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE: el Perú viene impulsando el trabajo para una futura adhesión del país al grupo de países de la OCDE. En este contexto, SERVIR ha sido considerado como entidad líder de la Red de Empleo Público y Gestión, que forma parte del Comité de Gobernanza Pública liderado por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. De esta manera, la reforma emprendida se enmarca, también, en este proceso.

En resumen, son varios los retos que tenemos por delante para la implementación de la reforma del servicio civil en un contexto donde el Perú viene experimentando un crecimiento económico. Así, el reto principal de nuestro país es lograr que ese crecimiento económico sea sostenible, pero solo se podrá lograr con un servicio civil profesionalizado.

Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2012a). *Características del servicio civil peruano*. Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2012b). *Hoja de ruta para la implementación del subsistema de gestión de la compensación*. Documento de trabajo, Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos. Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2014d). *Guía de Mapeo de Puestos*. Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2014e). *Implementación de la reforma del servicio civil*. Avances y logros. Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2015e). *Plan de Acción para la implementación del Modelo de Gestión de Rendimiento en su Etapa Piloto*. Lima: SERVIR.

Gringle, M. (2012). *Jobs for the boys. Patronage and the State in comparative perspective*. Cambridge, Massachussetts & Londres: Harvard University Press.

Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2014). *Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU)*. Lima. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1246/index.html

Morales, L. (2011). *La Calidad de los Servicios Públicos: Reformas de la Gestión Pública en Chile (1990-2009)*. México, D.F.: FLACSO.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2008). *The State of Public Service*. Paris: OECD Publications.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2010). *Reviews of Human Resource Management in Government*. Brazil 2010. Federal Government. Paris: OECD Publishing.

Perry, J., & Wise, L. (1990). *The Motivational Bases of Public Service*. Public Administration Review.Volumen 50, Nº 3, mayo-junio.

Reid, G. (2007). *Public Administration Salary Setting: Principles and Mechanisms for Satisfying Them*. Washington, DC: The World Bank.

Referencias Normativas

Directiva N.º 001-2014-SERVIR/GDSRH-"Directiva que aprueba los Lineamientos para la Administración, Funcionamiento, Procedimientos de Inscripción y Consulta del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido".

Directiva N.º 001-2014-SERVIR/GPGSC-"Reglas de aplicación progresiva para la aprobación del Cuadro de Puestos de las Entidades".

Directiva N.º 002-2014-SERVIR/GDSRH-“Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas”.

Directiva N.º 002-2014-SERVIR/GDSRH-“Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas”.

Directiva N.º 001-2015-SERVIR/GDSRH-“Normas para la aplicación del Dimensionamiento de las Entidades Públicas”.

Directiva N.º 001-2015-SERVIR/GPGSC-“Familias de puestos y roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al régimen del servicio civil”,”Catálogo de Puestos Tipo”.

Directiva N.º 001-2015-SERVIR/GPGSC-“Familias de puestos y roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al régimen del servicio civil”,”Catálogo de Puestos Tipo”.

Directiva N.º 002-2015-SERVIR/GPGSC-“Régimen Disciplinario y Procedmiento Sancionador de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil”.

Directiva N.º 003-2015-SERVIR/GPGSC-“Inicio del proceso de implementación del nuevo régimen del servicio civil”.

Reseña biográfica

Cynthia Sú Lay

MBA por la Pontificia Universidad Católica del Perú, candidata a magíster en Gerencia Social por la misma casa de estudios y Licenciada en Economía por la Universidad del Pacífico (Perú). Tiene más de diez años laborando en el sector público y en organizaciones no gubernamentales internacionales, principalmente, en temas de reforma del servicio civil, modernización del Estado, fortalecimiento institucional y desarrollo organizacional. Formó parte del equipo técnico que diseñó la reforma peruana y forma parte del equipo que lidera su implementación y consolidación. Actualmente, se encuentra encargada de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR (Perú).

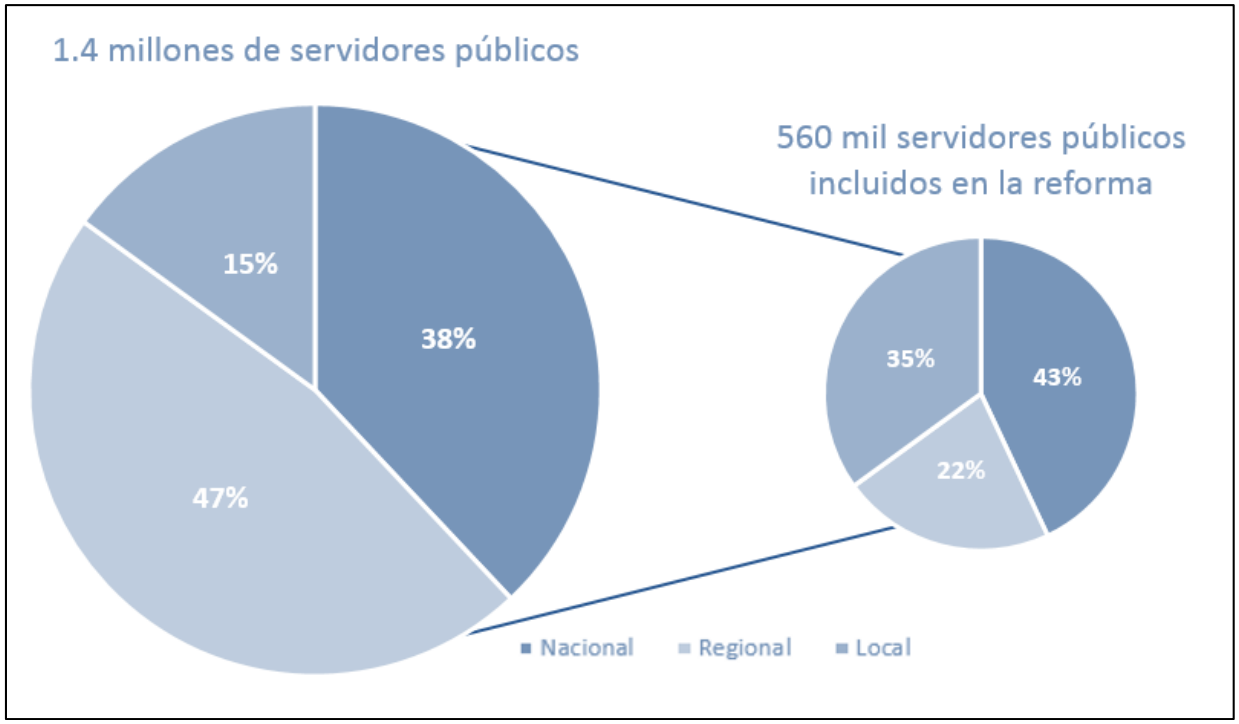
Cuadros, tablas y gráficos

Tabla 1
Directivas según proceso de publicación

En validación	Prepublicadas	Publicadas
Lineamientos para: control de asistencia, administración de legajos de servidores civiles, períodos de prueba y reglamento interno del servicio civil.	Categorización de las entidades públicas respecto al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y ámbito de acción de las oficinas de recursos humanos.	Inicio del proceso de implementación del Nuevo Régimen del Servicio Civil.
Gestión del Rendimiento.	Directiva que desarrolla el modelo de Gestión del Rendimiento y aprueba los instrumentos que establecen los procedimientos que se deben llevar a cabo en el ciclo de gestión del rendimiento.	Lineamientos para la administración, funcionamiento, procedimiento de inscripción y consulta del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido–RNSDD.
Gestión de la capacitación.	Reglas para el ejercicio del Derecho de Defensa y Asesoría de los servidores y exservidores civiles.	Reglas de aplicación progresiva para la aprobación del Cuadro de Puestos de las Entidades.
Reglas complementarias para la aplicación de la Ley del Servicio Civil y sus reglamentos.	Cuadro de Puestos de la Entidad.	Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas.
Proceso de Selección e Inducción.		Directiva y Guía para el dimensionamiento de las entidades públicas.
Estructura de carrera del servicio civil.		Familias de puestos y roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al régimen del servicio civil.
Vinculación y desvinculación: Modelos de contrato y resoluciones.		Régimen y procedimiento disciplinario de la Ley del Servicio Civil.
		Guía de Mapeos de Puestos.
		Aprobación del Plan de Acción del Modelo de Gestión del Rendimiento en su etapa piloto.
		Definición del primer grupo de entidades pilotos que iniciarán la gestión del rendimiento en el 2015.

Fuente: SERVIR.

Gráfico 1
Número de servidores públicos a nivel nacional



Fuente: Planilla Electrónica, MTPE.
Elaboración propia.

Resumen

La reforma del servicio civil pretende encarar uno de los problemas más importantes del Estado peruano: la falta de una administración pública que otorgue servicios eficaces al ciudadano y que se condiga con el crecimiento económico y avance social experimentado por el país en los últimos veinticinco años. En julio de 2013, se publicó la Ley del Servicio Civil (Ley N.° 30057) y entró en vigencia luego de aprobarse los tres reglamentos en junio de 2014. Ahora está en curso su implementación, que implica diseñar y poner a funcionar reglas que ordenen y mejoren el funcionamiento de los recursos humanos en las entidades públicas, así como acompañar y promover el tránsito ordenado de las entidades y los servidores al nuevo régimen.

Esta reforma intenta responder a una serie de interrogantes como ¿por qué un cambio institucional y cultural?, ¿por qué establecer un régimen único?, ¿el crecimiento del gasto en la planilla pública conlleva resultados y beneficios tangibles para el ciudadano?, ¿quién mide estos beneficios?, ¿qué tipo de correlación existe entre mayor gasto público y las mejoras en los servicios?

El objetivo del presente artículo es presentar los avances en la implementación de la reforma del servicio civil peruano, así como también esbozar los principales retos y agenda pendiente para la sostenibilidad de la misma teniendo en consideración no solo las condiciones técnicas, sino también políticas.

Ponencia 2: Análisis de los stakeholders respecto a la reforma del servicio civil

Mayen Ugarte Vásquez-Solís
Rocío Matos Solórzano

Lograr la aprobación, y luego implementar adecuadamente una reforma como la del servicio civil, requiere una estrategia que tome en cuenta la gran cantidad de intereses en juego. Estos intereses son muy diversos y se originan, tanto en motivaciones personales, como institucionales. La gran diversidad de actores y de afectados, el momento político y hasta las coincidencias juegan un papel importante en los procesos de aprobación e implementación.

Una reforma que pareciera solo interesar de forma directa a la burocracia, desata reacciones de muchos otros actores a medida que avanza su implementación. En el proceso se encontrarán políticos, técnicos, académicos, proveedores, servidores y en el plano institucional, organizaciones gremiales, entidades responsables de los recursos, de las personas, de los procesos, etc., gobiernos subnacionales con problemáticas propias, partidos políticos, todos ellos con responsabilidades que pueden entrar en contraposición si no se gestiona adecuadamente la cooperación y el apoyo político.

La reforma del servicio civil pertenece al grupo de reformas cuyo éxito se encuentra basado en la capacidad de coordinación y colaboración del Estado, así como en la posibilidad de sostener alianzas por largo tiempo, más allá de las coyunturas políticas específicas. Todo ello convierte al análisis de los stakeholders en una herramienta fundamental para intentar predecir el derrotero que tendrá la reforma y construir plataformas de apoyo que la sostengan a través del tiempo y los periodos de gobiernos cada uno con composiciones políticas distintas.

La reforma del Servicio Civil peruano: un poco de historia

Para entender el complejo proceso que ha seguido y continuará ocurriendo con la reforma del servicio civil en el Perú, es importante entender cómo es que la misma se fue gestando en dos décadas, hasta convertirse en un tema de la agenda nacional, soportado por una demanda de la opinión pública, suficiente para lograr su ingreso a la agenda política y su posterior aprobación.

El Perú tiene un servicio civil o de carrera desde 1950, cuando se aprueban la Ley del Estatuto y Escalafón del Servicio Civil y su reglamento, los cuales norman de forma integral la carrera administrativa. Si bien entre 1969 y 1973 se dictan algunas medidas para organizar los aspectos salariales de los servidores, es recién en 1978, que se dan medidas para aprobar un régimen de remuneraciones único y homologado para todos los trabajadores de la administración pública, a partir de la dación del Decreto Ley 22404.

Con la aprobación de la Constitución Política de 1979, se lleva a rango constitucional la Carrera Administrativa, la estabilidad laboral absoluta y un régimen salarial único que establecía una escala salarial en función de una jerarquía asignada a los más altos cargos públicos de los funcionarios de los tres poderes del Estado[69]. En 1984 se dicta la Ley de Bases de la Carrera

[69] Constitución Política del Perú de 1979, "Artículo 58°. Los funcionarios y servidores públicos están al servicio de la Nación. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.

Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, con un enfoque similar al del Estatuto, adecuándolo a las disposiciones constitucionales de estabilidad laboral absoluta. Producto de ello, se incorpora el derecho a la estabilidad absoluta desde el primer día de vinculación, dado que se entiende que el proceso de ingreso más riguroso sustituiría el periodo de prueba, entre otras disposiciones. Uno de los principales objetivos de esta norma fue regular la dispersión salarial que se estaba presentando en el sector público a partir de normas de excepción dadas al Decreto Ley 22404, en los años precedentes y bajo el argumento de la especialidad de cada institución (SERVIR: 2012).

En ese contexto, llega la crisis de los años 80, que en el caso peruano llevó a una situación de recesión e hiperinflación, el cual produjo una caída de los salarios reales aproximada al 54% en el periodo 1988-1990, con una inflación máxima alcanzada en el último año de la década de 7,649.7 % (Guevara Ruiz:1999). En ese escenario, los sueldos de la administración pública perdieron rápidamente competitividad, dejaron las instituciones públicas que, aún en circunstancias y la capacidad de la administración pública de prestar servicios y hacer inversiones se vio muy disminuida.

Adicionalmente, en el año 1985 se aprobó el Decreto Supremo 070-85-PCM que autorizó a las municipalidades a negociar convenios colectivos con cargo a sus ingresos. Sobre esta medida no hubo ningún control central ni sistema de registro. Posteriormente, esta medida demostró su improvisación dado que en no pocos casos las negociaciones fueron muy concedentes afectadas por las situaciones electorales. Si bien se conocen casos de las distorsiones originadas en estas medidas, no existe un registro sistemático de las mismas. Se han identificado casos como el compromiso de recursos futuros hasta alcanzar la casi totalidad de los mismos y hasta por varios periodos presupuestales solo en salarios, acuerdos para el reemplazo de los puestos vacantes por familiares como si fueran herencia, ingreso al sistema de pensiones de la Ley 20530 de personas a las que no les correspondía legalmente el sistema por medio de los convenios colectivos, entre otros.

La ola descentralizadora que alcanzó a América Latina esa década también llegó al Perú. En el año 1989 se crearon doce regiones y se transfirieron apresuradamente el personal y los servicios del Estado, dado que se estaba *ad portas* del proceso electoral presidencial. La celeridad con la que se realizó el proceso, el modelo de gobiernos regionales que replicaba a los poderes legislativo y ejecutivo, sumados a la pérdida de capacidad técnica que vivió la administración pública por la crisis económica, produjeron un proceso de descentralización bastante improvisado en el que se produjo el quiebre de los vínculos administrativos entre niveles de Gobierno, afectando, desde la perspectiva de la gestión de la administración pública, los flujos de información sobre recursos humanos, no solo para la Carrera Administrativa, sino también para las carreras de especiales y los sistemas pensionarios.

Otro elemento contextual importante a considerar fue el sistema de pensiones del que gozaba un grupo de personas en el sector público. El régimen pensionario del Decreto Ley 20530 con-

Artículo 59°. La ley regula lo relativo al ingreso, derechos y deberes que corresponden a los servidores públicos así como los recursos contra las resoluciones que los afectan. No están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, ni los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedad de economía mixta.
Artículo 60°. Un sistema único homologa las remuneraciones, bonificaciones y pensiones de los servidores del Estado. La más alta jerarquía corresponde al Presidente de la República. A continuación, a senadores y diputados, ministros de Estado y magistrados de la Corte Suprema".

cedía pensiones vitalicias con cargo a los recursos del Estado a un grupo reducido de funcionarios. El monto de la pensión de un exservidor se indexaba al del último puesto ocupado en la administración pública y cuando fallecía, la pensión pasaba a su esposa y al fallecer esta, a sus hijas solteras.

En el año 2004, el entonces viceministro de Economía señaló ante el Congreso de la República que en ese ejercicio presupuestal las pensiones de este sistema representaban el 9.4% del presupuesto de la república, lo que significaba un incremento con respecto al 2013 en que fue 8.4% del presupuesto (Zavala: 2004). Ese cambio sería una tendencia ya que cualquier incremento en los salarios del sector público, producía lo que se llamó el "efecto espejo": un nuevo sol incrementado para el personal activo representaba un nuevo sol para el personal jubilado bajo el régimen de esa Ley, con un alto impacto en el presupuesto público.

La primera parte de la década del 90 se caracterizó por la implementación de reformas económicas para salir de la crisis en que se encontraba el país. Según Cortázar (2002: p.6) *"El gobierno elaboró y puso en práctica un Programa de Estabilización destinado a frenar la hiperinflación y posibilitar una recuperación de las cuentas públicas aminorando el déficit público"*. Es en este marco que se decide hacer recortes de personal en el sector público. Así, un primer esfuerzo correspondió a la creación de programas de compra de renuncias y el segundo fue la implementación de evaluaciones masivas no siempre adecuadamente diseñadas.

La primera medida, si bien consiguió los objetivos fiscales perseguidos, dejó a la administración pública en una situación aún más precaria respecto de la idoneidad de sus recursos humanos, ya que dichos programas no permitieron que la administración decidiera quiénes podrían acogerse a ellos, sino que la decisión era enteramente del trabajador. En consecuencia, se generó una salida de personas valiosas que, o lograban reinsertarse en la actividad privada, o tenían un perfil emprendedor que consideraron como alternativa iniciar otras actividades.

Las evaluaciones masivas, si bien también cumplieron con el objetivo de corto plazo de reducción del déficit fiscal, al ser inadecuadamente desarrolladas, generaron que muchos años después, mediante reivindicaciones políticas y judiciales, el derecho a retornar a la administración pública (se les conoce como las "listas de reincorporados) en cualquier plaza que quedara vacante.

En 1995 la Ley N° 26507 dispone la desactivación del Instituto Nacional de Administración Pública, hasta ese entonces la autoridad técnica que conducía el sistema administrativo de recursos humanos y traslada sus competencias a la Presidencia del Consejo de Ministros, con excepción de las referidas a aspectos remunerativos que son encargadas al Ministerio de Economía y Finanzas.

Como puede observarse, la administración pública peruana se encontraba en una compleja y delicada situación (Tabla 1). Por un lado, estaba muy deteriorada por los efectos de las crisis económicas y políticas de las dos décadas anteriores. Por el otro, no se podía dejar de tomar medidas para mejorar la capacidad de delivery en los servicios públicos y en el ejercicio de las funciones de gobierno, máxime en un escenario en el que se había iniciado el proceso de reinserción internacional[70] y la reforma de la economía para controlar la crisis.

[70] El autogolpe de Fujimori en 1992 provocó la drástica reducción de los fondos internacionales, la marginación política en la comunidad internacional y la preocupación de los inversionistas. Producto de ello se vivieron meses muy

Dicho contexto lleva al Gobierno a desarrollar varias fórmulas para evitar las complejidades que conllevaban las reglas de la Administración Pública. Así, frente a la necesidad de contar con algunos cuadros técnicos altamente calificados, se financiaron dichos puestos con cargo a los proyectos de inversión que se negociaba con la cooperación ("islas de eficiencia") y se crea un régimen de excepción denominado Fondo de Apoyo Gerencial con una escala salarial más alta para ocupar puestos considerados clave en la línea (directores nacionales de los Ministerios) y de confianza en el Gobierno Nacional.

Dichas iniciativas no fueron suficientes pues en ese periodo también se requirió primero, cubrir algunos de los puestos que quedaron vacantes y una vez superada la etapa más crítica de la crisis, la contratación de personal para ampliar la cobertura de los servicios e implementar inversiones. Frente a esta realidad, más allá de las prohibiciones presupuestales, las entidades comenzaron a contratar personal bajo el régimen de locador amparado en las normas del código civil (contratos de servicios no personales-SNP). Sin embargo, la gran mayoría de estas personas realizaban labores similares a las de quienes estaban bajo el régimen de carrera, los regímenes especiales y en general cubiertos por normas laborales o estatutarias en las que se les reconocían derechos como la estabilidad, las vacaciones, los beneficios de la seguridad social, etc.

Esta situación generó años más tarde, que el Estado perdiera muchos de los juicios por reposición que esas personas y que la situación de dispersión salarial se volviera insostenible. Contribuyó también, de forma determinante, a incrementar la rotación de personal en las entidades públicas cuando cambiaba la autoridad; ya que, en la práctica, era como si todos esos puestos fueran de confianza. Asimismo, al no podérseles aplicar ningún sistema de selección por méritos o de evaluación, también se facilitó comportamientos clientelistas por parte de las autoridades, lo que no garantizaba que los puestos fueran ocupados por las personas adecuadas para ellos.

Un segundo problema se producía por las medidas que se tomaron para reducir el "efecto espejo" del Sistema de Pensiones del Decreto Ley 20530 (o Ley de la Cédula Viva). En el sistema de Carrera Administrativa vigente (Decreto Legislativo 276) se congelaron los componentes del salario y se otorgaron recursos bajo un rubro denominado CAFAE, el cual explícitamente se establecía que no tenía efecto pensionable. Paulatinamente el CAFAE llegó a representar aproximadamente dos tercios del total de lo que recibía un servidor activo. Sin embargo, como no era pensionable no incrementaba el presupuesto de este rubro, sin importar el régimen pensionario del que gozara el servidor. La consecuencia a largo plazo fue un envejecimiento de la planta de personal de carrera; ya que, los jóvenes no podían ingresar por las prohibiciones presupuestales, y los mayores demoraban al máximo el momento de la jubilación, pues esta representaba una gran reducción de sus ingresos y en consecuencia, una situación de empobrecimiento inmediato en la mayoría de los casos[71].

Hacia 1996, era evidente para los reformadores que las políticas implementadas no lograrían alcanzar los objetivos de desarrollo deseados si no se mejoraba la calidad de la administración pública. En ese contexto, el Congreso de la República otorgó facultades delegadas al Gobierno

difíciles en los que los acreedores privados intentaron embargar las cuentas del Perú.

[71] Zavala (2004) señala en la exposición ante el Congreso de la República que en el 2004, había 215 000 pensionistas que percibían más de S/. 800 (la pensión tope en el otro sistema de pensiones era S/.857). 10 338 Personas superan el tope establecido por la Ley N° 28047 (S/. 3 200), representando un costo aproximado de S/. 672 millones anuales.

para legislar en materia de modernización de la administración pública, lo que dio lugar al primer intento de reforma del servicio civil peruano. Sin embargo, la incertidumbre que generaba la falta de información sobre la verdadera dimensión de gasto que podría representar la aplicación de un nuevo régimen, sumada al costo político que la reforma podría conllevar, hizo que la misma no llegara a aprobarse. En esa fase, se ven claramente enfrentadas las visiones del entonces equipo responsable de la reforma que operaba desde la Presidencia del Consejo de Ministros y que abogaba por un proceso cuyo objetivo era mejorar la capacidad de gestión de la administración pública, frente a la visión del equipo económico que operaba en el Ministerio de Economía y Finanzas que proponía la aplicación de mecanismos para controlar el déficit.

La crisis política que produjeron los actos de corrupción que llevaron a la renuncia del presidente Fujimori, generaron en los años siguientes un ambiente político proclive a la sobre regulación de la actuación de los servidores públicos, así como diversos cuerpos normativos que se superponían, todos ellos intentando desalentar a la corrupción. Sin embargo, al ser esfuerzos aislados y responder a objetivos diversos no concordados, terminó por crear una maraña de normas, a veces contradictorias, que inhibían a los servidores públicos de tomar decisiones por miedo a las responsabilidades penales y administrativas que podían generar, sobre todo, cuando dichas normas eran operadas por instituciones como la Contraloría y las oficinas de Control Interno y finalmente un Poder Judicial, que no se caracterizaban por su neutralidad y calidad técnica.

Durante el Gobierno de Transición del presidente Paniagua, el Congreso de la República aprobó la primera lista de reincorporados a la administración pública, que buscó devolver o compensar derechos de quienes fueron sometidos a evaluaciones masivas inadecuadamente desarrolladas y despedidos por sus resultados. Si bien se esperaba que hubiera un análisis riguroso de los casos, en las siguientes listas tuvo mucho peso el factor político. Así hubo a quienes se les reconoció en justicia el derecho, como a quienes habiéndose retirado de forma voluntaria y cobrado un incentivo, también se les incluyó en las listas.

El problema mayor de esta medida fue que, dados los años transcurridos entre los ceses y los reingresos, las instituciones ya habían modernizado sus formas de operar, sus sistemas, etc. y no les faltaba personal o el que estaba en las listas no era el que necesitaban. Pese a ello, el mandato era que cualquier plaza que quedara vacante debía ser cubierta con personal de las listas. Por esa razón, las entidades buscaron formas de resolver sus necesidades de recursos humanos que evitaran tener que acudir a las listas, lo cual a mediano plazo solo generó una mayor precarización de la situación organizacional.

En ese mismo periodo, hubo una gran presión por los nombramientos de personal de las carreras especiales que tenían muchos años trabajando en los servicios de salud y educación principalmente (algunos desde mediados de la década del 90) bajo la modalidad de servicios no personales. El Estado en todas sus entidades perdía sistemáticamente los juicios de reposición laboral, justamente por la contingencia generada por esa forma de contratación, ya que al no existir un marco administrativo claro, los jueces laborales aplicaban las normas del régimen privado, incluso en los casos del régimen público.

Por otra parte, en el año 2004 se logra la reforma constitucional que permite cerrar el régimen pensionario de la Cédula Viva (Decreto Ley 20530) y colocar topes máximos a sus pensiones. Con ello quedaba libre el camino para poder plantear una reforma de la carrera cuyos costos fueran manejables y en la que los recursos se destinarán al servicio activo para así tener impacto en la calidad de la gestión.

Entre el 2002 y 2004, ya con el siguiente gobierno, se produce un nuevo intento de cambiar la normativa, que tampoco llega a ver la luz porque en la última etapa del proceso de negociación en el Congreso de la República, el partido de gobierno logra introducir disposiciones orientadas a garantizar que sus colaboradores se mantuvieran en la administración pública. Esto último distorsionaba el objetivo principal de reforma contenido en la norma, que consistía en facilitar la renovación de la capa profesional de nivel medio en las instituciones, que es donde se registraba la mayor rotación de personal. Dicha iniciativa fue rápidamente objetada por el partido que había ganado las elecciones y acabó la legislatura sin que se discutiera el proyecto de Ley.

Adicionalmente, el gobierno decidió establecer un tope a los salarios de las autoridades electas, el cual estaba por debajo de los salarios de actividad privada para ejecutivos medios de grandes empresas. Ello, combinado con una ley dada en el año en abril de 2004, que establece que el salario de la máxima autoridad de la entidad es la cúspide de la pirámide salarial de la organización, contribuyó a reducir los significativamente los ingresos de los principales funcionarios de las organizaciones, así como de sus técnicos más experimentados.

El gobierno que asumió en funciones en julio de 2008, se enfrentó a la situación siguiente en materia del servicio civil:

- La excesiva rigidez de las reglas formales había propiciado la contratación paralela y la creación de equipos temporales en la administración pública que reemplazaban las carencias técnicas de la planta de personal, pero solo por el periodo de gobierno del funcionario político, creándose una situación de muy alta rotación que afectaba la capacidad del gobierno. La desprofesionalización del servicio civil, producto de los elementos antes esbozados, presionó por la expansión de los llamados cargos de confianza, hasta un punto en el que muchas organizaciones anclan su gestión y los procesos de toma de decisión más importantes en estos puestos. Como consecuencia de su alta rotación, se originó, en el mediano y largo plazo, la desinstitucionalización de la administración pública, dejándola extremadamente vulnerable a la corrupción y a la clientelización de sus políticas.
- Se habían instalado mecanismos informales de reclutamiento basados en la confianza personal o política y no en el mérito.
- Las organizaciones se reestructuraban para crear más niveles jerárquicos y por esa vía “ascender” a su personal, lo que a mediano plazo afectaba la fluidez de las operaciones.
- Todos los esfuerzos por introducir mecanismos formales de evaluación del desempeño se topaban con la desconfianza de las personas, debido a la experiencia de los años 90.
- En el otro extremo, existía un grado altísimo de flexibilidad que convivía con las “reglas oficiales” de la carrera, a través de los contratos por servicios no personales que no estaban sujetos prácticamente a ninguna forma de control o evaluación. Tampoco gozaban de ningún derecho y eso generó presiones por convertir estas modalidades, que supuestamente tenían una finalidad transitoria en permanentes. Así, sin mediar selección, por efecto de la Ley, se incorporaba personal al Estado ampliando el gasto público, sin que ello redundara en mejoras en los servicios. La experiencia mostró que una vez conseguidos los nombramientos, rápidamente se reproducían los comportamientos perniciosos que habían caracterizado a algunas carreras especiales; como por ejemplo, la ausencia a las escuelas rurales, la reducción de horarios de atención del personal de salud, etc.
- Las escalas salariales no eran consistentes debido a que carecían de equidad interna, diferenciándose también entre instituciones. La asignación de los recursos era poco ra-

cional, pues quienes trabajaban en las áreas misionales estaban generalmente pagados por debajo de quienes trabajaban en las labores de apoyo. Los salarios de estos últimos estaban, además, por encima del mercado en muchos casos y los de los profesionales por debajo en prácticamente todos los casos.

- Los salarios finalmente dependían del acceso al poder que tuviera la persona o la entidad en cuestión y no del valor agregado que representara para el cumplimiento de los fines de la misma o del Estado, o de criterios como el costo de oportunidad en el mercado.
- Inflexibilidad de régimen de carrera limitaba cualquier esfuerzo para racionalizar personal, especialmente regiones y municipalidades cuya situación era aún más precaria que en el caso del Gobierno Nacional.
- Las incompatibilidades, prohibiciones y sistema de sanciones eran excesivas e ineficaces y solo habían conseguido desalentar la participación de “los mejores” en la función y el servicio públicos, limitar la innovación y paralizar las decisiones.
- No se contaba con información detallada que permitiera diseñar una política para cambiar la situación, sin el riesgo de desencadenar un desequilibrio fiscal.
- Finalmente, esa reforma no le “pertenecía” a nadie en el Estado y por ende no había forma de llevarla adelante o de ingresarla en la agenda de interés político.

En este contexto, el Perú, después de múltiples intentos fallidos, inicia la reforma del Servicio Civil, con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en octubre 2008, la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos y del Tribunal del Servicio Civil, así como la aprobación de normas para la capacitación profesional y laboral, la consolidación de la evaluación del desempeño y la formalización de la contratación de personas sin derecho de ingreso a la carrera a través de los Contratos Administrativos de Servicios (CAS). A través de estas medidas se buscaron tres cosas: revalorar el papel de la meritocracia tanto para la selección, el ingreso y la consecución de resultados, desmitificar el papel de la evaluación del desempeño como instrumento de reducción del aparato público y, quizá lo de mayor relevancia a mediano plazo, contar con un responsable (“champion”) para la posterior reforma integral del servicio civil.

Este bloque normativo, se logra aprobar, a diferencia de los esfuerzos anteriores, porque se aprueba mediante Decretos Legislativos amparados en la delegación de facultades que realiza el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, para que este emita regulaciones que permitieran implementar el tratado de Libre Comercio que el país acababa de negociar. También en esta fase se presentaron elementos interesantes que se desarrollan más adelante

En el 2012, con un nuevo gobierno y ya con una mayor difusión y conciencia de los problemas estructurales de gestión que todo el Estado peruano tiene, fue parte de los compromisos de campaña en la segunda vuelta electoral el desarrollar el nuevo servicio civil. El principal impulsor político de esta reforma fue en ese momento el primer ministro de Economía y Finanzas del gobierno entrante y se aprovechó el apoyo político y la cohesión de gobierno que se presenta al inicio de un nuevo periodo para impulsar la aprobación de la Ley en el Congreso.

Así en el año 2013, finalmente, se aprobó la Ley del Servicio Civil que afectará a cerca de 560 mil personas. El proceso de implementación de esta ley supone un completo cambio de enfoque en la gestión de las personas en el Estado, pero enfrenta retos complicados y a veces opuestos, tales como, mantener la estabilidad fiscal al mismo tiempo que acerca a los precios de mercado los salarios, permitir una línea de carrera al mismo tiempo que facilita el ingreso de nuevos perfiles profesionales al Estado, evaluar el desempeño como medio para garantizar la meritocracia en un aparato público que no cuenta con las capacidades requeridas para llevar adelante políti-

cas de recursos humanos modernas, establecer un sistema de carrera único (salvo las carreras especiales) en un conjunto de entidades absolutamente diverso (cerca de 2 600 unidades públicas que incluyen desde los ministerios y los entes reguladores hasta municipalidades con no más de cinco personas en su planilla), entre otros.

Los actores en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas

Como se mencionó anteriormente, la aprobación e implementación de una reforma como la del servicio civil requiere de una estrategia que considere la diversidad de intereses en juego y actores en torno a la misma. La dinámica en la cual operan dichos actores durante el proceso, permite comprender el curso que tendrá la reforma y su sostenibilidad a través del tiempo. En ese marco, a continuación se presenta los conceptos básicos de análisis de actores, así como sus características particulares, sea por su naturaleza o por la tipicidad de los roles que juegan en dicho proceso.

Desde el enfoque tradicional del análisis de políticas públicas, se concebía al Estado como un actor neutral, con organizaciones jerárquicas que desarrollaban procesos de producción estandarizables. En ese escenario, los políticos y partidos participaban como intermediadores de las preferencias de los beneficiarios y los grupos de influencia, como maximizadores de rentas.

Bajo dicho enfoque, se conformaban los llamados “triángulos de hierro”, espacios informales y fuertes, en los que se articula el poder entre las oficinas del Ejecutivo, el Congreso y los diversos grupos de interés que serían afectados con la implementación de las políticas y programas. Sin embargo, esta visión convencional era insuficiente para explicar la influencia de nuevas configuraciones en las cuales interactúan redes abiertas de actores con mayor incidencia en las decisiones de gobierno (Heclo, 1978: pp.257-258).

Así, en estas nuevas configuraciones, se observa la existencia de tres grandes actores que, siguiendo a Heclo, interactúan y participan de la formulación de políticas públicas: sector público, sector privado y las organizaciones sin fines de lucro. Cada uno de ellos se articula de acuerdo a “redes de asuntos” o “redes de cuestiones”, con códigos propios, intereses y conflictos que se intersecan entre sí. Dichas redes, además, cuentan con un gran número de participantes con grados diversos de compromiso y dependencia mutua, quienes influyen en la comprensión del “problema público” y en el desarrollo de la política.

Esto es posible debido a que, como señala Lahera los medios con los que el sector público cumple sus objetivos han variado durante el tiempo, así como la exclusividad o el carácter tradicional de sus instrumentos, promoviendo, de esta forma, una mayor diversidad de actores y recursos que intervienen en la formulación e implementación de políticas (Lahera, 2004:p.20-21).

Por su parte, Arnold Meltsner (Weimer & Vining, 1999: p.385) provee una serie de elementos para identificar a los actores involucrados en el proceso de formulación de políticas públicas:

- ¿Quiénes son los actores relevantes?
- ¿Cuáles son sus motivaciones y creencias?
- ¿Cuáles son sus recursos políticos?
- ¿En qué arenas políticas se tomarán las decisiones relevantes?

Dicho enfoque se complementa, además, con el análisis realizado por Scartascini et al. (2011,

pp. 16-17) vinculado al proceso de formación de políticas públicas y los distintos actores que intervienen en el juego político:

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en el PFP?
- ¿Qué poderes tienen y qué papeles desempeñan?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?
- ¿Cuáles son los principales escenarios en los que interactúan y cuáles son las características de esos escenarios?
- ¿Cuál es la naturaleza de los intercambios o transacciones que llevan a cabo?

El juego político en el proceso de formulación de políticas públicas

En el caso de sistemas democráticos como los de América Latina, el proceso de formulación de políticas se ha desarrollado en escenarios en los que participan diversos actores, tanto estatales, como grupos empresariales, medios de comunicación, sindicatos y miembros de la sociedad civil.

Estos actores o jugadores se relacionan a través de espacios formales (Congreso, gabinete de ministros) o informales, en donde la formulación de políticas públicas se concibe como procesos de negociación e intercambios entre los mismos. En ese sentido, el juego político dependerá de las condiciones provistas por el entorno institucional, por lo que se considera que los acuerdos políticos son cruciales para que los actores se comprometan y participen de intercambios que trasciendan periodos de gobierno.

Según Scartascini et al. (2011: p.13), el apoyo a una determinada reforma o asunto de política dependerá también de las preferencias de los actores, de sus incentivos y de las restricciones que deban enfrentar, por lo que las características de las políticas públicas se encuentran influenciadas por el comportamiento de equilibrio de dichos actores en el juego político para alcanzar o cumplir acuerdos.

La cooperación es probable en horizontes intertemporales de interacción o relación entre actores con posiciones políticas formales (congresistas, ministros, burócratas). Además, la interacción permanente o repetida puede promover la confianza entre los diferentes actores con funciones clave en la formulación de políticas públicas.

Tipos de actores que intervienen en las políticas públicas

Como se ha mencionado, las políticas públicas son el resultado de la interacción de diversos actores, por lo que la calidad de las mismas depende de cómo se realiza dicha interacción y de los incentivos e intereses que cada uno tenga respecto a la política que se promueve.

¿Quiénes son los actores claves que intervienen en la formulación de políticas públicas? Estos se encuentran principalmente vinculados al sector público, sector privado (empresas) y las organizaciones sin fines de lucro.

En el caso de los actores vinculados al sector público y político, Scartascini et al. (2011: pp.34-70) identifica a los mismos tomando como referencia las experiencias y el contexto propio de la región. De entre ellos resalta la descripción que hace del papel que juega el presidente. De

acuerdo al tipo de régimen adoptado en la región, los presidentes son actores clave en el proceso de formulación de políticas. En algunos contextos institucionales, los presidentes, se encuentran interesados en el "bien público" y en implementar políticas para beneficio de la sociedad.

En otros contextos, estos actores tienen incentivos *"mixtos"* vinculados a metas personales y políticas que pueden originar conflicto con el interés público. Si bien la diferencia de los incentivos se puede explicar a partir de las reglas electorales, la intervención y capacidad de influir en la formulación de políticas depende principalmente de los poderes que les han sido otorgados.

En línea con lo anterior, Kingdon (1995) sostiene que los gobiernos se enfrentan a diversos problemas a partir de los cuales deberán formular propuestas de política que forma parte de la denominada *"Agenda Gubernamental"*. No todas las propuestas, aun considerando el grado de importancia de las mismas, lograrán ser parte de la discusión para convertirse en políticas públicas.

Para dicho autor, este tránsito se explica por la concurrencia de los siguientes factores: En primer lugar, la ciudadanía debe percibir la existencia de un problema determinado. En segundo lugar, debe existir una respuesta técnica al problema, es decir, una propuesta de política pública que sea sometida al proceso de debate y aprobación. Por último, debe existir un agente político que considere dicho contexto como una oportunidad y que además, esté dispuesto a lograr su adopción. A la confluencia de estos tres factores, Kingdon (1995) denomina una "ventana de oportunidad".

Las ventanas de oportunidad se desarrollan en espacios cortos de tiempo y muchas veces sus resultados son difíciles de predecir y controlar. Generalmente se presentan cuando existen cambios de gobierno o administración, acontecimientos sociales traumáticos y demandas sociales respecto a la necesidad de determinada reforma.

¿Cómo se vincula la participación de los actores durante una ventana de oportunidad? Como hemos mencionado, las políticas públicas son el resultado de la negociación de diversos actores, por tanto, la participación de estos últimos pueden representar intereses contrapuestos, por lo que cuando una propuesta entra en la agenda pública a través de una ventana de oportunidad, muchas veces los promotores de la política pierden el control del proceso y se enfrentan al dilema de utilizar o no la oportunidad ante el riesgo que implica llevar a cabo reformas sustantivas. Ante un contexto de mediano plazo, las propuestas tendrán distintos niveles de concreción, algunas se implementarán, otras solo se realizarán de forma parcial (Esparch, 2012: p.11).

Así, los poderes presidenciales definen el curso de acciones estratégicas que pueden seguir, el tipo de transacciones con los otros poderes y los aliados y oponentes políticos del gobierno. Si bien el gabinete no es en todos los casos el que diseña y da origen a las políticas, es uno de los actores claves para el logro de los objetivos y metas del gobierno, ya que tiene un papel central en la implementación de las políticas públicas. Existen dos características relevantes del gabinete que influyen en la formulación e implementación de políticas:

En cuanto al Poder Legislativo, Scartascini, Tommasi, Spiller y Stein (2011) bajo el enfoque tradicional, han identificado dos funciones asociadas a dicho poder, legislar y servir de contrapeso al poder ejecutivo. Así, tienen influencia importante en la forma en que se deciden e implementan las políticas y en la consecución de compromisos para cooperar. Además, tienen el poder de establecer la agenda y determinar qué proyectos de ley se tienen en cuenta y cuáles no, por

lo que ello afecta la estructura del proceso de formulación de políticas y las decisiones que se tomen en torno a las mismas.

La literatura reconoce también otros actores, de naturaleza individual que logran influir en el proceso de aprobación e implementación de las políticas:

- Los activistas de las políticas: Actores profundamente preocupados por una serie de asuntos públicos y que están decididos a moldear o influir el diseño de políticas públicas según sus proyectos. Así, invierten recursos en términos de tiempo, energía, reputación a cambio de recibir futuras ganancias económicas o sociales. Entre los activistas de políticas es posible identificar a políticos, autoridades burocráticas, expertos (académicos) quienes aprovechan las ventanas de oportunidad para negociar sus propuestas de política.
- El Grupo Burocrático-Profesional o administradores políticos: La aparición de estos actores refleja la relación compleja entre la política democrática y la institución ejecutiva debido a que las diversas preocupaciones o propuestas de políticas se empiezan a configurar a partir de grupos de intermediarios y ya no en la estructura político "partidaria" del gobierno. Ante un sistema complejo, se produce un alejamiento entre el político ejecutivo y el político común o "partidario" cuyo entendimiento no es ni técnico ni especializado. Así, la política pública se concibe como una actividad intramuros y de ejecución "tercerizada", favoreciendo la influencia de grupos intermediarios con entrenamiento específico, profesional o científico.
- Los administradores políticos y redes: En un esquema en el que cada vez interviene un número mayor de actores en políticas públicas, las redes de asuntos o redes de cuestiones representan a un grupo amplio de participantes con diferentes grados de compromiso mutuo o de independencia de los otros participantes, por lo que es imposible definir sus fronteras de acción (participantes que entran y salen de la red). Dichos actores ejercen, además, funciones de supervisión o de gerencia, ocupando posiciones de liderazgo frente al resto de participantes. A pesar de su posición, nadie controla totalmente las políticas y los problemas, por el contrario, actúan en esferas paralelas de decisión.
- Las Proto burocracias: Los actores que conforman este grupo acceden a posiciones de poder o niveles de jerarquía por el "reconocimiento" a su capacidad para manejar o gestionar tareas de gobierno. Dicha reputación depende poco de lo que en términos weberianos correspondería a una "evaluación burocráticamente racional del desempeño objetivo"; por el contrario, el acceso a una posición de poder responde a las evaluaciones que las personas o sus "pares" realizan respecto a qué tan bien cumple sus funciones dentro del gobierno. De esta forma se trata de un mundo de burocracias en el que las asociaciones personales adquieren un papel fundamental en el diseño e implementación de políticas públicas.

Los actores y la implementación de la política pública en la arena burocrática

Diversos autores señalan que la implementación de una determinada política pública es tan importante y crucial como la orientación misma de la política para el logro de los resultados esperados. Grindle & Thomas (1991) sostienen que si bien existen dificultades para diseñar una reforma, ello puede complejizarse con el proceso de implementación y ejecución de la misma, debido a que se pueden presentar mayores riesgos que modifiquen las decisiones que la originaron; por tanto, conciben dicho proceso como una etapa dinámica en el que los diversos actores negocian permanentemente como respuesta a los escenarios cambiantes de la im-

plementación. Así, consideran que los actores deben promover estrategias o arreglos ante las posibles reacciones que se generen como parte del desarrollo de la política.

Al respecto, Lindblom (1991) señala que la implementación tiende a desarrollar o alterar en alguna medida las políticas, por lo que puede representar importantes conflictos y ausencia de consensos para la cooperación entre actores. Para dicho autor, la complejidad del juego del poder en la formulación de políticas, falta de dirección, ambigüedades, frustraciones y fracasos parciales se incrementan durante la etapa de implementación.

Asumir que la implementación es un proceso dinámico y que puede alterar en algún grado los objetivos iniciales de una política nos permite generar estrategias para anticipar las reacciones o los cambios que pueden devenir en el éxito o fracaso de la misma. De esta forma, Grindle & Thomas (1991) presentan dos escenarios posibles que se vinculan con las características de la reforma o política que se intenta implementar:

El primero de ellos se genera en la “Arena pública”, donde los resultados de algunas políticas se encuentran determinados por las reacciones de la sociedad, ya que se asume que existen grupos e intereses que pueden ser afectados con los resultados de la misma. El segundo se observa en la “Arena Burocrática”, donde el impacto de las políticas se encuentra vinculado a la respuesta de los actores ante los cambios posibles cambios ocurridos y cómo a partir de ello, logran sostener en el tiempo las reformas propuestas.

En el caso de la arena burocrática, se puede observar ciertos elementos o características que influyen en el entorno de aquellos que implementan las políticas públicas:

- Concentración de los costos de la política en el Gobierno: Si los costos que se generan como producto de la implementación afectan el presupuesto de las instituciones del gobierno, las reacciones o resistencias a los cambios se producen en la burocracia.
- Dispersión de los beneficios: relacionado con lo anterior, los resultados de la implementación de una reforma o política solo pueden observarse en el largo plazo, lo cual también puede crear reacciones u oposiciones dentro de la arena burocrática.
- Limitada participación: Se considera que una reforma o política necesita de una pequeña participación para lograr su ejecución, efectuando los cambios que inicialmente fueron previstos en el diseño de dicha política.
- Larga duración: los autores señalan que mientras mayor sea el tiempo de duración en la implementación de la reforma, existen mayores probabilidades de que se produzcan reacciones o resistencias en la esfera administrativa, lo que a su vez, demandará mayor capacidad para poder sostener y aplicar dicha reforma.

Siguiendo a Grindle & Thomas (1991) existen otros factores que, vinculados a los anteriormente descritos, pueden determinar el éxito o fracaso de una reforma. En ese sentido, se considera importante las capacidades y condiciones de aquellos que implementan las reformas para lograr la sostenibilidad de los resultados en el tiempo:

- Recursos financieros: Para llevar a cabo una reforma o política es necesario contar con los recursos financieros que permitan ejecutar las actividades y programas propuestos para el logro de los resultados.
- Recursos de gestión: Ello se encuentra vinculado a la capacidad de generar los insumos para gestionar las reformas, partiendo de la noción de que no solo son necesarios los

recursos económicos, sino también las condiciones y capacidades de aquellos que implementan las reformas o políticas.
- Recursos técnicos: La capacidad del análisis político y de las estrategias necesarias para llevar a cabo una reforma o política implican un grado de conocimiento y habilidades de aquellos que implementan las políticas, ya que pueden anticiparse a los diferentes escenarios y contextos a través de decisiones sustentadas.

Los actores relevantes en la Reforma del Servicio Civil Peruano

A partir de la caracterización y tipicidad de roles que juegan los actores en la formulación e implementación de políticas públicas, se presenta a los principales stakeholders que intervinieron en la reforma del servicio civil peruano. En el caso particular de dicha reforma, puede distinguirse dos etapas: la primera etapa considerada como el inicio de la reforma en el año 2008 y la segunda etapa, que se encuentra vinculada a la aprobación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en el año 2013, ambas detalladas en las cuadros 2 y 3 según los roles que cumplieron cada actor.

Si bien en el 2008 ya existía un nivel de consenso sobre la necesidad de realizar la reforma entre los especialistas, un pequeño pero influyente sector de la prensa y la academia, pues con el incremento de los recursos del país y la descentralización, se había hecho muy evidente el déficit de capacidad de las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno y sectores; también existía una sería preocupación respecto de los costos potenciales de la reforma, y de cómo manejar el paso de legislación de este tipo por el Congreso, para evitar que las propuestas técnicas se afectaran demasiado en la negociación política y con la influencia de los sindicatos.

Así, las facultades delegadas representaban una oportunidad que se factibilizó cuando se nombró como Ministro de Trabajo a un especialista en la materia y el Presidente aceptó su propuesta de atender el tema, encargándole formular una nueva Ley.

En esta etapa, la ventana de oportunidad surge cuando en el Consejo de Ministros el titular de trabajo somete a discusión la necesidad de resolver el problema de los contratados por servicios no personales (SNP), que conocía cabalmente debido a su práctica profesional. Frente a ello recibe la respuesta que el MEF brindaba siempre: se resolverá cuando se apruebe la reforma integral. Eso produjo que el presidente le encargara la reforma al ministro de trabajo, pese a estar formalmente bajo la competencia del presidente del Consejo de Ministros. Este no se opuso al encargo.

El ministro contaba con muy poco tiempo para hacer la propuesta puesto que, por un lado, quedaba poco tiempo para que venciera la vigencia de la delegación de facultades, y por otro, para la implementación del Tratado de Libre Comercio se estaban preparando casi cien normas que debían ser aprobadas con las facultades delegadas. Por otro lado, era complicado hacer una propuesta y calcular su impacto en el erario nacional sin la existencia de información respecto de cantidad de trabajadores, sueldos, ubicación, etc. Se conformó un equipo de trabajo con especialistas, casi todos habían participado en algún momento de los años previos en los intentos de reforma, por lo que conocían, dentro de lo posible dada la precariedad de la gestión de los recursos humanos hasta ese momento, lo que era factible hacer, la información existente y los potenciales efectos.

Rápidamente el equipo concluyó que un nuevo intento de hacer la “gran reforma” estaría con-

denado a fracasar, sobre todo porque no se podía calcular con mediana precisión los efectos que podría tener en el presupuesto (que sería el argumento correctamente planteado por el Ministerio de Economía y Finanzas), porque aún cuando se aprobara la Ley, no habría capacidad para implementarla en las entidades ni desde la Presidencia del Consejo de Ministros que sería el sector competente. Asimismo, concluyeron que tratar de introducir, en las circunstancias en que se encontraba esta materia, valores como la meritocracia harían que la reforma fuera políticamente criticada por los sindicatos y por los propios sectores políticos (presidentes regionales, alcaldes, e incluso ministros) porque la experiencia de la rigidez de la Ley vigente habían terminado por desvirtuar valores fundamentales de cualquier servicio civil como la meritocracia, por considerarla poco eficiente o por desconfiar de quienes no pertenecen al entorno de los gobernantes. Por todo ello se propuso al ministro, mediante él al presidente, la aprobación de algunos elementos considerados clave para iniciar la reforma:

- Creación de una entidad directamente responsable de los recursos humanos en el Estado, de forma tal que la reforma tuviera un dueño y un gestor especializado para llevarla adelante.
- Normas para inyectar recursos humanos especializados hacia los problemas más urgentes que en ese caso estaban relacionados con la capacidad de gestión administrativa del Estado, así que se creó el cuerpo de gerentes públicos, que debía ser la forma como se iniciaba un proceso de recuperación de la confianza en la meritocracia por parte del sector político de gobierno, para poder más adelante avanzar en un proceso general que lleve a una gestión técnica de las personas, pero sin perder eficacia.
- Normas para ordenar el problema de los múltiples regímenes de contratación.
- Normas para introducir la capacitación como herramienta de mejora institucional.
- Normas que habilitaran la evaluación técnica del recurso humano, que debía ayudar a desmitificar las evaluaciones de desempeño y otras como políticas de despido masivo.

Se puede identificar, entonces, que el titular de trabajó contó con un equipo de reforma, una proto-burocracia con antecedentes en el tema y experiencia en materia de reforma del Estado y de los esfuerzos previos de reforma del servicio civil. Dicho equipo introdujo, además, una propuesta técnica *"modulada"*, cuyo objetivo era implementar la reforma en fases, a partir del desarrollo de capacidades institucionales que permitiese sostener la política a largo plazo.

Las normas fueron aprobadas y la autoridad creada, principalmente porque se pudo atender a las preocupaciones de los diferentes actores del Poder Ejecutivo: por un lado, el ministro encargado de las acciones de modernización, que apoyaba la reforma, por otro el ministro de Economía y Finanzas que la consideró *"modular y acotada"* y por ende factible de ser financiada, y el propio presidente interesado en mejorar la efectividad de su propio gobierno con miras a una reelección posterior.
Esta ventana de oportunidad también fue posible debido a que el Poder Ejecutivo contaba con facultades que le permitían legislar en materia de competitividad para asegurar la implementación del Tratado de Libre Comercio con USA. Es bajo el argumento de que el Estado también debía ser competitivo para poder implementar las medidas originadas de dicho tratado, que se ampara la aprobación de la reforma.

En cuanto al gabinete ministerial se observa una posición propicia en torno a esta fase. Por un lado, la ministra de Transportes jugo un papel de activista, lo cual pudo ser favorable debido a sus habilidades técnico-políticas y su experiencia reconocida en la administración pública. Anteriormente, había formado parte de la Comisión Multisectorial que preparó un Informe en

materia de empleo público para el Gobierno de Transición y estuvo a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, desde donde se venía impulsando iniciativas para la reforma y modernización del Estado.

Durante este periodo, sucedieron en el cargo dos ministros de Economía. El primero de ellos, entendía el objetivo de la reforma y su impacto a favor de una mejora en el control del gasto público. Su reconocida experiencia en materia económica y la cercanía al Presidente de la República, lo convirtieron en un aliado para la aprobación de esta primera fase de la reforma del servicio civil. Por el contrario, su sucesor, luego de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), asume la posición del Viceministerio de Hacienda, la cual era reacia a la reforma, principalmente por el control del gasto público y la posibilidad de perder poder sobre el sistema de información de recursos humanos. De este modo, el titular de economía tuvo un rol opositor y resistencia a la pérdida de poder político en la materia.

Otro de los ministros que tuvo un papel en esta primera fase fue el ministro de Salud, quien debido a la necesidad de profesionalizar dicho sector, transfirió presupuesto para la implementación del servicio civil, con la finalidad de contar con un cuerpo de gerentes públicos de salud. Ello lo convirtió en un aliado y favoreció que se implementaran las primeras propuestas diseñadas por el equipo de la reforma.

La segunda fase de la reforma, que corresponde a la aprobación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, es el ministro de Economía y Finanzas quien lidera dicha etapa, mostrando la necesidad de implementar un nuevo servicio civil profesionalizado y al servicio del ciudadano. Su reconocida experiencia en materia económica y su cercanía al Presidente de la República, permitieron que este actor introduzca la reforma en la agenda del actual gobierno y se abra una nueva ventana de oportunidad.

Desde la Autoridad Nacional del Servicio Civil, la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, cumplió un rol de activista, enfatizando los avances y resultados previos de la primera fase para evidenciar la importancia de aprobar la ley que creará el nuevo servicio civil profesionalizado. Sus capacidades técnico-políticas en el proceso de elaboración de dicha ley y el trabajo con los principales medios de comunicación, quienes brindaron cobertura a nivel nacional sobre el tema, favorecieron para que el proyecto de Ley entre en la agenda.

En este contexto, el Poder Legislativo fue elemento determinante para lograr que la misma no solo fuera aprobada, sino que se hiciera respetando los componentes técnicos principales de la reforma. La Comisión de Presupuesto, y en particular su presidencia, jugaron un papel estelar en la medida en que se introdujo en la agenda de la Comisión, la necesidad de aprobar la reforma y de hacerlo en un plazo razonable, de forma tal que, a diferencia de lo sucedido con la reforma del 2004, no se perdiera el interés político en ella.

El Partido de Gobierno también jugó un rol en esta fase. Si bien se mostraron posiciones divididas respecto a la aprobación de la ley, existía un interés por la implementación de un nuevo servicio civil con características del sistema francés. Así, la cercanía al Presidente de la República hizo que los voceros del partido tuvieran participación durante el proceso de aprobación de la mencionada ley.

Por último, uno de los actores que presentó una posición en contra a la aprobación de la Ley del servicio civil fueron los sindicatos de trabajadores. El incentivo de dichas organizaciones

gremiales era introducir medidas reivindicatorias sobre negociación colectiva y pensiones en el proyecto de ley. Como opositores de la reforma, realizaron huelgas, paros e implementaron estrategias de desinformación a la opinión pública respecto a los alcances de dicha ley.

Conclusiones

Lo que este recorrido por la historia y la problemática del Servicio Civil peruano y su reforma muestran, es que la maduración de estos ciclos puede ser bastante larga hasta llegar al momento en que se instala en la sociedad la conciencia de la necesidad de asumir el reto de implementar reformas complejas. Los actores, su persistencia, los papeles coyunturales que adoptan, contribuyen a delimitar lo que será posible hacer en una reforma.

El análisis de los actores relevantes en la reforma del Servicio Civil peruano, a partir de una caracterización y tipicidad de roles, presenta las motivaciones, incentivos, recursos políticos, horizontes temporales y arenas de decisión en que participaron cada uno de estos, tanto en la fase de inicio, como en la aprobación de la Ley N° 30057. Si bien los contextos y escenarios fueron distintos, la cooperación, contraposición e influencia de los actores, sea por sus recursos técnico-políticos, así como por su cercanía al gobierno de turno, permitieron que se abran ventanas de oportunidad para introducir en la agenda la necesidad de un nuevo servicio civil profesionalizado.

La primera fase de esta reforma fue liderada por el propio Presidente de la República, estableciendo así una corriente favorable para su implementación, incluso con la oposición de una entidad gravitante como lo es el Ministerio de Economía y Finanzas, que durante la etapa de implementación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, pasó de apoyar la reforma a oponerse a ella. En la segunda etapa, también se ve la preponderancia de su actuación cuando se convierte, por primera vez en la historia de los intentos de reforma, en el impulsor de la misma y logra aprobarla aún cuando los costos previstos para ella son muy significativos[72].

Llama la atención cómo a lo largo de todo el proceso (y de los diferentes intentos dentro de este), la fuerza gravitante del Ministerio de Economía y Finanzas, especialmente del Viceministerio de Hacienda, tanto como el que los ciudadanos no aparecen como un foco de atención de la reforma. Las discusiones se centran en el espacio político entre los intereses concentrados representados por los sindicatos y su lucha por mayores derechos y los costos asociados a salarios. Sin embargo, el foco de atención rara vez, si alguna, ha sido cómo la reforma debe atender la mejora de la gestión de las entidades públicas para atender mejor las necesidades de los ciudadanos.

La aprobación de la Ley del Servicio Civil marca una nueva fase de la reforma en el caso peruano, cuyo éxito dependerá de la capacidad de gestionar la coordinación y colaboración de los actores involucrados para sostener alianzas a largo plazo, más allá de las coyunturas políticas y de los periodos de gobierno con plataformas de composición distintas.

[72] La exposición de motivos de la Ley 30057 señala el costo de la reforma en cerca de S/. 3 mil millones, unos mil millones de dólares aproximadamente.

Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2012). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima: SERVIR.

Cortázar Velarde, J. (2002). *La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990 –1997)*. Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas de gestión pública. Documento de Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.

Grindle, M. (1991). *Public Choice and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. London: The John Hopkins University Press.

Guevara Ruiz, G. (1999). *Política Monetaria del Banco Central: Una Perspectiva Histórica.* Revista Estudios Económicos 05. Perú. Extraído el 11 de agosto de 2015 desde http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/05/Estudios-Economicos-5-2.pdf

Heclo, H. (1978). *Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo*.

Kingdon W., J. (1995). *The policy window, and joining the streamn*. J. Kingdon W., Agendas, alternatives and public policies (2 Ed., p. Cap. 8). Boston, USA: Longman.

Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile, Chile: Fondo de Cultura Económica.

Lindblom, C. (1991). *The policy making process*. Prentice Hall, Inc.

Scartascini, C., Tommasi, M., Spiller, P., & Stein, E. (2011). *¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas*. (BID), Banco Interamericano de Desarrollo.

Sparch, N. (2012). *Instituciones, innovación y regulación*. Lima: Grade.

Weimer, D. y. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Printice Hall, Inc.

Zavala, F. (2004, octubre). *Proyecto de Reforma Constitucional en materia de pensiones del Decreto Ley No 20530 y Ley de Desarrollo*.

Reseñas biográficas

Mayen Ugarte Vásquez-Solís

Profesora de la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú, estudió derecho y luego una maestría en Administración Pública en Maxwell School-Syracuse University en Nueva York. Es consultora en temas de reforma institucional para el BID, Banco Mundial y agencias bilaterales, así como para el sector público de su país y otros países de la región. Ha trabajado en las reformas de la Carrera Administrativa desde la Presidencia del Consejo de Ministros, el Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Autoridad Nacional del Servicio Civil, participando directamente en la elaboración de los proyectos de ley de los años 1996, 2004, 2008 y 2013.

Rocío Matos Solórzano

Politóloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Con experiencia en el diseño y gestión de planes y proyectos en entidades de la administración pública. Actualmente trabaja como consultora en temas de modernización y descentralización del Estado.

Cuadros, tablas y gráficos

Tabla 1
Causas y efectos

Causas	Efectos en el servicio civil
Sistema de pensiones 20530	Se congelan salarios Se prohíben ascensos
Desaparece el INAP	No hay política ni gestión de las carreras Se pierde la información de RR.HH.
Descentralización	Se pierde la información sobre características, número, pensiones, etc.
Negociación colectiva a nivel municipal	Se desconoce las condiciones y características de la carrera a nivel local y de las pensiones
Crisis fiscal	Despidos masivos legalmente mal sustentados (contingencia judicial) Desprofesionalización de la Carrera por compra indiscriminada de renuncias Bajos salarios no atraen el personal idóneo

Tabla 2
Matriz de actores fase de inicio de la reforma

Inicio de la Reforma del Servicio Civil Peruano (2008)					
Actores relevantes	**Motivaciones y creencias**	**Incentivos y capacidades**	**Recursos políticos**	**Horizontes temporales**	**Arena de decisión**
Presidente periodo 2001-2011 Alan García	Necesidad de un servicio civil profesionalizado Decisor de la reforma	Expectativas de un tercer periodo de gobierno con un servicio civil profesionalizado	Precedente de aceptación de la reforma de evaluación en el sector Educación. Facultades legislativas para facilitar la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos	Aprobación e implementación de reforma	Arena política
Ministra de Transportes, Verónica Zavala	Activista de la política	Habilidades tecno-políticas, experiencia reconocida	Presidenta de la Comisión Presidencial de Reforma del Estado (COPRE)	Aprobación de reforma	Arena política
Ministro de Trabajo, Mario Pasco	Solución al problema de trabajadores del Estado contratados mediante Servicios no personales – SNP (sin derechos laborales) Champion de la reforma	Habilidades tecno-políticas, experiencia reconocida en materia de legislación laboral	Funciones ministeriales y liderazgo del Equipo de Reforma	Aprobación de reforma	Arena política
Ministro de Economía, Luis Carranza	Entendía el objetivo de la reforma y su impacto a favor de un mejor control del gasto público Aliado de la reforma	Control del gasto público Reconocida experiencia en materia económica	Funciones ministeriales y cercanía a la Presidencia de la República	Aprobación de reforma	Arena olítica
Presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo	No se opone a la reforma pero tampoco la promueve Neutro	Expresó su necesidad de no crear una nueva entidad adscrita a la PCM Experiencia anterior como Congresista	Funciones ministeriales Miembro de la Comisión Presidencial de Reforma del Estado (COPRE)	Aprobación e implementación de reforma	Arena política

Inicio de la Reforma del Servicio Civil Peruano (2008)					
Actores relevantes	**Motivaciones y creencias**	**Incentivos y capacidades**	**Recursos políticos**	**Horizontes temporales**	**Arena de decisión**
Equipo de Reforma	Introducir una propuesta técnica “modulada” para la reforma del Servicio Civil Políticos de política	Proto-burocracia con antecedentes en el tema y experiencia reconocida	Cercanía a tecnócratas del gobierno	Aprobación de reforma	Arena burocrática
Ministro de Economía, Luis Valdivieso	Asume la posición del Viceministerio de Hacienda que era reacia a la reforma del servicio civil por preocupación en el control del gasto público y la posibilidad de perder poder sobre el sistema de información Opositor de la reforma	Mantener el control del poder político en materia de servicio civil	Resistencia presupuestal para la implementación de la reforma Resistencia a la pérdida de poder político en la materia	Implementación de reforma	Arena burocrática
Ministro de Salud, Hernán Garrido	Necesidad de grupo de Gerentes Públicos para el sector salud Aliado de la reforma	Profesionalizar el sector salud	Funciones ministeriales Transferencia del presupuesto del sector salud para la implementación del Servicio Civil	Implementación de reforma	Arena burocrática

Tabla 3
Matriz de actores fase de Aprobación de la Ley 30057, segunda fase de la reforma

Aprobación de la Ley N.° 30057 del Servicio Civil (2014)					
Actores relevantes	Motivaciones y creencias	Incentivos y capacidades	Recursos políticos	Horizontes temporales	Arena de decisión
Gerencia de Políticas de Gestión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil	Necesidad de aprobación de la Ley para la creación de un nuevo Servicio Civil profesionalizado Activistas de la política	Nuevo Servicio Civil profesionalizado Capacidades técnico-políticas para el proceso de elaboración y aprobación de la ley	Ente rector del Servicio Civil Avances y resultados previos como parte de la implementación de la reforma Trabajo con los medios de comunicación	Aprobación de la Ley	Arena Política y Burocrática
Ministro de Economía y Finanzas, Luis Valdivieso	Introduce la reforma del Servicio Civil en la agenda del Gobierno Champion de la reforma	Nuevo Servicio Civil profesionalizado Reconocida experiencia en materia económica	Funciones ministeriales y cercanía al Presidente de la República	Aprobación de la Ley	Arena Política y Burocrática
Presidente de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República	Posición a favor de la aprobación de la Ley del Servicio Civil Aliado de la reforma	Introducir el tema de la agenda en la Comisión de Presupuesto	Liderazgo de la Comisión de Presupuesto Manejo de agenda	Aprobación de la Ley	Arena Política
Partido de Gobierno	Posiciones divididas respecto a la aprobación de la Ley del Servicio Civil	Nuevo Servicio Civil con características del sistema francés	Cercanía al Presidente de la República	Aprobación de la Ley	Arena Política
Sindicatos de trabajadores	Posición en contra de la aprobación de la Ley del Servicio Civil Opositores de la reforma	Oportunidad de introducir medidas reivindicatorias sobre negociación colectiva y pensiones	Huelgas, paros, estrategia de desinformación respecto a los alcances de la ley	Aprobación de la Ley	Arena Política
Medios de Comunicación	Posición a favor de la aprobación de la Ley del Servicio Civil de los medios de comunicación más importantes del país Aliados	Introducir el tema de la ley en la agenda Cobertura a nivel nacional sobre el tema de la Ley del Servicio Civil	Amplio acceso a informar sobre la materia	Aprobación de la Ley	Arena Política

Ponencia 3: Lecciones Aprendidas de la Implementación de Políticas Públicas en Perú como Base para la Implementación de la Reforma del Servicio Civil

Elena Conterno Martinelli

I. Marco Conceptual

Reforma de servicio civil como esencia de reformas de segunda generación

En su célebre *Latin America's Journey to the Market*, Moisés Naím nos describía hace dos décadas la incapacidad estatal que caracterizaba a la mayoría de países latinoamericanos. Señalaba que urgían dos generaciones de reformas: la primera, referida al shock macroeconómico para llevar a equilibrio las cuentas fiscales, y la segunda, de una terapia institucional para construir un Estado con capacidades para brindar servicios a sus ciudadanos y empresas.

Hizo énfasis en que la primera generación de reformas podía implementarse con un grupo reducido de funcionarios talentosos en recaudación, manejo económico, privatizaciones, libre comercio, entre otras, a través de reformas de moderada complejidad. En cambio, la segunda generación requería cambiar la esencia de cómo el Estado contrata, asciende y motiva a todos los funcionarios, a través de reformas de alta complejidad técnica, administrativa y política. Imposible lograr un servicio educativo de calidad, buena administración de justicia o buen servicio policial, si el recurso humano que los compone y les da vida no está preparado y motivado para desempeñar con éxito las referidas tareas.

Así, la reforma del servicio civil y en general de las carreras de servidores estatales resultan de singular importancia para lograr un Estado que brinde mejores servicios a sus ciudadanos y empresas. Y, como se ha dicho, se trata de una reforma compleja en términos técnicos, administrativos y políticos, que implica la pérdida de beneficios por algunos grupos y, por tanto, requiere liderazgo, comunicación y construcción de consensos.

Ventanas de oportunidad para implementar políticas públicas

Emprender reformas no es fácil, menos cuando involucran a grandes números de empleados públicos. Revisemos qué dicen algunos especialistas sobre las condiciones para el éxito o fracaso en la implementación de políticas públicas.

Revuelta (2007) analiza distintos planteamientos sobre la implementación de políticas públicas. Como se verá, algunos dan mayor relevancia al liderazgo político, en tanto que otros a la complejidad administrativa de implementar una política (asuntos burocráticos).

Al respecto, menciona que Kaufman (1973) identifica tres variables relacionadas con el fracaso en la implementación de políticas: el proceso de comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política. Esencialmente, Kaufman considera que los asuntos burocráticos son el principal problema de la implementación. […] más notable aún es el hecho de que estudios recientes como los de Huang (1999, citado en Revuelta, 2007) y Whitford (2002, citado en Revuelta, 2007) siguen considerando a los asuntos burocráticos como el centro del problema de la implementación.
Respecto de Sabatier y Mazmanian, elucidan diversos factores que condicionan la implementación tales como el tipo de política, el contexto, la magnitud del cambio requerido, los

recursos financieros, las condiciones socioeconómicas, el apoyo de los medios, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, etc. Todas estas variables son consideradas en su modelo de la misma forma que las relaciones burocráticas, las relaciones jerárquicas entre la burocracia y las reglas para la toma institucional de decisiones. De esta forma, el marco intenta involucrar el contexto político, económico y legal junto al comportamiento individual (Revuelta: 2007).

Sobre este tema, John Kingdon (2010) tiene un enfoque interesante, en que toma en cuenta los aspectos burocráticos y las complejidades técnicas, como también el necesario liderazgo y construcción de consensos para sacar adelante reformas. Así, señala que para la viabilidad de políticas públicas hay que crear ventanas de oportunidad.

Señala que tres condiciones deben estar presentes para que la referida ventana se cree:

- Que la ciudadanía perciba que existe un problema a atender con la referida política pública, con lo cual los emprendedores de reformas deben invertir esfuerzos importantes en llamar la atención de líderes de opinión y autoridades sobre la relevancia del problema y su entendimiento del mismo;
- Que se tenga una política pública diseñada para enfrentar el problema, y que la misma sea respetada por especialistas y autoridades, para lo cual los emprendedores de reformas deben sustentar debidamente sus propuestas, validarlas y construir consensos en torno a las mismas, así como comunicarlas en los medios;
- Que haya la voluntad política, que implica que se den las condiciones para que las autoridades aprueben y ejecuten la política pública. Dependerá del momento político, la posición de los partidos políticos y otros grupos de interés respecto del tema, y a la capacidad de hacerles frente y convocarlos al cambio.

Así, Kingdon resalta que se requiere emprendedores de reformas que hagan que estos tres elementos estén presentes y se acoplen y, así, llegar a la implementación de determinada política pública.

Condiciones que facilitan las ventanas de oportunidad

Franco y Scartascini (2014: p.6) enfatizan que las políticas públicas están sujetas a variables internas por lo que las siguientes características de los procesos de elaboración de las mismas y de las instituciones políticas tienen importancia cuando se trata de promover una elaboración más cooperativa de las políticas y, por lo tanto, que estas sean de alta calidad:

- **Partidos políticos bien institucionalizados**: en especial, que tengan orientaciones programáticas nacionales, que tienden a ser actores consistentes a largo plazo. Un sistema político con un número relativamente pequeño de partidos (o alianzas) institucionalizados tendrá más probabilidades de generar una cooperación intertemporal y de establecer posiciones consensuales sostenidas sobre las políticas en asuntos cruciales (políticas de Estado).
- **Un poder legislativo con fuertes capacidades de elaboración de políticas:** el poder legislativo es el escenario ideal para negociaciones políticas eficientes. Las políticas tienden a ser mejores cuando los legisladores desarrollan capacidades de elaboración de las políticas y participan constructivamente en la elaboración de políticas nacionales y no cuando simplemente adoptan un rol subordinado a los deseos del ejecutivo (o cuando se

oponen ciegamente de una manera no constructiva).

- **Un poder judicial independiente:** un poder judicial independiente que funcione bien puede facilitar los intercambios y fomentar las negociaciones entre los actores políticos cuando vela por el cumplimiento que los ata a sus compromisos y asegura que ninguno de los actores sobrepase sus límites.
- **Un servicio civil bien preparado:** un servicio civil fuerte y técnicamente competente puede contribuir a la calidad de las políticas públicas consiguiendo que estas sean más estables, mejorando la calidad general de la implementación e impidiendo que los intereses particulares capturen los beneficios de las políticas públicas.

Al respecto, mencionan que las capacidades gubernamentales son fundamentales para contar con políticas públicas con mejores características. Los países que tienen burocracias más capaces, congresos más institucionalizados, un poder judicial independiente y partidos políticos institucionalizados tienden a tener políticas más estables, adaptables, coherentes, eficientes y sensibles al interés público (BID: 2005; Stein & Tommasi: 2007; Scartascini & Tommasi: 2012b; Scartascini, Stein & Tommasi: 2013, citado en Franco & Scartascini: 2014).

En segundo lugar, que mejores características de las políticas públicas producen mejores resultados en el desarrollo. Por extensión, mejores capacidades gubernamentales producen mejores resultados en el desarrollo. Básicamente, se ha demostrado que tanto las mejores características de las políticas como las mejores capacidades del Estado están correlacionadas con tasas más altas de crecimiento del PIB per cápita y con mejoras en el Índice de Desarrollo Humano (Scartascini et al.: 2008, 2009; Ardanaz, Scartascini & Tommasi: 2011; Palanza, Scartascini y Tommasi: 2012, citado en Franco & Scartascini: 2014).

En tercer lugar, que mejores capacidades del Estado producen políticas públicas mejor diseñadas. También se ha demostrado que las mejores capacidades gubernamentales están positivamente correlacionadas con políticas asociadas con aumentos de la productividad a largo plazo, como sistemas tributarios y subsidios de gobierno menos distorsionadores, un sector formal más amplio, infraestructura de mejor calidad, flexibilidad del mercado laboral y facilidad para la entrada de empresas (Scartascini & Tommasi: 2010, citado en Franco & Scartascini: 2014).

De similar manera, según Weaver & Rockman (1993), dos de las diez capacidades clave del Estado están relacionadas a la implementación y son: (a) Garantizar la implementación efectiva de las políticas de gobierno una vez que se hayan decidido y (b) Garantizar la estabilidad de las políticas para dar tiempo a que funcionen (Stein et al., 2006: p.142, citado en Franco & Scartascini: 2014).

En Stein et al. (2006: pp.157-158), se resalta que la burocracia desempeña un rol predominante en la implementación de las políticas y, por eso, es probable que sus características y capacidades repercutan en la calidad de la implementación. Por otra parte, la calidad de la burocracia también puede afectar a la capacidad de otros actores políticos para negociar y hacer cumplir acuerdos intertemporales. De hecho, la delegación de funciones en una burocracia competente podría, en algunos casos, ser la mejor manera de hacer cumplir la ejecución intertemporal de los acuerdos políticos. Los ministros y, en términos más generales, los gabinetes, también desempeñan una función crucial en el diseño, el debate y la implementación de las políticas públicas en América Latina.

Por su parte, Lahera (2005) resalta que para proceder a mejorar la capacidad de implementación de políticas públicas es fundamental determinar dos características centrales de las políti-

cas y determinar los pasos a seguir respecto de cada una de ellas:

- La primera característica es que las políticas tienen por lo menos tres aspectos principales: uno interno al gobierno, uno comunicacional-participativo y otro político-legislativo.
- La segunda característica es que las políticas están siempre en una o más etapas, no siempre consecutivas, que corresponden a su origen, diseño, gestión y evaluación.

De estas características de las políticas públicas, se desprenden los ámbitos para las necesarias mejoras de la implementación. En efecto, es necesario:

- **Mejorar la comunicación y participación:** Esto obliga no solo a definir una imagen, sino a planificar una agenda de comunicación pública que defina qué es lo que se quiere transmitir, a quiénes, cuándo y cómo se va a lograr. En los gobiernos latinoamericanos, el principal comunicador es habitualmente el Presidente. Por eso, parte de la agenda de un gobernante debe incorporar la transmisión de mensajes que incrementen o mantengan el apoyo y confianza de los ciudadanos. Para efectuar esta tarea, además de contar con políticas públicas eficaces, resulta trascendente cumplir requisitos como congruencia, credibilidad, oportunidad, persistencia, cercanía y capacidad de evaluar objetivamente la efectividad de la comunicación.
- **Cambiar la interacción con el sistema político:** Determinar los grupos objetivos para el trabajo pertinente con el Congreso y los parlamentarios; y, sistematizar la relación con la dirigencia de los partidos políticos y las comisiones o grupos funcionales relacionados con las respectivas políticas.
- **Aumentar la eficacia del núcleo estratégico del gobierno:** Provocar cambios internos del gobierno en cada etapa analítica de las políticas públicas (pp.5-6).

Lamentablemente, el Perú y muchos países Latinoamericanos carecen de burocracias y sistemas judiciales capaces e independientes. En ese contexto, una reforma compleja lo es aún más, como el tema que nos convoca de la reforma del servicio civil.

II. Reforma de servicio civil como palanca de reformas de segunda generación

En 1995, cuando Perú estaba en pleno proceso de implementación de reformas económicas para devolver la estabilidad económica al país, Naím (1999 y 2000, citado en Santiso: 2001) nos hacía ver que esta era solo una primera parte. Para lograr el reto de tener un Estado al servicio de la ciudadanía y empresas, habría que emprender reformas más complejas que abarcase a los servidores, de lo contrario, quiénes se encargarían de diseñar políticas públicas, comunicarlas e implementarlas.

Casi una generación después, los avances en las reformas de segunda generación son limitados en Perú. Casi todas las reformas requieren como paso previo la reforma del servicio civil. La esencia de esta reforma es poner el derecho del ciudadano a mejores servicios por encima del derecho del trabajador a la estabilidad absoluta. Ello debe plasmarse en normas y lograr su aprobación, pero ante todo requiere una toma de conciencia por parte de servidores y ciudadanos. Al más alto nivel, debe manejarse el discurso de que los ciudadanos (y por tanto su Estado) requieren funcionarios capacitados, trabajadores y motivados que les brinden mejores servicios. Como corolario, los funcionarios que no se ajusten a ello deben subirse al tren, con motivación, capacitación y esfuerzo, o de lo contrario retirarse del Estado.

Vimos a nivel conceptual que tener éxito en la implementación de reformas requiere capacidades importantes para definir el problema, diseñar una política pública y generar la aprobación política. Solo así se podrá tener una ventana de oportunidad y avanzar en la misma. Si bien todos los elementos son importantes, dada la naturaleza de la reforma en cuestión, que implica la pérdida de beneficios por algunos grupos (quienes no se sentían servidores sino solo burócratas), probablemente lo más importante sea el liderazgo político.

Los tecnócratas probablemente harán un magnífico trabajo documentando el problema y diseñando la política pública, pero solo con liderazgo político se podrá comunicar, convencer y construir consensos en temas sensibles como este.

En este tema, hasta el 2010, el intento más serio en Perú había sido la reforma de la carrera magisterial. En el servicio civil general, se había dado avances, pero aún insuficientes para poder hablar de una verdadera reforma que pudiese cambiar al Estado. Y tampoco había habido un discurso con convicción de que primero está el derecho de los ciudadanos.

III. Análisis de la reforma magisterial

Primera ventana de oportunidad

En el año 2006 se llevó a cabo el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) con la finalidad de evaluar y comparar el desempeño alcanzado por los estudiantes latinoamericanos de primaria en las áreas de Lenguaje, Matemática y Ciencias Naturales (OREALC - UNESCO: 2008).

En el área de Lectura, el Perú obtuvo un puntaje por debajo del promedio de los países participantes, similar situación se dio en área de Ciencia. Para el caso de Matemática, los alumnos de tercero de primaria obtuvieron un puntaje menor al promedio SERCE, y tan solo los alumnos de sexto pudieron igualar el promedio de la región. Los resultados del SERCE evidenciarían la crítica situación de la calidad educativa en el país.

Este contexto demandaba una reforma, por lo que en julio de 2007, se aprobó la Ley de Carrera Pública Magisterial, que creó una carrera paralela meritocrática con mejores sueldos, a la cual se esperaba fuesen migrando los profesores. En síntesis, se ofrecía a los profesores ganar en salario y meritocracia, pero perder en estabilidad: mérito y flexibilidad como elementos centrales del sistema.

Si bien el debate sobre la reforma de la carrera magisterial se había iniciado con mucha anterioridad, en el gobierno predecesor, el mismo estaba empantado por diversas iniciativas legislativas y la falta de consensos en torno a la ruta a seguir. La construcción de consenso con los grupos de interés como Sutep, Colegio de Profesores y otros colectivos fue precaria, pero a pesar de ello se logró la viabilidad política para dar la nueva Ley.

Más aún, la norma se puso en ejecución, y poco a poco empezaron a migrar los profesores de un régimen a otro. Sin duda había aspectos por perfeccionar, como es el caso en cualquier reforma, más en una compleja. Así, el ritmo de migración era menor al deseado, hubo observaciones al proceso de evaluación, entre otros. Pero finalmente la reforma se había echado a andar.

Ventana se cierra y se abre

Gran desazón generó entre los especialistas de políticas públicas que el nuevo gobierno pusiera en la congeladora la reforma. A pesar de ser tan difícil emprender reformas de este tipo, tan necesario el hacerlo, su implementación fue paralizada por la nueva gestión.

El riesgo fue enorme, pero finalmente dos años y medio después la reforma se retomó con algunos cambios.

Hoy la reforma está en marcha, y para beneplácito de los peruanos, bajo un liderazgo político entendido y comprometido por parte del Ministro de Educación, Jaime Saavedra.

Comunicación y construcción de consenso

Con tacto y firmeza, el ministro de Educación comunica la visión que tiene del sector, busca sumar a los maestros a abrazar la reforma y construye consensos con los especialistas.

La población ha entendido la relevancia de la reforma y la respalda. Al respecto, en encuesta nacional urbana de Ipsos 2012, el 71% de peruanos consideró que el proyecto de Ley de Reforma Magisterial, basado en la meritocracia, contribuiría a mejorar la calidad de la educación en el país.

Los maestros habrían entendido que no había marcha atrás, los peruanos estamos convencidos de que necesitamos meritocracia en nuestro profesorado, de tal manera que los niños (y en especial los más pobres) puedan aspirar a mejores condiciones de vida. Hoy, el sistema exige resultados, y por tanto incide en que los maestros se capaciten por voluntad propia para rendir más y ganar más.

La difusión de los resultados que se van a alcanzando resulta clave, sin duda, para construir y mantener el apoyo a la reforma por parte de líderes de opinión y la ciudadanía en general.

Resultados y perfeccionamiento técnico

Como con la primera ley magisterial, hoy también se escuchan críticas a la evaluación del desempeño, el número de escalas magisteriales, el salario de captación, al sistema de capacitación, entre otros, y son temas que deberán ir abordándose. Las reformas no se diseñan en piedra, sino que deben monitorearse para corregir detalles que permitan lograr los objetivos trazados. Un error en una reforma (que muchas veces recién se ve en la implementación) no descalifica la misma, sino que debe conlleva a su perfeccionamiento.

Hoy ya hay resultados visibles de la reforma de la carrera magisterial, que por cierto está siendo acompañada por otras referidas a calidad educativa e infraestructura. Así, en la prueba internacional PISA de 2012, el Perú fue el país que más mejoró en Lectura, incrementando su puntaje en 39 puntos los cuales equivalen a un año de aprendizaje. Sin embargo este avance no pudo ser replicado para las áreas de Matemática y Ciencia y, a pesar de los esfuerzos, el Perú se ubicó en el último lugar de las áreas evaluadas (MINEDU: 2015).

Así también, en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) los estudiantes peruanos estuvieron entre los que más mejoraron en todos los grados y áreas evaluadas. En

tercer grado, las mejoras del Perú fueron particularmente significativas (ver gráfico 1). En sexto grado, Perú también mejoró en las tres áreas evaluadas pero en menor medida que en tercer grado (MINEDU: 2015).

De igual manera en la Evaluación Censal de Estudiantes del 2014 (prueba nacional realizada por el Ministerio de Educación) que evalúa a estudiantes de segundo grado de primaria, se logró aumentar el porcentaje de alumnos en el Nivel de Logro *"Satisfactorio"* pasando de 33% a 43.5% en Comprensión lectora del 2013 al 2014 y de 16.8% a 25.9% en Matemática para el mismo periodo (ver gráficos 1 y 2) (MINEDU: 2014). Así, la tasa de escolarización ha aumentado para todos los grupos de edad comprendidos entre los 3 y 21 años en el periodo 2005-2013, como se puede apreciar en el Gráfico 4.

Algo sin precedentes, en este 2015 más de 14 mil maestros y maestras accedieron a cargos de director y subdirector de escuela públicas a partir de evaluaciones a nivel nacional, algo inimaginable unos años atrás (MINEDU: 2015b).

Convocatoria a profesores

Atendiendo a que lo más sensible en la implementación de una reforma de este tipo es el temor a perder el puesto de trabajo, el Ministerio ha desarrollado un Plan de Desarrollo de las Personas con participación de los sindicatos, con el objetivo de desarrollar las competencias de los servidores públicos, y desarrolla Planes Anuales de Desarrollo de Capacidades.

En tal sentido, se impulsan procesos de fortalecimiento y desarrollo de capacidades que permitan tener mayor conocimiento y compromiso con los objetivos de cambio del sistema educativo, así como una actualización y especialización permanente sobre enfoques y herramientas que posibiliten una gestión educativa eficaz y eficiente.

Así, se pone en énfasis en motivar a los profesores a ser parte del nuevo paradigma de una carrera magisterial, a la vez que se les dota de posibilidades reales de desarrollar las capacidades que necesiten, pero queda firme también que quienes no se adapten tendrán que dejar de dar un servicio educativo a los alumnos del Perú. Como dicen los textos del Ministerio, se busca una Carrera Pública Magisterial que cree las condiciones para que quienes se incorporen al magisterio nacional sean docentes con una real vocación, un fuerte compromiso social y una formación magisterial que garantice una educación de calidad en beneficio de los niños, jóvenes y adultos del Perú.

Defensa democrática de la reforma

Como era de esperarse, algunos grupos de interés de maestros y políticos tratarían de echarse abajo la reforma. Así, el Colegio de Profesores del Perú planteó una denuncia de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, la cual afortunadamente fue declarada infundada.

Entre los puntos principales sostenidos del fallo está ratificar la competencia del Ministerio de Educación para implementar procesos de evaluación, adicionales a las evaluaciones regulares. Asimismo, confirmar la legalidad del cese por el límite de edad (65 años), reconociendo que no se trata de una medida desproporcionada, sino que más bien reconoce la racionalidad entre la edad prevista en la norma y la optimización de la calidad del servicio educativo.

Es parte del juego democrático que las decisiones públicas puedan cuestionarse por la vía judicial, y por tanto tarea de los reformistas de defender técnica, judicial y políticamente la reforma.

La sentencia mencionada ratifica que todos los actores están cada más convencidos de que debemos poner el derecho del ciudadano a mejores servicios educativos por encima del derecho del trabajador a la estabilidad absoluta. Así, procesos de evaluación y de jubilación son entendidos como medios para tener los profesores que un sistema de este tipo necesita.

Por su parte, el Sindicato Nacional de Directores y Subdirectores de Instituciones Educativas Públicas (Sindep) vienen impulsando una campaña contra el proceso de elección de directores, y pretende que sus afiliados se mantengan en esos cargos aunque no estén capacitados para ejercerlos, basados en una interpretación de una medida cautelar de una Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia. Otra vez, toca al Ministerio ser solvente técnica y políticamente para enfrentar esta discusión.

Conforme avanza la reforma, son líderes de opinión quienes salen a defenderla y por tanto garantizar su continuidad y llegada a buen puerto. Esperemos que así sea.

Comentario final

Como se ha sostenido antes, el avance de la reforma magisterial no solo es importante por su impacto en el sistema educativo, sino porque prepara el camino para la reforma mayor a los servidores públicos, la reforma del servicio civil. Porque solo habiendo reformado el servicio civil de todo el Estado Peruano podremos sentirnos encaminados en las reformas de segunda generación que los ciudadanos y empresas peruanas necesitan para seguir creciendo.

Bibliografía

Díaz, H. (2015). *Reforma Magisterial: avances, desafíos*. Educared Fundación Telefónica. Extraído el 11 de agosto de 2015 desde http://educared.fundacion.telefonica.com.pe/desafioseducacion/2015/04/08/reforma-magisterial-avances-desafios/

Franco & Scartascini (2014). *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Ipsos (2012). *Encuesta Nacional Urbana*. Lima, Perú.

Kingdon, J. (2010). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Update Edition, with an Epilogue on Health Care (Longman Classics in Political Science), 2nd Edition.

Lahera, E. (2005). *Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas?*, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. *Reporte Técnico. Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC/ UNESCO.

Ministerio de Educación del Perú (2014). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014 - ECE 2014. Segundo Grado de primaria*. Lima: MINEDU-UMC.

Ministerio de Educación del Perú (2015). *Bajos resultados, altas mejoras ¿Cómo les fue a los estudiantes peruanos de primaria y secundaria en las últimas evaluaciones internacionales?*. Lima: MINEDU-UMC.

Revuelta Vaquero, B. (2007). *La implementación de políticas públicas.* Dikaion, N° 16(21), noviembre, pp.135-156.

Santiso, C. (2001), *Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina*.

Stein, E. & Tomassi, M. (2006). *Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas. La política de las políticas públicas*. Progreso económico y social en América Latina, Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (coordinadores). México, D.F.: Planeta Mexicana.

Recursos Web

Nuestros maestros accedieron a cargos de director y subdirector en escuelas públicas. Ministerio de Educación. Extraído el 11 de agosto de 2015 de https://www.youtube.com/watch?v=9Scj5tkN6Js

Tribunal Constitucional confirma legalidad de la Ley de Reforma Magisterial. Publicado el 23 de abril de 2015. Diario Gestión. Extraído el 11 de agosto de 2015 de http://gestion.pe/politica/tribunal-constitucional-confirma-legalidad-ley-reforma-magisterial-2129898

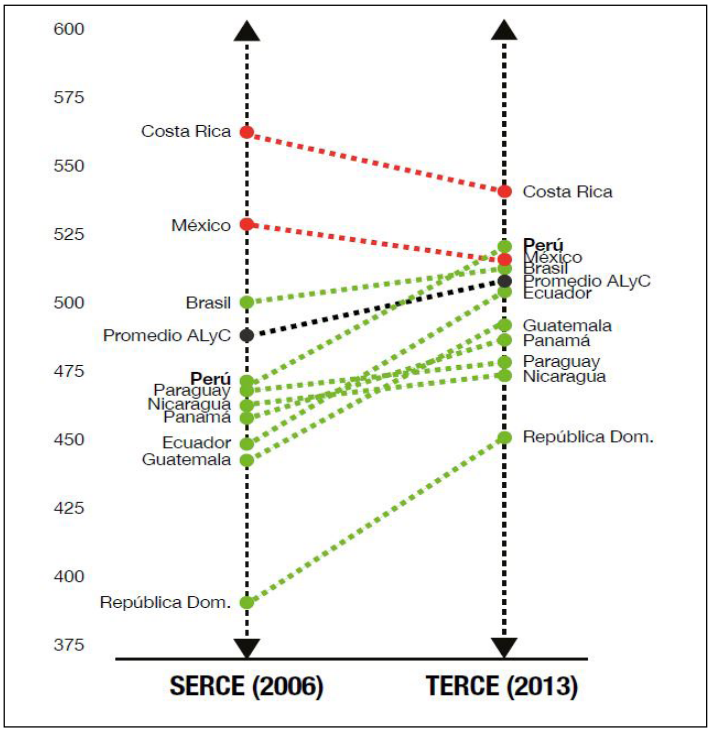
Reseña biográfica

Elena Conterno Martinelli

Especialista en gestión pública y exministra de la Producción. Actualmente preside la Sociedad Nacional de Pesquería, es directora del Instituto Peruano de Acción Empresarial (IPAE), la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y Scotiabank Perú. Estudió Economía en la Universidad del Pacífico y un Máster en Administración Pública en la Universidad de Harvard. Como Ministra de la Producción implementó una importante reforma en la pesca industrial de la anchoveta, así como un Programa de Compras a las MYPES para estimular su actividad económica en el contexto de la crisis internacional. Durante tres años fue jefa del Proyecto USAID / Facilitando Comercio, que apoyó al Perú y otros países de la Región Andina en el desarrollo de capacidades para el comercio, en especial implementando mejoras de competitividad y formalización. Antes trabajó en el Proyecto USAID / Pro Descentralización. Ha desempeñado diversos cargos ejecutivos y de asesoría en instituciones del sector público como presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre otros, y fue miembro de directorio de entidades públicas como Fondo MiVivienda, Cofide y Foncodes. Ha sido consultora de USAID, Banco Mundial, BID, PNUD y GIZ. Sus áreas de especialización son modernización del Estado, descentralización y políticas sociales.

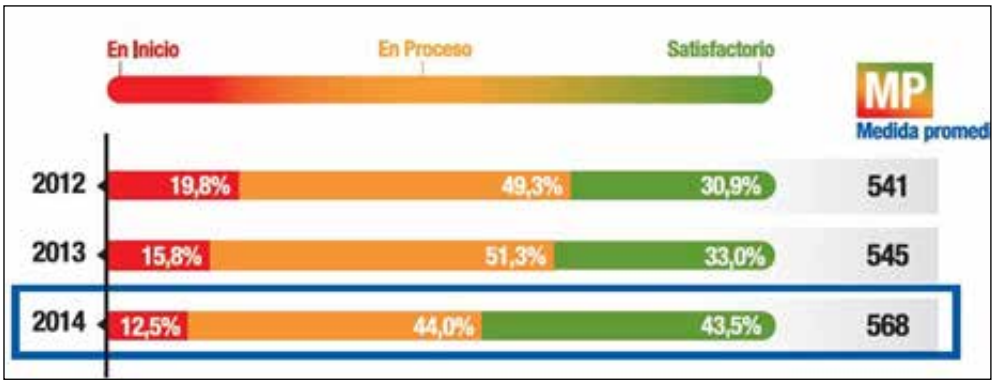
Cuadros, tablas y gráficos

Gráfico 1
Puntaje TERCE de Lectura en tercer grado de primaria 2006-2013



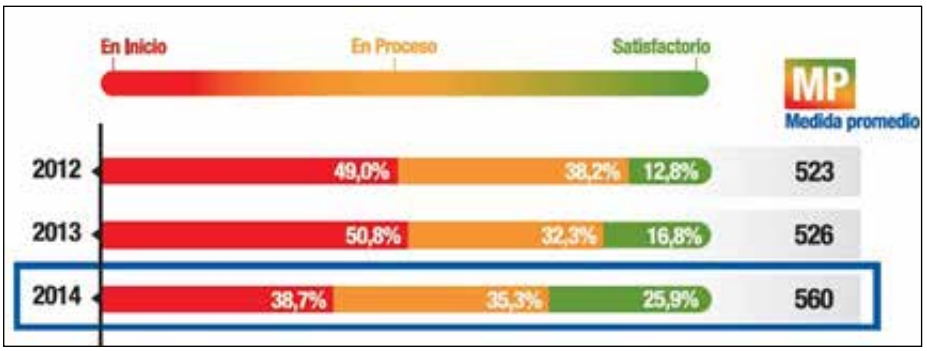
Fuente: LLECE (2014). TERCE, pp. 33-57.
Notas: (1) Los gráficos solo incluyen a países con diferencias estadísticamente significativas entre el 2006 y 2013 en tercer grado de primaria.

Gráfico 2
Resultados Nacionales de la ECE en los últimos 3 años. Comprensión lectora*



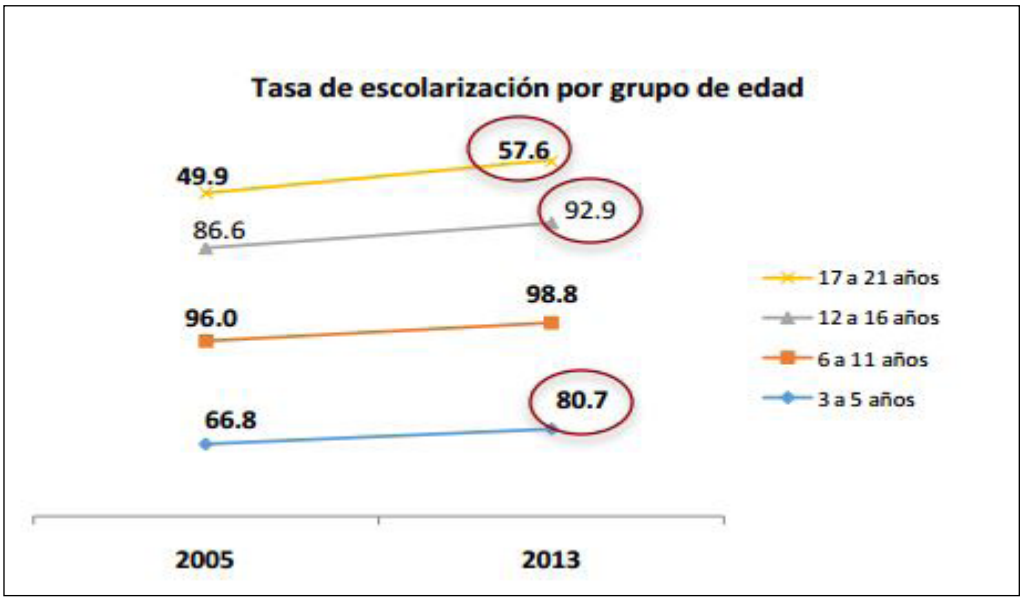
Fuente: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes, Ministerio de Educación del Perú. (2014). Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014 - ECE 2014 segundo grado de primaria. Lima
*Los resultados mejoran si el porcentaje (%) del nivel Satisfactorio aumenta y del nivel Inicio disminuye.

Gráfico 3
Resultados Nacionales de la ECE en los últimos 3 años. Matemática*



Fuente: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes, Ministerio de Educación del Perú. (2014). Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2014 - ECE 2014 segundo grado de primaria. Lima
*Los resultados mejoran si el porcentaje (%) del nivel Satisfactorio aumenta y del nivel Inicio disminuye.

Gráfico 4
Tasa de escolarización por grupo de edad en el Perú



Fuente: Ministerio de Eduación, ENAHO 2014 y Resultados ECE 2013.

Resumen

La reforma del servicio civil es de singular importancia para lograr un Estado que brinde mejores servicios a sus ciudadanos y empresas. Se trata de una reforma compleja en términos técnicos, administrativos y políticos, que implica la pérdida de beneficios por algunos grupos, cuya esencia es poner el derecho del ciudadano a mejores servicios por encima del derecho del trabajador a la estabilidad absoluta.

En atención a ello, su aprobación e implementación requiere capacidades importantes para definir el problema, diseñar una política pública y generar la aprobación política. Solo así se podrá tener una ventana de oportunidad y avanzar en la misma.

Si bien todos los elementos son importantes, dada la naturaleza de la reforma en cuestión, que implica la pérdida de beneficios por algunos grupos, probablemente lo más importante sea el liderazgo político. Los tecnócratas sin duda harán un magnífico trabajo documentando el problema y diseñando la política pública, pero solo con liderazgo político se podrá comunicar, convencer y construir consensos en temas sensibles como este. En este tema, el intento más serio en Perú ha sido la reforma de la carrera magisterial, la cual se analiza en el presente informe.

Ponencia 4: Implementación de reformas de servicio civil: el caso peruano en perspectiva comparada

Mercedes Iacoviello[73]
Mariana Chudnovsky[74]

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar el vínculo entre el servicio civil y la capacidad del sector público de implementar políticas. Para ello, examina la relación del Servicio Civil con (1) la institucionalidad formal de los regímenes políticos democráticos (principalmente, las constituciones, las leyes de empleo público y sus principios rectores); (2) la existencia de una planificación estratégica (a) que vincule aquello que se decide en el ámbito del régimen político con lo que se ejecuta en la Administración Pública (reglas de acceso versus reglas de ejercicio del gobierno democrático) y (b) que alinee los objetivos de la organización con los de los recursos humanos; (3) las características de la Administración Pública Central; (4) la forma en que se gestiona a los Recursos Humanos dentro de las organizaciones de la administración pública; y, por último, (5) los perfiles de los Recursos Humanos que integran dichas organizaciones, con especial atención al segmento que las conduce.

Estos elementos se ilustrarán comparando el caso peruano con otros tres casos de reforma del Servicio Civil en América Latina que permitan capturar diversas experiencias en los gobiernos de la región. Se toma como eje de análisis la reforma en Perú porque cuando enfrentó dificultades, logró cambiar su estrategia de reforma inicial ("desde arriba" e integral) y alcanzar resultados significativos (con foco en la alta dirección y en la generación de experiencia práctica y consensos). El caso ilustra cómo partiendo de un nivel bajo de desarrollo del servicio civil y con una estrategia de reforma "desde arriba" fallida, de todos modos, se puede desarrollar un cambio de rumbo exitoso. La reforma peruana se compara con otras que presentan tanto éxitos como desafíos no resueltos, con vistas a identificar posibles vías de acción en distintas áreas. El objetivo es mostrar que, cada caso, puede encontrar tanto trabas como soluciones en los cinco niveles analíticos propuestos.

Los casos se eligieron considerando dos factores: en primer lugar, presentan diferentes niveles de desarrollo de sus servicios civiles. En la región, existen tres grandes grupos[75]: 1) burocracias más avanzadas, con prácticas de mérito con flexibilidad, como Brasil, Chile y, en menor medida, Costa Rica; 2) un nivel de desarrollo intermedio en los que coexisten islas de alta profesionalización con prácticas clientelares no erradicadas (Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina) y 3) un tercer grupo de países con burocracias que muestran escasa presencia de criterios

[73] Consultora independiente.

[74] CIAS/Universidad de San Andrés.

[75] El Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo BID, (2001) BID, (2006); BID (2014) y el 2° Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana Informe Barómetro, (2012) emplean la misma metodología para determinar el nivel alcanzado por el servicio civil en cada uno de los países. La misma consiste en la creación de un índice conformado a partir de la agrupación de puntos críticos de diferentes subsistemas de calidad-la eficiencia, el mérito, la consistencia estructural, la capacidad funcional y la capacidad integradora.

de mérito y persistencia de decisiones clientelares (Perú, República Dominicana, Ecuador, Paraguay, Nicaragua, El Salvador, Guatemala) (Iacoviello & Zuvanic: 2005). Dentro de este último grupo, se tomaron dos casos para, a su vez, ilustrar cómo los problemas y soluciones pueden ser muy diferentes aun compartiendo un grado de desarrollo promedio similar del servicio civil. En segundo lugar, se seleccionaron casos que permitieran capturar distintas "rutas críticas" a través de los cinco componentes/niveles analíticos presentados.

En definitiva, además del caso peruano, se examina a la República Dominicana (que también partió del nivel bajo), Argentina (nivel medio) y Chile (nivel alto). El caso de República Dominicana se utiliza como caso comparativo al peruano porque los dos países presentaban un menor desarrollo del servicio civil y mostraron un impulso de modernización fuerte en la última década. Sin embargo, como se ilustrará, aquello que funcionó en República Dominicana, no lo hizo en Perú.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en una primera sección se presenta el marco analítico propuesto para obtener enseñanzas de casos icónicos. En segundo lugar, este se ilustra en los cuatro casos seleccionados. Por último, se presenta un análisis del caso peruano que luego se compara con las rutas críticas recorridas por cada caso en las mejoras de sus burocracias. El objetivo es poder identificar en qué niveles es posible operar para alcanzar éxito en las reformas en diferentes contextos normativos, organizacionales, de gestión y perfiles de los recursos humanos.

I. Caminos hacia la reforma de los servicios civiles: conceptos

Para examinar a los países bajo estudio, se observaron diferentes componentes de las reformas del servicio civil que, a su vez, muestran distintos niveles de agregación, yendo desde lo "macro" hacia lo "micro": (1) la institucionalidad formal de los regímenes políticos democráticos (principalmente, las constituciones, las leyes de empleo público y sus principios rectores; (2) la existencia de una planificación estratégica (a) que vincule aquello que se decide en el ámbito del régimen político con lo que se ejecuta en la administración pública (reglas de acceso versus reglas de ejercicio del gobierno democrático) y (b) que alinee los objetivos de la organización con los de los recursos humanos; (3) las características de la administración pública central; (4) la forma en que se gestiona a los recursos humanos dentro de las organizaciones de la administración pública y, por último; (5) los perfiles de los recursos humanos que integran dichas organizaciones, con especial atención al segmento que las conduce.

Las reformas se analizan según esos componentes para identificar la estrategia de implementación ("de arriba hacia abajo" o viceversa) y medir el grado de avance de las mismas. Estas categorías y sus subcomponentes se presentan en el Cuadro 1 (se basan en CLAD-CIFP (2003); BID (2006), (2014); Informe Barómetro (2012), e incluyen agregados propios): Se examina el tipo de reforma del servicio civil implementada según si la estrategia fue principalmente formal/legal ("de arriba hacia abajo") o práctica ("de abajo hacia arriba") y su grado de avance al 2014. Se examinan siguiendo las categorías propuestas:

1. El diseño institucional de los regímenes políticos democráticos se plasma en sus *Constituciones y en los principios de derechos laborales del sector público*. En prácticamente todos los países de la región, existieron iniciativas de conformar un marco legal para una

reforma del Servicio Civil. Usualmente, estas asumen un carácter de reforma "weberiana"[76] aunque, también, introducen elementos de reformas gerenciales[77]. Los intentos de instalar una carrera profesional en el Estado se suelen acompañar de una importante producción de nuevas normas que refleja la convicción de que los cambios legislativos generan las bases suficientes para el cambio en las prácticas de gestión del empleo en el Estado. Usualmente, el contenido técnico de las leyes ha sido razonable y acorde a los acuerdos en la región en materia de empleo público. La identificación de patrones erráticos versus otros más consistentes en la producción de normativa da cuenta de la existencia de una orientación estratégica en cuanto a los recursos humanos en el Estado (Iacoviello & Zuvanic: 2005). Los países con servicios civiles más consolidados presentan cierta consistencia en la producción de normas o, al menos, un patrón acumulativo en la sucesión de intentos de revisión del sistema.

Se puede examinar el patrón normativo, observando las demoras entre la emisión de la ley y su reglamentación ya que muestran falta de consistencia en los esfuerzos de reforma del servicio civil, como se puede observar en el cuadro 2 que muestra el tiempo transcurrido para toda la región.

En algunos países, como en el caso de México, la reglamentación apenas se demoró porque cuando lanzaron la ley, ya habían alcanzado los consensos necesarios y buscaban implementarla. En cambio, en Venezuela, Guatemala o el Salvador, demoraron entre 12 y 53 años en reglamentarla[78]. Estas demoras son contraproducentes porque erosionan el sistema al generar vacíos normativos y confusión en los marcos legales. A su vez, generan arbitrariedades e inequidades en las reglas profundizando, muchas veces, las limitaciones que pretenden revertir.

En Perú, el problema se generaba en la Constitución porque la rigidez de las normas constitucionales había impedido un mayor desarrollo del servicio civil. El grado de conflictividad política interna y las prácticas clientelares que primaban antes de 2008, lo impidieron. La ley emitida en 1984 fue reglamentada recién seis años después. En cambio, la ley sancionada en 2013, se reglamentó al año siguiente y obtuvo grandes logros[79].

En la República Dominicana la "traba" que generaba la Constitución no era la rigidez para la reforma, sino su flexibilidad. Esta le permitía al ejecutivo reemplazar a los empleados públicos con cada cambio de gobierno[80]. En lugar de ayudar al proceso de fortalecimiento

[76] Meritocráticas, con la selección basada el mérito, con carreras de largo plazo y basadas en jerarquías y con relativa autonomía por parte de los profesionales con relación a los políticos.

[77] Formas de administración del sector privado aplicadas al sector público, usualmente, denominadas como "Nueva Gestión Pública".

[78] Esto tiene efectos en la viabilidad de la implementación de las normas ya que el reglamento es el requisito esencial para la posibilidad de su aplicación efectiva.

[79] Esto se observa en los cuatro Decretos Legislativos orientados a impulsar la reforma del servicio civil que el gobierno peruano aprobó en el 2008. A diferencia del esfuerzo de 2004, que buscaba gatillar una reforma completa del sistema, en esta ocasión se asumió una aproximación gradual, optándose por contar con legislación en aspectos específicos pero estratégicos de la reforma del servicio civil, que permitieran sentar progresivamente las bases para un proceso de reforma de largo plazo.

[80] En el artículo 55° de la misma, se le otorgaban amplias potestades al presidente y se le atribuía la facultad de designar y de despedir a los funcionarios públicos.

del servicio civil, era la "puerta" a través de la cual se escurrían los esfuerzos de profesionalización. La nueva Constitución significó un enorme avance que permitió continuar la modernización de la administración pública y generó gran estabilidad en las políticas de recursos humanos.

En Argentina, los esfuerzos de reforma apuntaron a las normas. Se observa una trayectoria normativa poco consistente e inestable y un servicio civil poco desarrollado. Esto se observa en la implementación tardía y parcial de la Ley de Empleo Público. Si bien es de 1999, hasta el 2002 se aplicó el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (de la década del 80). Eso se debió, primero, a la falta de reglamentación de la nueva ley. Luego, cuando se reglamentó tres años después, surgieron dificultades para su aplicación.

En Chile, se observa una trayectoria normativa consistente y progresiva en la institucionalización del servicio civil. Esta se generó a partir de un intenso proceso de negociación con las leyes presentadas para su aprobación cuando se alcanzan los consensos para su implementación.

En síntesis, salvo para el caso de Argentina, las trayectorias normativas son estables, al menos, en los últimos años (Ver Cuadro 3).

2. El planeamiento estratégico es un indicador de cómo los gobiernos ejercen el poder una vez a cargo del mismo. Existen diferentes reglas de acceso al gobierno que de ejercicio del mismo. Una vez en el poder, los partidos políticos deben plasmar su plan de gobierno en acciones concretas. El planeamiento involucra, como mínimo, dos niveles: (a) las metas de gobierno a implementar a través del aparato estatal y (b) los recursos humanos dentro de las agencias del mismo.

   En Perú, no se observan documentos formales que indiquen la existencia de planificación gubernamental. Sin embargo, incluso con muchos cambios políticos, se sostuvieron ciertas políticas de Estado más allá de los gobiernos, sobre todo, a partir de 2008. En relación con la coherencia estratégica de la gestión de los recursos humanos, persisten deficiencias ya que las normas vigentes desde los años 90 generan falta de transparencia con relación a la información sobre la planta. A su vez, debido a la fuerte restricción presupuestaria existente y a la necesidad de que sus modificaciones requieran una norma legislativa o un decreto de urgencia, la adaptación frente a los cambios es limitada. La planificación de recursos humanos es por gestión presupuestaria y aún no es por resultados. Si bien se implementaron herramientas que apuntaron a mejorar ciertas rigideces del sistema, aún no mejoraron la planificación de la gestión de los recursos humanos. No obstante, desde el 2005, se hicieron mejoras en la generación y ordenamiento de la información[81].

   En República Dominicana, desde la Constitución del 2010, se hicieron esfuerzos para mejorar la planificación estratégica a través de la institucionalización de diferentes documentos

[81] En 2007 y 2008, se diseñaron dos nuevos módulos: (i) el Módulo para la gestión de los recursos humanos (MGRH) que permite obtener información sobre datos personales, laborales, remuneraciones, experiencia profesional, estudios, etc., y (ii) el sistema SERVIR que genera información de los recursos humanos en base al Registro Nacional de Personas del Servicio Civil (RNPSC).

y herramientas[82]. Sin embargo, en cuanto a la coherencia estratégica[83] de la gestión de los recursos humanos, aún persisten algunas instituciones que se rigen por la planificación más tradicional (vía presupuesto) y no orientada a resultados. Se observan avances significativos en cuanto a la información de base ya que se desarrolló un sistema de información sobre el personal[84]. Finalmente, en cuanto a la eficacia de la planificación, si bien se observan mejoras en la planificación de recursos humanos, aún no se encuentra lo suficientemente desarrollada.

En Argentina, se observan intentos aislados de llevar a cabo planificaciones basadas en diferentes estrategias que no logran progresar. Estas dependen de las necesidades fiscales ya que se realizan mediante la gestión presupuestaria anual. Además, la planificación de recursos humanos es descentralizada ya que cada jurisdicción debe definir los objetivos, los gastos y actividades sin estar enmarcada en un proceso central unificado. Existen rigideces normativas, organizativas y de prácticas informales yuxtapuestas que atentan contra una planificación coherente. Asimismo, el congelamiento de vacantes para el ingreso a la planta permanente del Estado desde el 2000 impuso ciertas restricciones y generó superpoblación de temporarios dado que se implementó una política de traspaso de los contratados bajo regímenes contractuales superpuestos sin estabilidad en el empleo. Sin embargo, desde el 2009, se observa la existencia de descongelamiento de cargos vacantes de la planta permanente, a los que se puede acceder a través de concursos que, de todos modos, tendieron a cubrirse con cargos preexistentes de personal contratado. En relación con los sistemas de información, existen varios sistemas que proveen datos sobre los Recursos Humanos, además de los sistemas de información de cada jurisdicción[85], pero no se coordinan ni comparten la información entre ellos. Por último, el carácter federal del sistema político y la descentralización generan que la mayor parte de los agentes públicos se desempeñe en los niveles subnacionales de gobierno, lo cual dificulta la planificación general[86].

En Chile, la planificación de Recursos Humanos se vincula a la gestión presupuestaria, caracterizada por una elevada disciplina fiscal y orientada a resultados. Desde 1993, hay planeamiento estratégico, sistemas de control de gestión y gestión de personal, bajo la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y, desde el 2004, en la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC). La coherencia estratégica de la gestión de los recursos humanos, a diferencia de otros casos como el de Argentina, está centralizada y las decisiones relevantes se toman en el nivel central. La DIPRES es la responsable de realizar tareas

[82] Crean el documento marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030, institucionalizado en diferentes instrumentos del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, en el cual se establecen estrategias a 20 años que jerarquizan la función pública.

[83] Ver Cuadro 1.

[84] Este se llama Sistema de Administración de Servidores Públicos. Existe otro llamado Sistema de Monitoreo de la Administración Pública que mide el nivel de cumplimiento de lo estipulado en la Ley.

[85] a) La Oficina Nacional de Empleo Público que depende de la Jefatura de Gabinete y tiene a su cargo el Sistema de Registro de Personal y Evaluaciones (SIREPEVA); b) la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público, que depende de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y tiene a su cargo el procesamiento de datos del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU) que abarca a un universo más amplio y relacionado a la política salarial y la presupuestaria de los recursos humanos. En ocasiones, los números de ambos sistemas no coinciden.

[86] En el 2013, el empleo provincial sumaba el 82% del empleo público total Boletín Fiscal, III Trimestre (2013), Ministerio de Economía, Argentina.

de seguimiento, monitoreo y de mecanismos de evaluación e incentivo al desempeño institucional. Desde 2003, implementa la política de recursos humanos en toda la administración chilena[87]. En relación con la información de base, a partir de 2001, se desarrolló un sistema a cargo de la Contraloría General de la República que mostró grandes mejoras a lo largo del tiempo[88]. Finalmente, la planificación parece cumplir con los niveles de eficacia esperados ya que no se observan situaciones significativas de excedente o faltante de personal y el empleo público ha aumentado un 36% entre el año 2001 y 2010 (BID, 2014: p.14).

En síntesis, se observan esfuerzos tendientes a mejorar la planificación. Mientras en República Dominicana y en Chile existe una planificación estratégica formal por parte del gobierno, en Perú y en Argentina no hay documentos formales que lo demuestren. Sin embargo, se observan grandes diferencias entre los dos países que sí poseen una planificación gubernamental. En República Dominicana es reciente. En cambio, en Chile, la planificación tanto gubernamental como del personal del servicio civil está desarrollada y consolidada desde hace muchos años, más allá de que no siempre se plasme en normas formales (Ver Cuadro 4).

3. Los funcionarios trabajan en un contexto organizacional específico: *la administración pública de cada país*. La forma en que se organiza la administración central da cuenta tanto de las áreas prioritarias de los planes de gobierno (el rango de las agencias sectoriales suele indicar prioridad otorgada por los gobiernos a esos temas), como del tamaño de la organización estatal. Asumimos que los gobiernos modernizan y fortalecen aquellas agencias encargadas de implementar sus planes estratégicos de gobierno. Además, existen diferentes leyes ministeriales, distintos organigramas, tamaños de agencias, procesos establecidos para la gestión, etc., que no son "neutros" para la toma de decisiones. Así como la tendencia en la región consiste en emitir nuevas leyes para dar una señal de reformulación del sistema de servicio civil, también se suele reformular o renombrar las áreas a cargo de la gestión del sistema. De hecho, los servicios civiles más desarrollados de la región se destacan por presentar un mayor grado de institucionalización de sus áreas de gestión de la política de Recursos Humanos (BID: 2014).

   Para caracterizar a la burocracia, utilizamos las cuatro categorías incluidas en Iacoviello, Tommasi & Zuvanic (2002): 1) La *burocracia administrativa* es la que muestra alta autonomía ya que está protegida de interferencias políticas e intereses particularistas debido a la inamovilidad de los funcionarios. Su capacidad técnica es baja y sus tareas se basan en procedimientos estandarizados. Es el tipo de burocracia que típicamente ejerce las funciones administrativas clásicas, en especial en los ministerios. 2) La *burocracia clientelar* está conformada por funcionarios públicos que ingresan, usualmente, en forma temporal a la administración bajo criterios de lealtad política o afiliación partidaria sin considerar su capacidad técnica. No presenta una capacidad técnica desarrollada porque el objetivo es el intercambio político. 3) La *burocracia paralela* o de "equipos técnicos" está conformada por técnicos y profesionales con formas contractuales flexibles y a término, práctica especialmente extendida en la región durante los noventa. Su régimen laboral suele estar regido

[87] Una herramienta de gestión por resultados importante para lograrlo fue convertirlo en el organismo evaluador de los sistemas de capacitación y de evaluación del desempeño en el programa de mejora para la gestión.

[88] Se hicieron grandes avances tecnológicos: Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (Siaper) y el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (Sigfe), a cargo de la Dirección de Presupuestos.

por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas extraordinarias. 4) La *burocracia meritocrática* combina alta autonomía y alta capacidad técnica y representa el clásico ideal weberiano. El cuerpo de funcionarios se recluta a partir de mecanismos abiertos y se privilegian sus credenciales y méritos.

Muchas veces las burocracias nacionales están compuestas por diversos tipos de burocracias. Puede existir un tipo predominante como se presenta a continuación pero, en casi todos los casos nacionales se encuentra bolsones de otro tipo o pueden coexistir tipos diversos generando modelos organizacionales híbridos, como el caso de Argentina.

En Perú, el tamaño de la Administración Pública (AP) cambió mucho en la última década a raíz de un proceso de descentralización de funciones[89] que tuvo lugar entre el 2004 y 2006. En 2013, la AP estaba compuesta por 18 ministerios[90]. Se observa una transición desde la burocracia administrativa hacia una meritocrática. El dictado de diversos decretos legislativos alineados con los mandatos de la Ley Marco del Empleo Público, contribuyeron a incrementar la capacidad técnica del personal, modificando la forma organizacional de la burocracia. Desde 2008, SERVIR es el área rectora del servicio civil. Si bien se observan grandes avances en cuanto a la profesionalización del servicio civil, en la práctica, la estructura de la organización del trabajo está escasamente desarrollada, más allá de la existencia de diferentes herramientas para la definición de puestos y perfiles[91].

En República Dominicana, la Constitución determina la estructura ministerial y se establece que deben ser creados por ley. En 2014, la AP se compone de 22 ministerios[92]. Desde 2010, se observa una transición desde una burocracia clientelar hacia una con rasgos meritocráticos. La entidad normativa encargada del empleo público fue la Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP) que, como no tenía rangos de secretaría, tenía baja influencia. Por ende, en 2008[93] se creó la Secretaría de la Administración Pública, que luego adquirió rango ministerial (MAP). En 2011, el MAP elaboró un instructivo de puestos contenidos en un manual que presenta dos clases de cargos: 1) los “comunes”, que son de naturaleza

[89] El personal de salud y educación, la policía y el sector defensa fueron transferidos a los gobiernos regionales.

[90] Los 18 ministerios son: 1) Presidencia del Consejo de Ministros, 2) Ministerio de Agricultura, 3) Ministerio del Ambiente, 4) Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 5) Ministerio de Cultura, 6) Ministerio de Defensa, 7) Ministerio de Economía y Finanzas, 8) Ministerio de Educación, 9) Ministerio de Energía y Minas, 10) Ministerio del Interior, 11) Ministerio de Justicia, 12) Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 13) Ministerio de la Producción, 14) Ministerio de Relaciones Exteriores, 15) Ministerio de Salud, 16) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 17) Ministerio de Transportes y Comunicaciones y 18) Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

[91] En los últimos años, comenzó un proceso de actualización de los manuales para usarlos para definir perfiles y funciones de acuerdo a las diferentes necesidades de las organizaciones. El gran avance del último tiempo radica en la “buena práctica” del Cuerpo de Gerentes Públicos que fortaleció la gestión del empleo mediante el mejoramiento en la calidad de los reclutamientos y concursos.

[92] Los 22 ministerios son: 1) Ministerio de Energía y Minas, 2) Ministerio de la Presidencia, 3) Ministerio Administrativo de la Presidencia, 4) Ministerio de Defensa, 5) Ministerio de Relaciones Exteriores, 6) Ministerio de Interior y Policía, 7) Ministerio de Hacienda, 8) Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 9) Ministerio de Educación, 10) Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, 11) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 12) Ministerio de Agricultura, 13) Ministerio de Industria y Comercio, 14) Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 15) Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 16) Ministerio de Turismo, 17) Ministerio de Trabajo, 18) Ministerio de Cultura, 19) Ministerio de la Mujer, 20) Ministerio de Deportes y Recreación, 21) Ministerio de la Juventud, 22) Ministerio de Administración Pública.

[93] Ley 41.

transversal a todas las instituciones y 2) los “típicos”, de carácter más específico, vinculados a la misión y/o ámbito de acción de la institución. A su vez, se introdujeron competencias blandas[94] en la clasificación de puestos y perfiles. De este modo, se configuró la estructura de la organización del trabajo.

En Argentina, la Ley de Ministerios regula la AP[95]. En 2013, incluyendo la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), había 16 ministerios[96]. Es una burocracia híbrida porque combina elementos de las cuatro categorías[97].

En Chile, la constitución de 1980 establece la organización básica de la AP que al año 2014, estaba compuesta por 23 ministerios[98]. El país se encuentra atravesando un proceso de descentralización hacia los municipios. Combina elementos propios de una burocracia meritocrática y de una administrativa. En cuanto a la agencia encargada del empleo público, históricamente, era la DIPRES pero en un intento de institucionalización, con la Ley de Nuevo Trato, se creó la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC). En cuanto a la estructura de la organización del trabajo, el estatuto administrativo señala los requisitos generales y las leyes de plantas de los servicios establecen los requisitos específicos para el ingreso. Además, los puestos son definidos con mayor detalle al determinar los perfiles necesarios para cubrirlos. De este modo, la estructura de la organización del trabajo ilustra una cierta rigidez debido a los requisitos legales específicos de ingreso asociados a los puestos y a la antigüedad de algunas plantas.

En todos los casos analizados, a excepción de la Argentina, existe una tendencia a migrar hacia la burocracia meritocrática. Mientras en República Dominicana cobran mayor peso los documentos formales que su implementación práctica, en Chile se observa lo contrario (Ver Cuadro 5).

[94] El término alude a competencias con alta incidencia de habilidades interpersonales y capacidades básicas de las personas, como opuestas a las competencias “duras” mas relacionadas con el conocimiento técnico y la experiencia en un oficio.

[95] En ella se determina la cantidad de ministerios, las funciones de cada uno de ellos, el rol de las secretarías presidenciales y demás atribuciones de cada uno de estos órganos.

[96] Los 16 ministerios son: 1) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2) Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 3) Ministerio de Cultura, 4) Ministerio de Defensa, 5) Ministerio de Desarrollo Social, 6) Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 7) Ministerio de Educación, 8) Ministerio de Industria, 9) Ministerio de Interior y Transporte, 10) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 11) Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 12) Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 13) Ministerio de Salud, 14) Ministerio de Seguridad, 15) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y 16) Ministerio de Turismo.

[97] La planta permanente estuvo congelada por Ley de Emergencia desde el 2000. De a poco se fueron descongelando cargos. Empezaron con 1 000 vacantes del SINEP pero la mayor parte de las contrataciones se realizan vía “artículo 9°” de la Ley Marco que iguala todos los derechos del SINEP, salvo el derecho a la estabilidad, base del empleo público. Los contratados por esta modalidad conforman casi la mitad del empleo público. En algunos casos, como el Ministerio de Desarrollo Social, alcanzan el 85% de los empleados en el 2013.

[98] Los 23 ministerios son: 1) Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2) Ministerio de Relaciones Exteriores, 3) Ministerio de Defensa Nacional, 4) Ministerio de Hacienda, 5) Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 6) Ministerio Secretaría General de Gobierno, 7) Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 8) Ministerio del Desarrollo Social, 9) Ministerio de Educación, 10) Ministerio de Justicia, 11) Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 12) Ministerio de Obras Públicas, 13) Ministerio de Salud, 14) Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 15) Ministerio de Agricultura, 16) Ministerio de Minería, 17) Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, 18) Ministerio de Bienes Nacionales, 19) Ministerio de Energía, 20) Ministerio del Medio Ambiente, 21) Ministerio del Deportes, 22) Servicio Nacional de la Mujer, 23) Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

4. Dentro de las organizaciones existen diferentes modelos de *gestión de los recursos humanos*. Según la CLAD - CIFP (2003), estos deben incluir: a) estrategia de acceso al empleo público (idealmente, con adecuada publicidad, transparencia en la gestión de los procesos, idoneidad de los cuerpos técnicos encargados de la selección e imparcialidad); b) un sistema de evaluación del rendimiento que debe incluir instrumentos fiables y válidos; c) gestión de la compensación, entendida como estrategia salarial y no como práctica inercial o como producto de reivindicaciones grupales o individuales.

   En Perú, la gestión de los recursos humanos fue la "piedra basal" de la estrategia de reforma a partir del 2008. Con relación al acceso, (a) se observan notables mejoras en los procesos de difusión del reclutamiento abierto y en los procesos de selección, sobre todo, del cuerpo de gerentes públicos. En cuanto al rendimiento (b) lo hicieron obligatorio[99] y realizaron una experiencia piloto en el 2009 para identificar las brechas de capacitación. Además, la capacitación del personal fue reimpulsada. Sin embargo, la cantidad y calidad de las actividades de capacitación sigue siendo heterogénea dado que el financiamiento para ello depende de cada entidad y, en determinados casos, son los propios empleados quienes costean su capacitación. (c) La gestión de la compensación se caracteriza por su elevada inequidad interna pero existen muchos avances en esa dirección[100].

   En República Dominicana, con relación al acceso, (a) comenzaron a hacer concursos de oposición y mérito[101] y el MAP creó un instructivo para regular el proceso de creación, modificación y supresión de puestos, complementando a los manuales de clasificación de puestos. Sin embargo, a pesar de ser publicitado hacia dentro y hacia fuera, la primera instancia se cubre hacia adentro. Por ende, en la práctica, suelen usarse para confirmar gente que ya trabajaba en el Estado[102]. (b) La evaluación del rendimiento está en una etapa incipiente[103]. En cambio, el desarrollo de las competencias está más avanzado puesto que impulsaron una serie de iniciativas para la formación y capacitación del personal. Entre ellas, una mayor oferta de capacitación a través de la celebración de convenios con instituciones educativas y la implementación de nuevas modalidades como la educación virtual. Sin embargo, esto no se extiende a los altos directivos, quienes son reticentes a participar en los cursos de capacitación y formación. (c) Con relación a las remuneraciones, existe una fuerte heterogeneidad salarial, caracterizada por diferentes escalas remunerativas entre las diversas instituciones. Es común observar que las personas que ocupan los mismos cargos en diferentes instituciones perciban diferentes salarios.

   En Argentina, el acceso (a) es complejo porque se "congeló" el acceso a la planta perma-

[99] Decreto Legislativo Nº 1025: Aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público.

[100] Sobre todo, en base al ordenamiento financiero y presupuestario.

[101] Con la Ley 41-08 (Art. 38°) y el Reglamento 524/09.

[102] Esto es así ya que, cuando hay un puesto vacante, primero se debe convocar a un Concurso Interno Cerrado dirigido a los servidores de la misma institución, en caso de declararse desierto pueden participar los servidores de carrera de toda la administración pública y, en última instancia, si aún no se ha encontrado a la persona idónea, se realiza un Concurso Externo, en el cual pueden participar los servidores de carrera, los de estatuto simplificado y los ciudadanos en general.

[103] La evaluación toma en cuenta tres componentes: 1) el logro de metas conforme a lo establecido en el acuerdo de desempeño; 2) la capacidad para llevar a cabo el trabajo según las tareas previstas en el manual de cargos; 3) el cumplimiento del régimen ético y disciplinario establecido en el Título IX de la Ley 41-08.

nente en el año 2000. Por ende, el ingreso se hacía a través de otras formas contractuales. A lo largo de la última década se inició un proceso de descongelamiento de puestos para cubrir cargos de planta. Se estima que fueron aproximadamente 13 500 cargos[104]. La mayoría fueron convocatorias cerradas para cargos simples con funciones administrativas y técnicas. La evaluación del rendimiento, de acuerdo con la Ley Marco de Regulación del Empleo Público y el Convenio Colectivo General, es el requisito necesario para obtener estabilidad en el cargo. Sin embargo, estas formas de evaluación no necesariamente se aplican. El escalafón SINEP funciona con un sistema de evaluación individual por resultados para cargos jerárquicos con función ejecutiva y un régimen de evaluación individual por factores para cargos simples: el primero se suele exceptuar y el segundo tiende a consistir en una mera formalidad. (b) En cuanto al desarrollo de las competencias, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en su carácter de órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación, desarrolla pautas metodológicas y lineamientos generales dentro de los cuales deben ser ubicados los planes anuales y estratégicos de cada organismo. La implementación efectiva de estos lineamientos depende de la voluntad de cada agencia estatal por lo que tiende a ser muy dispar. El escalafón SINEP[105] establece que los cargos con función ejecutiva ingresan por concurso. Sin embargo, la gran mayoría de ellos se nombra por decreto de excepción que se renueva cada ciento ochenta días[106]. Finalmente, (c) la gestión de las compensaciones es muy compleja porque la situación escalafonaria del servicio civil se caracteriza por una multiplicidad normativa, (sesenta regímenes laborales diferentes, aunque el principal es el SINEP). Luego de 2004, diferentes ajustes contribuyeron a incrementar el salario promedio. Además, la incorporación de los contratos de locación de servicios autónomos al régimen de contrataciones con relación de dependencia, redujo la dispersión salarial, aunque aún existe heterogeneidad dada por los adicionales. Asimismo, disminuyó la brecha salarial de la alta gerencia con relación al sector privado.

En Chile, se observan avances en el acceso (a) con relación a la concursabilidad en el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y la disminución de cargos de libre designación. Muchas agencias públicas aplicaron procesos de selección competitivos para cargos de “contrata” y la mayoría de las políticas de gestión de los recursos humanos migraron desde una fase de formalización hacia otra en donde se garantiza calidad y alineamiento estratégico. (b) La evaluación del rendimiento se compone de cuatro instancias: i) institucional, que contemplan un incentivo económico ligado al cumplimiento de objetivos de gestión fijados entre el Ministro del área y DIPRES; ii) los convenios de desempeño de los altos directivos públicos; iii) la calificación grupal incorporada en el Convenio de Desempeño Colectivo que implica un incentivo colectivo relacionado con el cumplimiento de objetivos anuales por equipos en base a indicadores institucionales señalados en el Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG; iv) la evaluación del desempeño individual. Existe un sistema informático, con una base de datos actualizada que permite definir las políticas de capacitación del gobierno y supervisar la ejecución de los programas de formación del sector públi-

[104] Fueron 1 000 según la Decisión Administrativa 506/2009; 5000 vacantes vía la Decisión Administrativa 1126/2012; 500 vacantes vía Decisión Administrativa 609/2014. Para ver en qué ministerios se aceleraron y se cumplió con los concursos: página www.concursar.gob.ar.

[105] Para más información: http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148090/norma.htm

[106] Para el ingreso a planta del sector público se exige el cumplimiento de requisitos ligados a la idoneidad para el ejercicio del cargo y, en algunos casos, también es necesaria la aplicación de procedimientos de selección. Sin embargo, en la práctica, los mecanismos de selección meritocráticos han sido heterogéneos. Además, hay un crecimiento de las modalidades flexibles de contratación que no requieren procedimientos formales de selección.

co. El sistema de gestión de rendimiento prosperó al incluir mecanismos de evaluación del desempeño institucional, tanto colectivo como individual. (c) En cuanto a la compensación, se observa que es centralizada y ordenada pero también, en cierto punto, rígida.

En síntesis, la gestión de los recursos humanos se encuentra altamente desarrollada en Chile aunque ello no siempre se plasme en instituciones formales. En Argentina, por el contrario, hay una multiplicidad de regímenes laborales con diferentes formas de reclutamiento, de rendimiento y compensación. En Perú, a partir de la sanción de los decretos en 2008 y de la Ley de Servicio Civil en 2013, se desarrolló un sistema de gestión de recursos humanos en el cual, a diferencia del caso chileno, priman las normas de forma similar a lo que ocurre en República Dominicana, aunque a una escala menor (ver cuadro 6).

5. Los *perfiles de los funcionarios públicos* importan por su formación de base y las competencias técnicas y políticas para el desempeño de su función, especialmente, en los segmentos directivos de las organizaciones públicas. La piedra angular para la transformación de la alta dirección pública (los cargos directivos no políticos) es el establecimiento de un sistema transparente y eficiente de reclutamiento y selección de los funcionarios al momento de su incorporación al sistema de empleo público.

   En Perú, aunque la tecnificación de la dotación de personal no presenta grandes variaciones en los últimos años se espera que, en el corto o mediano plazo, se vislumbren grandes avances debido a las reformas que se impulsaron recientemente[107].

   En República Dominicana, el nivel de formación de las plantas públicas se mantuvo relativamente estable. Sin embargo, se espera que los concursos iniciados en 2011, junto con la política activa de capacitación, contribuyan a incrementar su tecnificación. El nivel de tecnificación en los segmentos más altos del servicio civil presentó una mejora notable.

   En Argentina, el INAP lleva adelante actividades de capacitación continuamente. No se hacen capacitaciones para la alta dirección.

   En Chile, la capacitación para el conjunto de la administración pública fue reimpulsada por la DNSC y se aplica de forma descentralizada. En 2011, el 81.2% de los funcionarios del total de la dotación efectiva fue capacitado (BID, 2014: p.30). La inversión que lleva a cabo cada servicio en capacitación alcanza hasta un 1% del monto destinado a remuneraciones y la inversión aumentó un 216% entre 2001 y 2011 (BID, 2014: p.29). Sin embargo, como el foco estaba puesto en el cumplimiento formal de las metas, no se priorizó la transferencia de los conocimientos al puesto de trabajo. En 2012 se lanzó, en el marco de “Chile Gestiona”, un programa piloto en que participaron 61 servicios para asegurar un determinado estándar de calidad en las distintas etapas de capacitación.

   En suma, Chile muestra grandes logros con relación a la Alta Dirección y Perú alcanzó

[107] La modalidad de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), vía que más predomina en la incorporación de recursos humanos, se encuentra enfocada en la atracción de profesionales y técnicos. La creación del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) también contribuye a mejorar la tecnificación teniendo un impacto profesionalizador. Las competencias son fundamentales en los procesos de reclutamiento y selección del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) y en la mejora que se está produciendo a nivel del régimen laboral privado y los del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).

resultados significativos. En cambio, en República Dominicana, apenas existe una política orientada a la alta dirección pública que impulsan los actores que llevan adelante la reforma hace años. Finalmente, en Argentina no se observa una política activa (Ver Cuadro 7).

II. El caso peruano: diferentes rutas hacia la mejora de la burocracia

El caso peruano es el único que muestra un cambio de estrategia significativa para alcanzar la implementación efectiva de la reforma. Empezó con una estrategia similar a la de República Dominicana y la Argentina y terminó con una más parecida a la de Chile. Como se mostró, la República Dominicana logró alcanzar objetivos en base a esa estrategia de reforma porque la principal traba se presentó en la Constitución del país. La Carta Magna tenía una cláusula que permitía que, con cada cambio de gobierno, se rotara al servicio civil. De esa manera, la Constitución era la "ventana" a través de la que se escurrían los esfuerzos de profesionalización. Es sabido que las declaraciones de inconstitucionalidad suelen ser la principal traba a las reformas en las leyes de empleo público, pero este caso era exactamente inverso: la Constitución generaba inestabilidad en el empleo público. La reforma comenzó, simultáneamente, con el diseño de la Ley del Empleo (2008) y con la creación de la MAP (originalmente, Secretaría de Estado de Administración Pública que, justamente, se fue fortaleciendo). La reforma empezó con una Ley, una agencia y soporte político a la profesionalización como un tema prioritario de la agenda pública. La Secretaría se transformó en Ministerio y la Ley se blindó en una reforma Constitucional. Sin embargo, es clave destacar que pudo armar una reforma desde "arriba" porque existió un partido con continuidad electoral durante tres períodos de gobierno. El primero de esos tres, además, era una vuelta al poder después de un período en el medio. Esta continuidad en el nivel de régimen "derramó" a los gabinetes ministeriales, generando estabilidad, desarrollo de capacidades y rutinas compartidas que permitían los esfuerzos de este tipo de reformas que muestran impactos inter-temporales.

En Perú, el resultado de la evaluación del 2004 fue muy bajo: ocupaba en el ranking de desarrollo de los servicios civiles latinoamericanos el puesto 17 sobre 21 países (BID: 2006). En 1995, en el marco de la reforma del Estado, la entidad rectora del servicio civil (el INAP) fue disuelta y sus funciones pasaron a ser responsabilidad exclusiva de cada entidad del sector público bajo los lineamientos trazados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Consejo de Coordinación de Ministros (PCM). Desde 1990, Perú intentaba reformar el servicio civil a través de diferentes iniciativas. Entre 1995 y 1997, la PCM trató de llevar a cabo una reforma "desde arriba" comprensiva de la gestión pública que acabó truncándose sin que llegara a aprobarse ninguna medida relevante (BID: 2014; Cortázar: 2014). En 2002, una crisis político electoral vinculada al fraude en las elecciones llevó a la renuncia del presidente Fujimori, interrumpió todos los esfuerzos de reforma y el tema quedó en manos del Congreso. Dos años después, en 2004, el Congreso aprobó la Ley Marco del Empleo Público pero no logró tener capacidad de aplicación. La norma de la Ley estableció que se creara el Consejo Superior del Empleo Público (Cosep) como entidad responsable pero no se logró poner en funcionamiento. Ese año coincidió con la declaración del Estado de Emergencia del presidente Toledo (que asumió con mucha debilidad después de la renuncia de Fujimori). En definitiva, durante cuatro administraciones gubernamentales casi no se logró ningún resultado Cortázar (2014). En 2007, ya bajo la presidencia de Alan García, el Congreso envió un nuevo proyecto de ley de empleo público. Sin embargo, la reforma del Servicio Civil seguía sin implementarse.

La PCM atravesó gran inestabilidad por la crisis institucional y social reinante. Entre 1990 y 2000, bajo Fujimori, pasaron doce presidentes por la PCM. Ninguno alcanzó el año de gestión

y algunos duraron solo cuatro meses. En los cinco años en los que estuvo Toledo (2001-2006), tuvo cinco presidentes. Con Alan García (2006-2011) cambió, también, cinco veces y uno solo de ellos superó por unos meses el año de gestión. Es evidente que, con un contexto tan inestable, acentuado por una crisis institucional en la cual se ponía en duda hasta la legitimidad de los resultados electorales, la posibilidad de implementar una reforma formal era extremadamente baja. En ese contexto, el presidente planteó la necesidad de que una persona liderara el tema y el Ministro de Trabajo decidió liderar la iniciativa, creando un comité de expertos. Dado que el país mostraba uno de los servicios civiles más débiles de la región y que todos los esfuerzos de reforma "desde arriba" habían fracasado la estrategia tenía que ser otra. La creación de una agencia independiente, con el apoyo de expertos y con una estrategia de reforma incremental, basada en experiencias prácticas de reforma, fue la bisagra que permitió destrabar años de esfuerzos frustrados: una vez que lograron implementar reformas en la Alta Dirección Pública y poner a SERVIR en funcionamiento incluso lograron plasmar esos cambios en normativa.

Desde 2008, cuando lograron "estabilizar" la reforma con la creación de SERVIR y bajo un mismo liderazgo, Perú muestra un nivel medio en la planificación, una gran mejora en la generación de información sobre los empleados públicos y está pasando de una burocracia administrativa a una cada vez más meritocrática. Esto es, en parte, debido a la política de fortalecimiento de la alta dirección pública y la mejora del reclutamiento, selección y evaluación de los empleados públicos. Sus desafíos pendientes son la organización del trabajo y la gestión de las remuneraciones pero los avances con relación al 2014 muestran que, sin dudas, supieron vehiculizar la reforma por donde era posible.

En síntesis, los cuatros casos examinados muestran diferentes caminos recorridos. Con relación a los dos casos de nivel bajo del Servicio Civil, República Dominicana y Perú, la primera comenzó su reforma desde lo formal, con la elaboración de una Ley, puesto que se buscaba que esta modificara pautas de conducta y prácticas arraigadas que se sustentaban en la Constitución previa. Esta estrategia funcionó pero en un contexto político institucional específico: el de la continuidad de color político en el gobierno que generó mucha estabilidad de los gabinetes ministeriales. En cambio, Perú se movió en otra dirección. Comenzó por fortalecer prácticas por donde "podía" debido a la inestabilidad política. Recién cuando logró "estabilizar" el área rectora, pudo virar hacia la estrategia formal, logrando excelentes avances, lo que refuerza la hipótesis. Argentina, que supo tener nichos de excelencia en su servicio civil, presenta el problema de una reforma normativa en un contexto de mucha inestabilidad. Por último, Chile se presenta como el caso exitoso pero con una experiencia contra intuitiva, al menos, en términos comparados con las experiencias de reforma estatal de la región: la Ley de Nuevo Trato no es el comienzo de la historia, sino su final. En ella se plasman años de trabajo de planificación, construcción de consensos, fortalecimiento de las agencias rectoras y proyectos de profesionalización del servicio civil facilitados por un contexto de estabilidad de agencias y actores involucrados en la implementación de la reforma.

Hacia la profesionalización del Servicio Civil en Latinoamérica

Una meta fundamental para los países de la región consiste en mejorar la calidad de los servicios civiles puesto que son fundamentales para el desarrollo de capacidades estatales que faciliten la implementación de las políticas prioritarias de los gobiernos. Los casos examinados en profundidad permiten identificar una notable heterogeneidad en los procesos de profesionalización de los Servicios Civiles, oscilando entre países que comienzan la reforma modificando las reglas formales (la Constitución en República Dominicana) y otros que la impulsan operando

sobre las prácticas organizacionales por necesidad (Perú) o por convicción (Chile). Los avances hacia una burocracia profesionalizada difieren en cada uno de los casos pero, en líneas generales, se observa que las leyes de servicio civil no siempre se traducen en aplicaciones concretas y dónde se las implementó, con frecuencia, se las asoció a nuevas prácticas informales distorsivas de las reglas formales.

Estudiar a la administración pública (o a sus burocracias) no implica observar, únicamente, su relación con el poder político o con los administrados. Consiste, también, en examinar el comportamiento de las organizaciones y empleados (el servicio civil) en la implementación de políticas públicas puesto que éstos pueden frustrar su aplicación. Es decir, es preciso examinarlas en sí mismas y con relación a sus contextos político-institucionales específicos. Las políticas públicas existentes generan procesos de conformación de grupos organizados en torno a las mismas. Una regla formal puede ser muy difícil de modificar debido a la existencia de grupos organizados que se conformaron como tales en base a la existencia de la misma. Muchas de las reformas que apuntan a modificar la institucionalidad formal que sustenta al empleo público enfrentan, al menos, dos problemas: la resistencia de la justicia favoreciendo a los empleados demandantes y/o el bloqueo por parte de los trabajadores organizados en sindicatos. En ese sentido, el caso argentino es muy ilustrativo. Cada cambio de regla generó trabas en la justicia y en los actores organizados. En consecuencia, existe una extensa profusión normativa, prácticamente, no implementada. Es el típico caso en donde la debilidad de las reglas formales se acompaña por fuertes reglas informales, como se ilustró con los ejemplos de los decretos de excepción para nombrar a la alta dirección pública.

Justamente este trabajo recupera el aspecto institucional formal y su práctica informal porque independientemente de la manera que se entienda a las instituciones, la literatura anglosajona que más y mejor canalizó estas perspectivas analíticas tiende a asumir que las reglas son formales y que solo por existir “suceden” las cosas contempladas en su textualidad. Sin embargo, esta noción no “viaja bien” a otras regiones (Acuña & Chudnovsky: 2013). En gran parte de América Latina, las reglas formales se cumplen de manera irregular y muchas veces se evaden. Entonces, una primera distinción ineludible es entre reglas formales e informales y una segunda que se hace en la literatura, es entre débiles y fuertes. Por ejemplo, Levitsky & Murillo (2009) sostienen que en América Latina las reglas tienden a ser inestables, informales y poco eficaces. Estos autores señalan que las instituciones fuertes son, simultáneamente, estables y con capacidad de hacer cumplir sus reglas. Afirman que el problema de “exportar” estas nociones basadas en observaciones de la realidad institucional norteamericana a nuestra región, es que esta mirada, de hecho, presupone que las reglas formales son reglas (escritas) y que son cumplidas con el suficiente rigor para ser obedecidas, a la vez, que son lo suficientemente estables como para generar expectativas compartidas basadas en conductas pasadas (Levitsky & Murillo: 2009, p.174). Parece relevante destacar la insuficiencia del foco en las reglas formales para entender la política en sociedades como las nuestras. El caso de Chile es interesante porque muestra que, muchas veces, reglas formales exitosas comenzaron como experiencias prácticas de construcción de “abajo para arriba” y no tratando de cambiar la regla sin una evaluación política de las probabilidades de éxito (como le hubiera sucedido a Perú) o se hicieron en base una evaluación de la viabilidad para hacerlo (como mostró la experiencia de República Dominicana que presentaba estabilidad en el poder ejecutivo y en los gabinetes).

Asimismo, se recuperó la dimensión organizacional de la Administración Pública porque esta también presenta su propia institucionalidad. Un elemento que apareció como crucial fue la existencia de una agencia rectora, con estabilidad y poder político dentro del aparato estatal

para regir la planificación y profesionalización de los recursos humanos. La trayectoria chilena ilustra, al mismo tiempo, constancia y adquisición de mayores responsabilidades por parte de las agencias rectoras así como desarrollo de aprendizajes organizacionales y capacidades pertinentes para la tarea. Lo mismo sucede en el caso peruano, aunque de manera más acotada. Sin embargo, Argentina ilustra que cuando la agencia a cargo varía, cambia, sufre alteraciones y pierde capacidades en cada alteración de la agencia, se desdibuja el eje de la gestión aunque esta haya existido y obtenido éxitos parciales. La alternancia del juego democrático involucra recambio de los cargos políticos y si la agencia encargada, también, rota es difícil establecer continuidad de prácticas, aprendizajes y capacidades, entre otros aspectos. Por supuesto que esto también aplica a la gestión de las personas y es por ello que las políticas de fortalecimiento de las funciones directivas son clave. Los cargos de alta dirección son aquellos que pueden generar estabilidad en las políticas, más allá de la alternancia en los cargos políticos. Estos puestos funcionan como una "bisagra" hacia las metas de los políticos y hacia la administración de las organizaciones, de modo tal que desarrollen capacidades instaladas. En este sentido, las experiencias peruanas y chilenas muestran grandes hallazgos incluso partiendo de líneas de base muy diferentes.

En cuanto al camino a transitar para los países de la región, la CIFP (2003) se constituye como un documento clave para la promoción de una nueva etapa en la que la profesionalización de los servicios civiles juegue un rol clave. En este sentido, puede decirse que existe un incipiente proceso de modernización y profesionalización en los servicios civiles latinoamericanos y que su desarrollo ya deja entrever una lista de problemas pendientes sobre los que se puede reflexionar a fines de prever soluciones flexibles.

Uno de estos problemas críticos sigue siendo la politización del empleo público, definida como la asignación discrecional de puestos por motivaciones partidarias. La raíz de este problema puede ser sociocultural, pero también puede provenir de los incentivos distorsionados que generan debilidad institucional en nuestros países. Luego se marcan dos grandes ausencias: la de un soporte estratégico (consensos amplios, inclusivos de otros poderes del Estado, de partidos políticos, de organizaciones civiles, etc.) que permita definir la política de Servicio Civil a implementarse) y la de un soporte tecnológico que permita consolidar información confiable.

Con relación a la implementación de las reformas, los problemas críticos hacen referencia a la ausencia de un enfoque con una mirada sistémica. Se implementan reformas parciales, inconexa y se mantienen prácticas contradictorias. Si bien es lógico que haya una implementación escalonada, los abordajes parciales limitan al sistema puesto que no se produce una retroalimentación intrínseca. Otro problema es la escasa participación de los recursos humanos en la elaboración de las normas que rigen la transición de un modelo a otro. De esta manera, se silencian las resistencias que estos cambios generan y no se tienen en cuenta estos obstáculos que pueden paralizar o distorsionar el proceso. A esto se suma el problema de que sigue reportándose que en el acceso al empleo público es donde se dan las mayores vulneraciones a los principios de mérito. La presencia de evaluaciones preventivas y correctivas (y de evaluadores independientes) durante el proceso es necesaria para proteger la calidad y las transparencia de estas decisiones.

En el futuro próximo, el desafío consistirá en achicar la brecha entre la adhesión a la Carta Iberoamericana de la Función Pública y la aplicación práctica de sus principios en las administraciones públicas de la región.

Bibliografía

Acuña, C. & Chudnovsky M. (2013). *¿Cómo entender a las instituciones y su relación con la política? Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos*. Acuña, Carlos (Comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores la política Argentina*. Primera Edición, Siglo XXI, Ed. Buenos Aires, Argentina.

Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo [AECID] y el Sistema de la Integración Centroamericana [SICA] (2012). *Informe Barómetro de la profesionalización del empleo en Centroamérica y República Dominicana*.

Alberts, S., Dávila M. & Valenzuela A. (2012). Chile. Peters y Alba (Eds.). *Handbook on Public Administration in Latin America (versión preliminar)*.

Allison, Graham (1996). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. Aguilar Villanueva, Luis. (Ed.). La hechura de las políticas. México: Porrúa, pp.119-174.

Autón, O. A. (2010). *La negociación colectiva en Argentina: las modalidades contractuales y los cargos gerenciales como expresión de sus contradicciones*. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 noviembre de 2010.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2001). *Instituciones, reforma del estado y desarrollo: de la teoría a la práctica*. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. Escuela de Cooperación Internacional al Desarrollo "Raúl Prebisch": Nuevas estrategias en cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprensiva para el desarrollo. Santander: Universidad Internacional Menéndez y Pelayo.

Barzelay, M. (2001). *Case studies on public management policy-making. The new public management: improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press, New York: Russell Sage Foundation.

Blondel, J. (1985). *Government Ministers in the Contemporary World*. London: SAGE Publications.

Browne, E., Frendreis J. & Gleiber D. (1986). *The Process of Cabinet Dissolution: An Exponential Model of Duration and Stability in Western Democracies*. American Journal of Political Science N.° 30 (3), pp. 628-650.

Calvo, E. & Murillo, M. V. (2012). *When Parties Meet Voters Assessing Political Linkages Through Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile*. Compa-

rative Political Studies, 0010414012463882.

Chudnovsky, M. (2014). *La relación entre el Régimen Político, el Estado y las Políticas Públicas: la incidencia de los gabinetes en el desarrollo de capacidades estatales*. Sin Publicar. Argentina: Tesis doctoral, UTDT.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2003). *Carta Iberoamericano de la Función Pública*. Caracas: CLAD. (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; Nº 9) Aprobada por la V Conferencia.

Cortázar, J. C. (2014). *Perú: Gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil. Inter-American Development Bank.*

Evans, P. (1992). *The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change*. *Haggard Kaufman et al, The Politics of Economic Adjustment; International Constraints, Distributive Conflicts, and the state. New Jersey: Princeton Press*.

Evans, P. & Rauch J. (1999). *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth*. American Sociological Review, N° 64.

Fukuyama, F. (2013). *What Is Governance? Center for Global Development*. Washington.

Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.

Huber, J. (1998). *How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio*. Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies. American Political Science Review, N° 92 (3).

Huber, J. & Martínez- Gallardo C. (2008). *Replacing cabinet ministers: Patterns of ministerial stability in parliamentary democracies*. American Political Science Review, N.° 102 (2), pp.169-180.

Huber, J. & Martínez- Gallardo C. (2004). *Cabinet Instability and Experience in the Cabinet: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective*. British Journal of Political Science, N.° 34 (enero), pp. 27-48.

Huber, J. & Shipan C. (2002). *Deliberate discretion: The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Iacoviello, M., Tomassi, M. & Zuvanic, L. (2002). *Diagnóstico Institucional de sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina.* Diálogo Regional de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Iacoviello, M. & Zuvanic, L. (2005). *Institucionalización y burocracia en América Latina*.

Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Octubre. Santiago de Chile.

Levitsky, S. & Helmke, G. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Levitsky, S. & Murillo, M. V. (2009). *Variation in Institutional Strength*. Annual Review Political Science, 12, p. 115.

Lipjhart, A. (1984a). *Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation.* Comparative Political Studies N.° 17 (2), pp. 265-79.

Lipjhart, A. (1984b). *A Note on the Meaning of Cabinet Durability*. Comparative Political Studies N.° 17 (2), pp. 163-66.

Lipjhart, A. (1971). *Comparative politics and the comparative method*. American Political Science Review, N.° 65, pp. 682-693.

Llano, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo. IDB-TN-678.

Longo, F. (2002). *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil*. Diálogo Regional de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Martínez-Gallardo, C. (2011). *Designing Cabinets: Presidential politics and cabinet instability in Latin America.* Working Paper #375, Kellog Institute. University of Notre Dame.

Mill, J. S. (1973). *A system of logic, ratiocinative and inductive: being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation.* University of Toronto Press.

Moe, T. (1989). *The politics of bureaucratic structure. In Can the goverment govern?* John Chubb y Paul E. Peterson. Washington D.C: The Brookings Institution.

Niskanen, W. (1975). *Bureaucrats and politicians. Journal of law and economics.* pp.617-643.

Oszlak, O. (1980). *Estado, Planificación y Burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas*, 25 aniversario del INAP 1955-1980. México.

Peters, G. (1999). *La política y la administración pública. La política de la burocracia.* México: Fondo de Cultura Económica de España, primera edición en español de la cuarta edición en inglés.

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1998). *Complejidad de la acción conjunta. Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.

Przeworski, A. (1998). *Democracia y representación*. Revista del CLAD reforma y democracia, 10, pp.7-32.

Shefter, M. (1977). *Party and Patronage: Germany, England, and Italy.* Politics and Society, 7(4), pp. 403-451.

Silverman, D. (1993). *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain.* Chicago: University of Chicago Press, IL.

Stein, E. et. al. (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: Informe 2006.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Valdivieso, P. & Bernas, J. (2014). *Dificultades de la aproximación de la transparencia como una política de comando y control: experiencia chilena con los municipios.* Revista del CLAD Reforma y Democracia, N.° 58, Febrero 2014, pp. 201-234.

Warwick, P. (1994). *Government Survival in Parliamentary Democracies.* New York: Cambridge University Press.

Warwick, P. (1979). *The Durability of Coalition Governments in Parliamentary Democracies.* Comparative Political Studies.

Warwick, P. & Easton, S. (1992). *The Cabinet Stability Controversy: New Perspectives on a Classic Problem*. American Journal of Political Science. N.° 36 (1), pp. 122-146.

Weber, M. (1978). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weingast, B. (1984). *The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with applications to the SEC)*. Public Choice, 44(1), pp.147-191.

Reseñas biográficas

Mercedes Iacoviello

Economista por la Universidad de Buenos Aires, bachiller en Derecho por la misma universidad, graduada del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales del INAP de Argentina y Master en Gestión de Recursos Humanos por University of Illinois at Urbana-Champaign. Es consultora internacional en gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos. Ha colaborado con CAF Banco de Desarrollo de América Latina desde 2008 en el desarrollo de proyectos sobre formación directiva y capacidades estatales, y con el BID en la coordinación de proyectos de seguimiento de los servicios civiles de América Latina y el Caribe desde el año 2002 hasta la fecha. Lideró el equipo de relevamiento del Informe Barómetro de los servicios civiles centroamericanos para la Agencia de Cooperación Española entre 2009 y 2012. Se desempeñó como funcionaria del gobierno argentino en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales entre 1990 y 2000. Es profesora en maestrías y posgrados de las universidades de San Andrés, del Litoral, de Rosario y de Buenos Aires, todas en Argentina. Autora de numerosos artículos y capítulos de libros en su área de trabajo.

Página web: https://mercedesiacoviello.wordpress.com/

Mariana Chudnovsky

Doctora en Ciencia Política (UTDT, Argentina). Obtuvo una Maestría en Política Comparada (NYU, USA) y una en Administración y Políticas Públicas (UdeSA, Argentina). También es licenciada en Sociología (UBA, Argentina). Fue becaria Fullbright, CONICET y ha realizados instancias de investigación en Brown University (RI, USA). Trabajó en el CEDI, CEDES, CIPPEC, Universidad de San Andrés y ha realizado numerosos trabajos de consultoría e investigación para el Banco Mundial, el BID, el PNUD y la CAF, entre otros. Hace más de 15 años que investiga temas de políticas públicas. Especialmente sobre Capacidad Estatal, Administración Pública, Empleo Público y las áreas sectoriales de política social y sanitaria. Es investigadora del CIAS y también es profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés, en dónde enseña cursos de temáticas vinculadas con las Instituciones, el Estado y la Administración y Políticas Públicas

Correo electrónico: marichud@gmail.com

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1
Categorías de Análisis

1. Institucionalidad formal	• Constitución • Ley de Empleo Público • Trayectoria normativa

2. Planificación	• Del gobierno
	• De los Recurso Humanos:
	  • Coherencia estratégica[107]
	  • Información de Base sobre los
	  • Recursos Humanos
	  • Estrategia de Planificación de los
	  • Recursos Humanos

3. Administración Pública y Tipo Burocracia	• Tipo de burocracia: administrativa, clientelar, meritocrática o paralela. • Rango dentro de la Estructura Estatal de la agencia rectora del empleo Público • Estructura de Organización del Trabajo[108].
4. Modelos de Gestión de Recursos Humanos	• Reclutamiento y Selección de los Recursos Humanos • Evaluación del Rendimiento • Desarrollo de Competencias • Remuneraciones
5. Perfiles de los Empleados Públicos	• Formación de las plantas públicas • Existencia de políticas de Alta Dirección Pública

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2
Tiempo transcurrido entre la emisión de la Ley y su reglamentación

País	Ley	Reglamento	Años
Argentina	1999	2002	3
Ecuador	1978	1985	7
Ecuador	2010	2011	1
El Salvador	1961 (modificada en 2006)	No reglamentada	53
Guatemala	1968	1998	30

[108] "La coherencia estratégica es un rasgo esencial de cualquier sistema de función pública. Ello significa que la calidad de sus instrumentos e intervenciones no puede ser juzgada desde una supuesta normalización técnica o neutral, al margen de su conexión con la estrategia perseguida en cada caso por la organización. La gestión del empleo y los recursos humanos sólo crea valor en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas" CLAD (2003, p.7).

[109] Consiste en los instrumentos para diseñar la estructura organizativa que sustenta a la futura definición de perfiles y competencias de las personas (CIFP: 2003).

Honduras	1967	1976	9
Panamá	1994	1997	3
Paraguay	2000	No reglamentada	14
Perú	1984	1990	6
Perú	2013	2014	1
República Dominicana	1991	1994	3
República Dominicana	2008	2009	1
Venezuela	1975	1999	24
Venezuela	2002	No reglamentada	12
Chile	2003	2005	2
Colombia	2004	2005-2011	1-7
México	2003	2004	1

Fuente: Elaboración propia en base a Iacoviello y Zuvanic (2005) y relevamiento propio.

Cuadro 3
Comparación del grado de aplicación de reglas formales

	República Dominicana	**Perú**	**Argentina**	**Chile**
Constitución Nacional	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
Ley	ALTA Creación de la Secretaría de la Administración Pública.	MEDIA Primero fue baja y luego alta, con la creación de a SERVIR[108]	BAJA	ALTA
Trayectoria normativa	Estable	Poco consistente antes del 2008 y luego estable	Discontinua, inestable e inconsistente[109]	Estable, progresiva y coherente[110]

Fuente: Elaboración propia.

[110] Autoridad Nacional del Servicio Civil, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

[111] La evidencia surge al mirar el camino legislativo desde la década del ochenta hasta la actualidad. En la primera década, se crearon numerosos escalafones especiales bajo el Régimen Jurídico Básico. En cambio, en los 90s se creó el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) con el objetivo de unificar la carrera para la gran diversidad de escalafones existentes. En 1999, el Régimen Jurídico Básico fue reemplazado por la Ley Marco de Regulación del Empleo Público cuya reglamentación definitiva se publicó en agosto de 2002. -El decreto deroga el ordenamiento anterior pero solo puede hacerlo en el ámbito de aplicación de la Ley que está reglamentando, con lo cual aquellos organismos que no se rigen por la Ley Marco siguen teniendo como norma de referencia el Régimen Jurídico Básico.

[112] Así como basada en una cultura de gestión basada en resultados, consenso político y pragmatismo.

Cuadro 4
Comparación del nivel de planificación en los diferentes países analizados

	República Dominicana	Perú	Argentina	Chile
Existencia de planificación estratégica	ALTA	MEDIA	BAJA	ALTA
Coherencia estratégica de la gestión de Recursos Humanos	MEDIA	BAJA	BAJA	ALTA
Información de base	ALTA	MEDIA/ALTA	BAJA	ALTA
Eficacia de la planificación	MEDIA	MEDIA	BAJA	ALTA

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5
Comparación de las APS

	República Dominicana	Perú	Argentina	Chile
La forma organizacional de la APN	Clientelar a meritocrática	Administrativa a meritocrática	Híbrida	Administrativa y meritocrática
Rango de la Agencia	Nivel Ministerial	Agencia propia dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.	Dirección abajo de Subsecretaría dentro de Jefatura de Gabinetes de Ministros	Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC). Ministerio de Hacienda.
Organización del Trabajo	Bastante Desarrollada	Escasamente desarrollada	Escasamente Desarrollada	Muy Desarrollada

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6
Comparación gestión de los recursos humanos

	República Dominicana	Perú	Argentina	Chile
Reclutamiento y Selección por oposición y mérito	ALTA	ALTA	BAJA	ALTA
Evaluación del Rendimiento	MEDIA/ALTA	MEDIA/ALTA	BAJA	ALTA
Desarrollo de Competencias	MEDIA/ALTA	ALTA	MEDIA (no incluye a la Alta Dirección)	ALTA
Gestión de Remuneraciones	BAJA	BAJA	BAJA	MEDIA

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7
Comparación de los Perfiles de los empleados públicos

	República Dominicana	Perú	Argentina	Chile
Políticas específicas dirigidas a la Alta Dirección Pública	BAJA/MEDIA	ALTA	BAJA	ALTA

Fuente: Elaboración propia.

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el vínculo entre el Servicio Civil y la capacidad del sector público de implementar políticas en el caso peruano. Para ello, se examinan otros tres casos de reformas del Servicio Civil en América Latina que permiten capturar diversas experiencias en los gobiernos de la región.

Los casos para comparar se eligieron considerando la línea de base de las reformas BID (2006) que distingue tres grandes grupos de países para examinar sus avances: 1) burocracias más avanzadas, con prácticas de mérito con flexibilidad; 2) un nivel de desarrollo intermedio en los que coexisten islas de alta profesionalización con prácticas clientelares no erradicadas y 3) un tercer grupo de países con burocracias que muestran escasa presencia de criterios de mérito y persistencia de decisiones clientelares. En segundo lugar, se seleccionaron casos que permitieran capturar distintas “rutas críticas” a través de los cinco componentes/niveles analíticos presentados.

Compararemos el caso de Perú con los de República Dominicana, Argentina y Chile. Los tres países seleccionados presentan líneas de base diferenciada, correspondientes a los tres niveles antes mencionados, y han encarado caminos bien diferentes en términos de profesionalización. Nos proponemos capturar cuáles aspectos son más fuertes que otros en las reformas de servicio civil, aprender de experiencias concretas que se implementaron para resolver problemas -usualmente- compartidos, identificar área de avance y de retroceso, y así obtener aprendizajes de las experiencias comparadas.

VI. Desafíos para implementar un modelo de gestión del rendimiento en el marco de la reforma del servicio civil: experiencias de Perú y Chile

Ponencia 1: La gestión del rendimiento como herramienta de cambio en el marco del proceso de modernización peruano

Cristian Collins León Vilela

Implementar un modelo de gestión del rendimiento en las entidades públicas peruanas no es una tarea fácil, y pretender que este sea eficiente y logre, además, desarrollar todas sus potencialidades es una labor titánica, que debe afrontar varias dificultades y resistencias propias del mismo sistema, así como obstáculos organizacionales e incluso ciertos estigmas que en nuestro país provienen de experiencias negativas mal asociadas al concepto de rendimiento o desempeño resultado de prácticas inadecuadas que se llevaron a cabo en los noventas.

Del análisis de experiencias previas y actuales en materia de evaluación de desempeño en el sector público peruano, se puede definir que si bien la práctica es limitada[113], los pocos casos encontrados evidencian que puede haber elementos para desarrollar una cultura positiva que permitan gestionar el rendimiento de los servidores.

En el marco del proceso de reforma del estado y de la implementación de la modernización de la gestión pública, se hace necesario reformar la gestión de los recursos humanos públicos, tarea que solo podrá ser alcanzada con la aplicación de una estrategia de gestión del talento humano que se enfoque en gestionar su rendimiento, proceso prioritario y central dentro de un sistema de gestión de los recursos humanos en una organización.

Pero para llevar a cabo una innovación organizacional de este tipo es fundamental conocer la realidad en la que se encuentra la organización y el objetivo al cual pretende llegar; siendo para todo ello imprescindible gestionar a las entidades bajo un enfoque de gestión del cambio.

La presente ponencia busca ahondar en estas reflexiones a fin de mostrar cómo en el marco de un proceso de modernización del Estado que impulsa la reforma del servicio civil, la implementación de la gestión del rendimiento requiere definirse desde un enfoque de gestión del cambio teniendo como objetivo alcanzar un cambio en la cultura organizacional partiendo de un cambio de paradigma en las personas involucradas.

La nueva política de modernización de la gestión pública

La economía peruana ha crecido significativamente en los últimos años. Ahora, el reto es mejorar las condiciones de vida de la población. Se ha hecho evidente que el crecimiento económico,

[113] Si bien no existe un censo de entidades con prácticas de Gestión del Rendimiento, SERVIR a través de la consultoría "Servicio para la Elaboración de Diagnóstico de Situación Actual de los Instrumentos Existentes de Evaluación del Desempeño en el Servicio Público" a cargo de EVERIS identificó un total de 12 entidades que venían desarrollando prácticas en EDD de un total de 30 entidades preseleccionadas por su alto nivel de desarrollo en recursos humanos.

enfocado mayormente en el nivel macroeconómico[114], no ha sido acompañado de una mejora de la capacidad del Estado para brindar servicios de calidad que beneficien a todos, a una mayoría o incluso priorizando a los grupos más excluidos.

De acuerdo con el Latinobarómetro 1995-2011 apenas el 14% de los peruanos considera que la distribución de la riqueza en el país es justa, lo que se refleja en un alto grado de insatisfacción con el sistema político y económico, que afecta la confianza del modelo de gobierno democrático y por tanto en el Estado y sus instituciones. Ello también tiene un impacto en la vida de sus ciudadanos, siendo que acarrea consecuencias en el bienestar de las personas y, por tanto, en la legitimidad de los gobiernos.

1.1 Dos elementos claves de la modernización que requieren fortalecerse

Si bien los diversos diagnósticos y estudios elaborados para identificar y medir el desempeño del Estado refieren varios problemas emblemáticos en la administración pública peruana, debemos resaltar para los fines de nuestra presentación solo dos problemas claves que se verifican en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013: pp.12-14) y se evidencian día con día en nuestra gestión pública:

- La falta de un sistema sólido de planeamiento estratégico y operativo. Se ha señalado en varias oportunidades que en la realidad son muy pocas las entidades públicas del Estado que han logrado interiorizar y desarrollar un correcto sistema de planificación (estratégico y operativo). Si bien un mayor número de entidades han avanzado en el cumplimiento formal de los documentos de planificación, su aprobación (la mayoría de veces) no es resultado de un adecuado proceso de planificación previo al interior de las entidades. Es decir, se desarrollan como una mera formalidad a la que dan cumplimiento pero sin lograr constituirse en una eficiente herramienta de gestión o de gerencia. En muchos casos, estos documentos de planificación no llegan a ser útiles debido a que se encuentran mal formulados.
- La inadecuada gestión de los recursos humanos en la administración pública. Desde hace algunas décadas, tenemos la coexistencia de varios regímenes laborales, realidad que ha afectado el desarrollo de los recursos humanos del ámbito público en el Perú. Asimismo, durante mucho tiempo no se lograba consolidar un sistema del servicio civil ni visualizar una institucionalidad clara y permanente de las prácticas de recursos humanos. Tampoco una rectoría orientadora de esta política en el Estado. Esto conllevó a la existencia de inadecuados procesos de planificación, selección, contratación, evaluación del desempeño; es decir, un mal manejo de los recursos humanos estatales.

Ante la existencia de estos y otros problemas como la desarticulación de entidades y políticas públicas, la mala gestión del presupuesto, la falta de gestión por cadenas de valor con énfasis en la mejora de proceso, entre otros; se diseñó una política integradora enfocada en la búsqueda de la modernización del Estado, para asegurar que todas las entidades actúen de manera articulada con el fin de mejorar el desempeño general del Estado, desempeño que tiene como único objetivo servir mejor a la ciudadanía (PCM, 2013: p.11)

En ese sentido, la visión de un Estado moderno al servicio de las personas motivó la elabora-

[114] En los últimos años, el Perú ha escalado seis posiciones en el Índice Global de Competitividad 2012-2013 elaborado por el Foro Económico Mundial, avanzando 31 posiciones en la variable de estabilidad macroeconómica.

ción y aprobación de una Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021 en el Perú. Esta política, aprobada mediante Decreto Supremo N.° 004-2013-PCM, caracteriza al Estado moderno: "como aquel orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto" (PCM, 2013: p.19).

Con esta definición de Estado moderno, dado por norma general, se ha venido buscando emprender un cambio y reforma integral de la gestión pública, afrontando así la debilidad estructural del aparato estatal y su desempeño deficiente.

La Política de Modernización de la Gestión Pública se construyó teniendo como base cinco pilares; entre los cuales, para los efectos del presente documento nos centramos en dos: i) los planes estratégicos y operativos y ii) el servicio civil meritocrático (PCM, 2013: p.35).

1.2 La reforma del servicio civil: un pilar de la política de modernización

Siendo el servicio civil uno de los pilares de la política de modernización se debe señalar que antes de la aprobación de la citada política se venía impulsando una reforma del servicio civil a partir de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR (Decreto Legislativo N° 1023).

Esta reforma estaba orientada, entre otros componentes, a mejorar el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio de la función pública debe tener sobre la ciudadanía en base a los principios de mérito e igualdad de oportunidades.

El modelo que adopta el sistema de gestión de recursos humanos en el Perú se basa en lo expuesto por Francisco Longo (Longo: 2009) y se orienta a la profesionalización de la función pública en todos los niveles, buscando atraer a personas calificadas en los puestos claves de la administración pública, y priorizando la meritocracia en el acceso, promoción, evaluación y permanencia.

La Política de Modernización de la Gestión Pública incorpora a la reforma del servicio civil como uno de sus pilares, y define al sistema administrativo de gestión de recursos humanos como "un sistema integrado que desarrolla y ejecuta la política de estado respecto del servicio civil y comprende el conjunto de recursos, normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público para el manejo de sus recursos humanos" (PCM, 2013: p.44).

En ese sentido, la citada reforma implica el desarrollo e implementación del Sistema Administrativo de Recursos Humanos en cada entidad pública, quienes deberán gestionar sus recursos humanos de manera integral ejecutando coordinadamente los siete subsistemas que lo conforman, entre estos subsistemas se encuentra la gestión del rendimiento.

2. La gestión del rendimiento como estrategia que fortalece la modernización de la gestión pública

El 2013 se aprobó la Ley N° 30057- Ley del Servicio Civil la cual además de definir el nuevo régimen del servicio civil para la administración pública peruana, introduce el concepto de *"Gestión del Rendimiento"*. Es así que en su artículo 19° precisa que la *"Gestión del Rendimiento"* tiene como finalidad *"estimular el buen rendimiento y el compromiso del servidor civil"*.

En concordancia con la Ley, su Reglamento General (aprobado mediante Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM) define la gestión del rendimiento como herramienta que identifica y reconoce el aporte de los servidores civiles a los objetivos y metas institucionales (artículo 25°). Es decir, por medio de dicho subsistema se logra evidenciar las necesidades de los servidores (brechas) a fin de atenderlas y mejorar el desempeño en sus puestos.

¿Por qué la Ley del servicio civil peruano incorpora y prioriza a la gestión del rendimiento? Esto se debe a que la gestión del rendimiento de los servidores en el ámbito público siempre ha sido de interés y preocupación constante de los procesos de reforma del Servicio Civil. Este interés se fundamenta en el hecho que el rendimiento de las personas y su gestión eficiente son un elemento clave para la implementación de una reforma real de los recursos humanos estatales. Es decir, sino gestionamos el rendimiento de los servidores cómo sabremos que la reforma está siendo útil o beneficiosa.

Es por ello que tomando en cuenta lo evidenciado por: i) el desenvolvimiento que tuvo la evaluación del desempeño en la administración pública peruana y ii) los diagnósticos realizados por SERVIR en la materia; se verificó la necesidad de generar una normativa que permitiera de manera formal dar inicio a una implementación ordenada, diferenciada y gradual de la gestión del rendimiento.

En ese sentido, la Ley del Servicio Civil y su reglamento constituyeron el punto de partida para iniciar el desarrollo de un “Modelo de Gestión del Rendimiento”, el cual se complementó con la formulación de un conjunto de instrumentos y herramientas (directiva, el manual y guías) desarrolladas por SERVIR.

2.1 La gestión del rendimiento

A través de los citados instrumentos legales la gestión del rendimiento se conceptualiza como una herramienta estratégica que sirve para la gestión y el mejoramiento del desempeño de los servidores públicos. Para comprender lo señalado se requiere entender que la gestión del rendimiento es una forma de gestionar el talento humano de manera coordinada, articulada y en retroalimentación con la planificación estratégica de las organizaciones.

La Gestión del Rendimiento busca estimular el buen rendimiento y el compromiso de los servidores, identificando y reconociendo sus aportes al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. De igual modo, evidencia las brechas de los servidores con el fin de atenderlas. Para ello se formulan planes de mejora (individuales e institucionales) que contribuirán en la mejora continua del desempeño de los servidores en sus puestos y por ende en la calidad de la gestión de los servicios que brindan las entidades públicas a la población.

Para entender mejor la gestión del rendimiento y comprenderla en su real dimensión se debe indicar lo siguiente:

- La Gestión del Rendimiento es un proceso continuo y sistemático. Dicho proceso, se dimensiona a través de un modelo de gestión fundamentado en la articulación de cinco fases cíclicas: i) la planificación, ii) el establecimiento de los factores de evaluación, iii) el seguimiento, iv) la evaluación y v) la retroalimentación. Con este diseño se busca, entre otros, resaltar que en todo momento los evaluadores puedan comunicar y articular con los

evaluados (fase de seguimiento) a fin de focalizar mejor los esfuerzos de ambas partes al logro de las metas consensuadas. Es así que se promueve un involucramiento por parte del evaluador durante todo el ciclo. Asimismo, se debe destacar el énfasis que el modelo pone en la retroalimentación de los resultados y el establecimiento de los planes de mejora para los servidores (fase de retroalimentacion), pues ello aporta en mayor medida al desarrollo de las capacidades individuales y de los equipos.

- La Gestión del Rendimiento se ocupa de la conversión de los objetivos organizacionales en metas de rendimiento individual y/o grupal y de transformarlas en resultados efectivos que representen una contribución real de los servidores a los resultados de la organización. En ese sentido, la Gestión del Rendimiento se sustenta en la planificación estratégica de una entidad, la cual, al mismo tiempo, se retroalimenta con cada ejercicio anual. Es así, que la planificación institucional se constituye en fuente de información objetiva para la valoración del rendimiento facilitando la consistencia entre el desempeño del servidor y el cumplimiento de objetivos y metas de la entidad.
- El Modelo de Gestión del Rendimiento desarrollado por SERVIR se configura como una propuesta base o estándar[115] que plantea un esquema evaluativo inicial de noventa grados (en la cual el jefe directo es quien evalúa al personal que tiene a su cargo), siendo la metodología más recomendada, dadas sus características, cuando se trata de impulsar el inicio de una cultura de gestión del rendimiento. Este modelo de noventa grados se alínea con lo que promueve la Ley del nuevo Servicio Civil en nuestro país, la cual se orienta hacia un desarrollo progresivo no solo a nivel de su alcance de implementación, sino también a nivel del grado de complejidad hacia el que vaya avanzando; lo cual se fundamenta en el modelo detrás del Sistema de Gestión de Recursos Humanos Peruano que, de acuerdo con Longo[116], propone iniciar con un modelo sencillo de implementar que permita generar las bases del “saber hacer” (etapa en la cual cada uno de los involucrados desarrollará sus habilidades necesarias dentro del modelo) y en la medida en que se dé dicho aprendizaje se podrá ir evolucionando a sistemas de evaluación con mayor complejidad en donde no solo el “evaluador” sea el jefe directo; sino que además los pares, así como los clientes internos o externos puedan también generar información en la valoración del desempeño (180° y 360°).
- La construcción del presente Modelo se ha definido a partir de cuatro elementos destacados, cuya articulación en su conjunto, lo generan. Estos elementos son: i) el ciclo de gestión del rendimiento, ii) los factores de evaluación, iii) la metodología diferenciada y iv) los roles y responsabilidades (Ver Gráfico 1).

Cabe mencionar que se pretende iniciar su despliegue partiendo de reglas claras que hagan más confiable su ejercicio; es decir, tanto evaluadores como evaluados conocerán y manejarán información específica sobre las metas que se definan alcanzar.

[115] Propuesta estándar elaborada por SERVIR para las entidades públicas del Estado ya que la normativa referida a Gestión del Rendimiento brinda a las entidades la potestad de: i) plantear las metodologías, instrumentos o procedimientos alternativos a los que establezca SERVIR en materia de Gestión del Rendimiento, ii) así como proponer adecuaciones al mismo en concordancia con las características de su entidad. Es decir las entidades tienen la potestad de complejizar el modelo de acuerdo con sus necesidades y realidad previo proceso de homologación a fin de uniformizar aquellos elementos, instrumentos o procedimientos mínimos en concordancia al modelo estándar presentado. Asimismo, a fin de no desconocer los avances de algunas entidades, cuando una entidad ya cuente y/o implemente un modelo de evaluación de desempeño, este deberá seguir un proceso de homologación.

[116] Propone ir de lo sencillo a lo complejo de manera gradual.

2.2 Su relación e impacto en la modernización de la gestión pública

Siendo la gestión del rendimiento una herramienta que permite gestionar mejor el talento humano dentro de una organización (ya que gestiona el desempeño de la persona en su puesto de trabajo) influye directamente en el servicio y resultados que brinda cada organización pública y por ende en el desempeño del Estado en su conjunto. Por tanto, una correcta implementación de la estrategia de gestión de recursos humanos, que involucre la gestión del rendimiento de los servidores públicos, tendrá un impacto positivo en el proceso de modernización de la gestión pública, que se pretende llevar cabo.

Es decir, si la reforma del estado busca mejorar el desempeño de las entidades y por tanto del aparato estatal; este objetivo solo se verá materializado cuando se logre la mejora del desempeño de los servidores públicos que componen y gestionan las entidades públicas.

Pero, apoyar a esta reforma integral no solo significa ponerle énfasis en el desempeño de los servidores sino también poder realizar una gestión del rendimiento de los servidores como proceso integral, sistémico, ordenado, cíclico y permanente, que brinda insumos a la entidad para reorientar su gestión; además provee a los mismos servidores de una herramienta que le permite gestionarse formal y profesionalmente.

Lograr que se aplique la gestión del rendimiento no es todo. Una aplicación entendida como proceso administrativo y entendiéndola como una mera formalidad a cumplir dentro de las organizaciones no es lo que se busca, ni se requiere. La meta en sí es que se implemente la gestión del rendimiento involucrando un cambio en la cultura de la organización, un cambio real.

Es decir, para que sea viable y eficiente la implementación de un modelo de gestión del rendimiento, que complete el trabajo desde la base para alcanzar la modernización de una entidad, debe superarse su entendimiento desde un plano procedimental y asumirla desde una mirada de cambios de paradigmas, desde una lógica de gestión del cambio.

3. La gestión del cambio y la gestión del rendimiento

Para garantizar la implementación eficiente de un modelo de Gestión del Rendimiento en una organización, es necesario que todos los servidores tengan una percepción compartida de los objetivos, procesos y actividades, así como estar convencidos de que las actividades que se plantean son útiles y beneficiosas para la organización y para el mismo servidor, incluso en un plano individual.

Todos los actores involucrados con este proyecto deben estar convencidos con el proceso. Sin perjuicio de lo expuesto, es la Alta Dirección de la entidad quien debe mostrar el mayor compromiso con el proceso e incentivarlo en cada nivel, a fin de generar una visión de cambio en la organización.

Es en este marco que la implementación de un proceso tan complejo como lo es la *"Gestión del Rendimiento"*, debe entenderse a través de un enfoque de gestión del cambio. Al respecto, algunos conceptos de gestión del cambio establecen:

- "La modificación de un estado, condición o situación. Así, el cambio es una transformación de características, una alteración de dimensiones o aspectos más o menos signifi-

cativos" (De Faria Mello:1995).
- "El cambio es una alteración en el diseño o estrategia de la organización o cualquier otra tentativa para influenciar en los miembros de la organización a adoptar comportamientos diferentes" (Pina: 2004).

Una definición común utilizada para la gestión del cambio es: conjunto de procesos que se emplea para asegurar que los cambios significativos se llevan a cabo en forma ordenada, controlada y sistemática a efecto del cambio organizacional.

Y es que cuando se quiere implantar una *"innovación"* organizacional es fundamental conocer el punto de partida en el que se encuentra la organización (línea de base) y el objetivo que se pretende. Por ello, la implementación de la Gestión del Rendimiento debe considerar la cultura, valores y sistemas formales de la organización que impactan en el conjunto de expectativas que existen entre los servidores y la organización. Este análisis organizacional puede incluso revelarnos que varios de los actores tienen diferentes expectativas de un mismo proceso.

En ese sentido, la estrategia para la implementación del modelo de gestión del rendimiento desarrollado, así como la experiencia piloto que el Estado peruano viene implementando (en el desenvolvimiento de cada una de sus actividades) ha previsto e incorporado el enfoque de gestión del cambio para comprender y ayudar a implementar la gestión del rendimiento:

- Desde entender que la gestión es un elemento que compone la misma modernización del Estado y de la gestión pública (que por tanto están inmersos en la forma de cómo entender y ejecutar una reforma tan ambiciosa como lo es la reforma del servicio civil).
- Hasta la forma de presentar (mediante la sensibilización) a la gestión del rendimiento como herramienta de cambio que permita en el nivel individual lograr que como servidor mejore su desempeño, hecho que repercutirá claramente en el desempeño de su entidad y por tanto de las instituciones públicas y del Estado peruano.

Por otro lado, es importante recalcar que una implementación de este tipo mal gestionada puede generar actitudes negativas frente al cambio, como pueden ser: la confusión, negación, rechazo o incluso una baja motivación de quienes son los responsables en implementarla; por ello, es imprescindible gestionar el cambio para implantar la Gestión del Rendimiento.

Para esto se requiere definir y comunicar el objetivo y la visión de a dónde se quiere llegar; explicando las razones del cambio y manifestando cuáles han sido las falencias de la entidad que han estimulado el cambio propuesto. Es decir, es necesario que todos los servidores tengan una percepción compartida de los objetivos del proceso, así como estar convencidos de que este es útil y beneficioso para la organización y para el mismo servidor, incluso en un nivel individual.

Solo cuando el enfoque de Gestión del Cambio se encuentre implementado en la organización se debe proceder a comunicar e implantar el modelo de Gestión del Rendimiento; en este punto es clave la participación de todos los grupos de servidores a fin de permitir adicionar al proyecto el apoyo de líderes de opinión de la organización.

Cabe resaltar que la experiencia nos muestra que las grandes transformaciones culturales de las organizaciones toman tiempo y siendo la Gestión del Rendimiento un proceso complejo y de alta incertidumbre, que exige un cambio cultural en la organización puede tomar años para lograr una real trasformación.

Es importante, finalmente, que una vez el cambio empiece a ser efectivo y a evidenciarse las mejoras, se comuniquen los hitos intermedios (aún los aparentemente pequeños) o avances que se vayan logrando sobre el proceso a fin de valorar y legitimar el esfuerzo invertido.

4. La estrategia para implementar gestión del rendimiento en la administración pública

Teniendo un modelo de gestión del rendimiento para ser aplicado por todo el Estado peruano, SERVIR a través de la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil -GDCRSC estableció una estrategia que define el enfoque y visión integral del proceso de implementación del Modelo de Gestión del Rendimiento en las entidades públicas del Estado, el cual se caracteriza por un despliegue progresivo pero a su vez orientado a conseguir resultados desde el corto plazo, que legitimen el citado Modelo.

La estrategia de implementación propuesta ha sido definida tomando en consideración los resultados del benchmarking internacional que se realizó sobre la materia en la región, con énfasis en los avances y desafíos que otros países han enfrentado para la implementación de un modelo de gestión del rendimiento.

El diagnóstico realizado evidencia también que existen experiencias en nuestro país que demuestran que es posible desarrollar gradualmente una cultura positiva para institucionalizar un modelo de Gestión del Rendimiento en las entidades del Estado.

De acuerdo con lo señalado se establecieron cuatro características claves que orientan la estrategia de implementación del modelo:

- segmentación de entidades
- segmentación de servidores
- la progresividad de la aplicación de consecuencias
- progresividad del acompañamiento y asistencia técnica por parte del ente rector del sistema de recursos humanos.

En concordancia con lo expuesto, la Estrategia para la Implementación del Modelo de Gestión del Rendimiento plantea un horizonte de ejecución de siete años, iniciándose el 2015 y culminando el 2021 y establece dos etapas: una primera denominada Etapa Piloto (2015 al 2016) y una segunda denominada Etapa de Desarrollo y Consolidación (2017 al 2021).

Pero esta estrategia no solo propone el alcance (hasta el 2021); también especifica que en cada etapa el avance del trabajo de implementación será gradual. Esta gradualidad se verifica con la implementación de la Gestión del Rendimiento en fases escalonadas y continuas, correspondiendo cada fase con un año, así tenemos: fase 1 (2015); fase 2 (2016); fase 3 (2017); fase 4 (2018); fase 5 (2019); fase 6 (2020); fase 7 (2021). Además en cada fase, se define abordar la implementación del modelo con un grupo diferenciado de entidades, las cuales van incrementándose en número de acuerdo a la fase en la que se encuentre. Ejemplo; en la fase 1 se comienza con cuatro entidades, en la fase 2 se incorporan dieciséis entidades más y en la fase 3 se sumarían noventa y dos entidades. Incluso la implementación en una determinada fase, con un grupo específico de entidades se realiza de manera gradual de acuerdo a los grupos de servidores identificados (Ver Gráfico 2).

En la primera etapa (fase 1 y fase 2) se tiene previsto la ejecución de pilotos, en un horizonte de dos años. A partir del tercer año (Fase 3) se tiene previsto pasar a una etapa de Desarrollo y Consolidación de la implementación del modelo que involucrará al resto de grupos de entidades públicas. Esta segunda etapa se configura en el gran reto a afrontar como administración pública, y para el cual SERVIR viene desarrollando las capacidades institucionales necesarias. ¿Cómo hacer este gran salto y lograr el despliegue nacional? ¿Bastará solo con la progresión y segmentación propuesta del 2017 al 2021? Son las grandes interrogantes que deberán irse respondiendo en los siguientes dos años.

4.1 La primera etapa: marco normativo habilitante

Para este trabajo se ha necesitado contar con un marco jurídico legal que lo sustente. En ese sentido, SERVIR publicó el 9 de abril de 2015 en el diario oficial El Peruano la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 097-2015-SERVIR mediante la cual se aprueba el *"Plan de Acción para la implementación del Modelo de Gestión de Rendimiento en su Etapa Piloto"*.

El referido documento de planificación tiene como finalidad lograr la implementación del modelo de Gestión del Rendimiento en un número determinado de entidades (20), asegurando el cumplimiento de la estrategia y garantizando la institucionalización del mencionado modelo mediante la gestión de evidencias y casos de éxito en las entidades públicas.

En ese sentido, el Plan de Acción contiene una matriz de seguimiento que se desarrolla a partir de cuatro ejes estratégicos, los objetivos que se desprenden de cada uno de ellos y las correspondientes actividades a ejecutarse durante el periodo previsto entre 2015 y 2016. Todas estas actividades y tareas planificadas están enfocadas en lograr la implementación de los pilotos de gestión del rendimiento en veinte entidades públicas al 2016.

4.2 El proyecto de los pilotos GdR

Para entender mejor en qué consiste el proyecto Pilotos de Gestión del Rendimiento se debe señalar lo siguiente:

- La ejecución de la experiencia piloto que SERVIR, a través de la GDCRSC, viene implementando desde el presente año es novedosa, no solo, por el tema a impulsar (gestión del rendimiento) sino también por la estrategia prevista, que es progresiva y gradual en su aplicación hacia las entidades públicas.
- La implementación de pilotos de Gestión del Rendimiento, en entidades previamente seleccionadas, será: cuatro entidades para este 2015 y dieciséis entidades para el 2016.
- Se busca asegurar la implementación del Subsistema de Gestión del Rendimiento y validar las herramientas, instrumentos y directrices que sobre la materia SERVIR ha desarrollado.

El rol de SERVIR, desde su rectoría ha previsto y viene ejecutando este proyecto de acuerdo con:

- La implementación de pilotos a cargo de SERVIR quien, en concordancia con su rol rector, presta la asistencia técnica directa a las entidades involucradas en este proyecto a través de sectoristas (asignados a cada entidad) quienes serán encargados de brindar apoyo en las actividades de asistencia técnica, monitoreo y seguimiento en el proceso

de implementación del referido Subsistema en las entidades públicas que participan de la etapa piloto.
- La sistematización de toda la experiencia que permita contar con una base de información objetiva que contribuya a gestionar los conocimientos y resultados obtenidos y que sirva además, para el análisis evaluativo de la experiencia con el fin de identificar no solo las buenas practicas sino las oportunidades de mejora, para su adaptación en las subsiguientes fases y grupos de entidades con los cuales se intervendrá.

Para la identificación de las entidades pilotos se fijaron criterios que permitieran seleccionar a los potenciales candidatos. En ese sentido, los criterios fueron:

- Que tuvieran un dimensionamiento medio (400 servidores en promedio); es decir, no trabajar con entidades muy grandes que impidan o dificulten la aplicación del modelo por tener como objetivo un universo inmanejable de servidores públicos.
- Verificar que exista un compromiso político; es decir, tanto por parte de las autoridades políticas como de los directivos, con énfasis en los responsables administrativos y de recursos humanos, esto se verificó en la atención y participación de estos actores en las reuniones programadas así como en cada muestra de compromiso de estos hacia SERVIR.
- Garantía de sostenibilidad del proyecto para los siguientes años, garantía que puede fundamentarse en el compromiso antes expuesto o en otras características tales como que la entidad haya iniciado un proceso de reforma integral de su organización sostenido en el tiempo.
- Accesibilidad geográfica, siendo que este es un trabajo que busca imprimir un acompañamiento directo y continuo por parte del ente rector se priorizó definir claramente las capacidades de SERVIR para brindar la asistencia técnica.
- Priorización de entidades del nivel regional y local para el segundo grupo. Tomando en cuenta los criterios de sostenibilidad y accesibilidad geográfica se definió intervenir en el nivel subnacional con pilotos de gestión del rendimiento. Estas intervenciones permitirán validar, en el nivel de gobierno subnacional, los lineamientos y directrices de Gestión del Rendimiento; así como reforzar la legitimidad de esta herramienta al ser validada en base a la experiencia subnacional.

Asimismo, se busca aprovechar el ímpetu propio de las nuevas gestiones que asumieron funciones en este nivel en enero de 2014 (hasta el 2018). Cabe mencionar que desde el inicio de los pilotos los gobiernos subnacionales se mostraron muy interesados en ser parte de los pilotos.

Cabe mencionar que si bien el proyecto de los pilotos de GdR tiene hasta el momento una duración de dos años, queda claro que el plan que definirá y desarrollará la estrategia para la segunda etapa (Desarrollo y consolidación del Modelo de gestión del rendimiento) deberá reconocer algún mecanismo de asistencia y seguimiento a estas veinte entidades, a fin de continuar garantizando la implementación de la gestión del rendimiento en estas organizaciones y, en ese sentido, continuar apoyando su institucionalización.

4.3 ¿En qué consiste implementar un piloto de gestión del rendimiento en una entidad?

Significa trabajar el modelo de GdR implementando el ciclo anual, compuesto por cinco fases durante dos años, fortaleciendo de esta manera la capacidad de las entidades para afrontar exitosamente la implementación del modelo de GdR de cara a la siguiente “etapa de desarrollo y consolidación” momento en el cual será obligatorio para todas las entidades. Se busca que las

entidades “hagan para que aprendan cómo se hace”.

Una vez elegidas las entidades, se procedió a realizar un análisis sobre el alcance con el cual se ejecutaría la gestión del rendimiento en cada entidad. Dicho alcance depende solamente de las características de la propia entidad. Como ejemplo, podemos señalar que con las primeras entidades se definió llevar a cabo una implementación integral en la entidad acotada a la sede central (excluyendo a los órganos desconcentrados, cuando los tuviera). Sin embargo, con las entidades del segundo grupo se priorizó una implementación parcial, de acuerdo a la segmentación por grupo de servidores u órganos, poniendo énfasis para esta primera práctica solo en el grupo de directivos y mandos medios.

4.4 Algunas condiciones que se recomiendan de acuerdo a la experiencia

La implementación del presente Modelo de Gestión del Rendimiento en cada entidad piloto requiere de un gran esfuerzo por parte del ente rector (SERVIR) y del compromiso por parte de las entidades públicas seleccionadas.

Sin embargo, podemos apreciar que hay ciertas condiciones, y que confirmamos cada vez más, deben estar presentes en una institución para hacer más fácil y ágil el proceso de implementación así como obtener mejores resultados o que la Gestión del Rendimiento logre alcanzar todas sus potencialidades. Algunas condiciones a tener en cuenta:

- Garantizar que la entidad cuente con un plan de comunicación y una clara estrategia de capacitación sobre el modelo a implementar. El citado plan de comunicación permitirá, no solo en la etapa previa al despliegue del modelo sino también durante su implementación y posterior a ella, minimizar las posibilidades de confusión o malinterpretación de la finalidad del proceso en sí. Parte de dicho plan, son las actividades de sensibilización a realizarse en la etapa previa a la implementación del proceso, la cual busca desmitificar y absolver las dudas sobre lo que se entiende por gestión del rendimiento, dejando atrás los conceptos errados de que es una prueba o evaluación, entendida como una sola acción y no como un proceso; y más bien enfocarla hacia su verdadera finalidad; es decir, una herramienta de mejora para un profesional responsable. Solo cuando la sensibilización haya sido correctamente implementada las actividades de capacitación obtendrán los resultados esperados, permitiendo el desarrollo de las capacidades requeridas por parte de los servidores, las cuales garantizarán la implementación adecuada de la gestión del rendimiento en una organización.
- Poner mucho énfasis en el desarrollo de la etapa de planificación (que contiene la estrategia de comunicación, la sensibilización y capacitación en la entidad) más aún porque este sería el primer acercamiento de los servidores con el modelo, del cual depende vencer los miedos y estigmas que podían suscitarse en ellos. Pero además porque en esta se da la organización interna del proyecto, momento ideal para comprometer a los actores claves y fortalecer su compromiso, además de permitir una planificación ordenada y real del trabajo que se emprenderá en la entidad para aplicar el modelo de gestión del rendimiento.
- Que la entidad cuente o se preocupe por potenciar su sistema de planificación. Cuando la organización cuenta con sistemas e instrumentos de planificación estratégica eficiente e institucionalizados, los cuales deben responder a un enfoque de gestión para resultados, aterrizados en el manejo de objetivos institucionales claros y medibles; todo lo cual facilita la conexión de las citadas metas organizacionales con las metas individuales, las que se identifican a través del Modelo de Gestión del Rendimiento. De no ser así, si bien se difi-

culta la implementación de la gestión del rendimiento, no la hace imposible. En este caso, la GdR se convierte en un aliado que contribuye a la mejora del sistema de planificación identificando de manera más clara y en la totalidad de la institución sus falencias.

- Será más fácil implementar el modelo de gestión del rendimiento en entidades que cuenten con una oficina de Recursos Humanos fuerte, desarrollada y posicionada. Es decir, es recomendable que la función de recursos humanos de una entidad haya alcanzado un grado de desarrollo que le permita contar con ciertos atributos como: i) un manejo estratégico de sus recursos humanos; ii) que cuente con las capacidades técnicas que le permitan utilizar con eficiencia los instrumentos de la gestión de personas y iii) conducir el proceso de implementación de GdR. Siendo que nos encontramos en un proceso de reforma del servicio civil, SERVIR viene implementado varias acciones que buscan el posicionamiento de las Oficinas de Recursos Humanos, así como el fortaleciendo del Sistema de Recursos Humanos en la Administración Pública.
- Dada la centralidad del rol de los directivos en la gestión del rendimiento debe ponerse énfasis en el desarrollo de las habilidades que necesiten estos a fin de prepararlos para que implementen la gestión del rendimiento. Deben estar correctamente motivados para emprender este trabajo siendo vital que interioricen el modelo y que asuman como propia la responsabilidad en la obtención de resultados (accountability); pero más que nada deben entender la gestión del rendimiento no como un carga o una mera formalidad a cumplir (trámite largo y engorroso que los carga de más trabajo) sino como una herramienta o estrategia que los ayudará a ser mejores directivos y a gestionar mejor sus equipos, proveyéndoles de una metodología para realizar técnicamente una labor que -en el mejor de los casos- ejecutaban hasta el momento de manera empírica. En ese sentido, es sumamente importante que una organización alcance la institucionalización de la función directiva, teniendo así buenos directivos con las competencias correspondientes a su nivel.

Entendemos que la mayoría de las condiciones identificadas y recomendadas están ligadas y responden a un cierto grado de maduración y desarrollo de capacidades internas en una institución, variable que debe ser tomada en cuenta al momento de implementar la gestión del rendimiento.

4.5 ¿Cómo se ha avanzado con los pilotos GdR?

Actualmente se viene ejecutando desde SERVIR la etapa piloto en la cual se viene trabajando con veinte entidades seleccionadas.

- Las cuatro primeras entidades son: la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). A fin de vincular el trabajo con estas entidades se aprobó la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 113-2015-SERVIR que aprueba la composición de este primer grupo.

  Durante el ciclo de talleres de sensibilización implementados para las entidades del grupo 1 se contó con la participación de más del 80% del universo de servidores de las cuatro entidades involucradas (748 servidores sensibilizados). Pero lo más resaltante fue que este ciclo de jornadas fueron enmarcadas dentro del enfoque de gestión del cambio, precedidos por una estrategia de generación de expectativa llevada a cabo en cada entidad bajo el eslogan “Emprendamos un viaje al cambio”, las cuales culminaron con jor-

nadas de sensibilización por grupos pequeños que buscaban generar un impacto en los participantes permitiendo identificar a la Gestión del Rendimiento como una herramienta de mejora para cada servidor.

El acompañamiento en la implementación del ciclo de gestión rendimiento continuó con el desarrollo de cursos de capacitación enfocados tanto a las oficinas de recursos humanos, a las oficinas de planeamiento estratégico como a los servidores públicos identificados con el rol de evaluadores en las cuatro entidades públicas pilotos. Esta capacitación estuvo fundada en una metodología que resaltaba la práctica y el manejo de casos y estuvo destinada a comprender el ciclo, la fijación y evaluación de metas.

Por otro lado, se desarrollaron talleres ad hoc para los directivos y funcionarios públicos (que tienen rol de evaluador) a fin de capacitarlos en la metodología de evaluación de competencias. Esta segmentación se realizó debido a que el modelo propone la evaluación de competencias en esta etapa piloto solo a nivel de directivos y mandos medios para estos dos años.

- Sobre las 16 entidades del grupo, dos están conformadas por ocho entidades del gobierno nacional y ocho entidades del gobierno subnacional, entre las cuales tenemos gobiernos regionales, municipalidades provinciales y municipalidades distritales.

  Esta participación tan amplia con los gobiernos locales y regionales se generó no solo en base a las necesidades de SERVIR anteriormente sustentadas, sino también debido al gran interés demostrado por estas entidades, lo cual obligó a buscar nuevas estrategias a fin de viabilizar su incorporación en la etapa piloto.

  En ese sentido, se articuló un trabajo de apoyo y asesoría a través de la cooperación técnica internacional, quienes reorientaron su enfoque y priorización de apoyo en nuestro país desde una óptica descentralizada, a través del trabajo focalizado en gobiernos subnacionales identificados para el piloto y que coinciden con el ámbito de incidencia de las diferentes agencias de cooperación internacional: región de Cajamarca, Piura, Puno, San Martín y Ayacucho. Creemos que esta entrada articulada y que triangula tres actores (y en algunos casos hasta cuatro con CEPLAN) como lo son SERVIR + el Gobierno Subnacional + la cooperación internacional (que interviene en la región correspondiente) es la fórmula que permitirá avanzar hacia la sostenibilidad de los proyectos pilotos y su institucionalización.

  Asimismo, con este grupo de entidades se dio especial énfasis en el desarrollo de la etapa de planificación la cual se programó iniciar con antelación desde el segundo semestre del 2015 a fin de ingresar el 2016 con la implementación del modelo en entidades en las que se hayan desarrollado las capacidades que el proceso requiere.

Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio Civil- Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos (2012). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima: SERVIR.

Corporación Latinobarómetro (2012). *Informe de Prensa Latinobarómetro 1995-2011*. Lima.

De Faria Mello (1995). *Desarrollo organizacional, enfoque integral*. México: Limusa.

Dirección Nacional del Servicio Civil. (2011). *Gestión del Desempeño en Servicios Públicos*. Santiago de Chile: Dirección Nacional del Servicio Civil.

Echebarría, K. (Ed.). (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Hartle, F. (1995). *How to Re-engineer your Performance Management Process*. London: Kogan page.

Kotter J. (1995). *Liderando el Cambio: por qué los esfuerzos de transformación fracasan*. Harvard Business Review.

Longo F. (2005). *Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas*. Presupuesto y Gasto Público. Instituto de Estudios Fiscales.

Longo F. (2009). *Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos*. XIV Congreso Internacional del CLAD.

Pina e Cunha, M. (2004). *Gestión de los recursos humanos*. DEADE.

Plachy, R. J. (1987). *The point factor job evaluation system: a step by step guide*. Compensation and benefits review. Sage Publications.

Salgado Elvira (2010). *Gerencia del Desempeño*. Venezuela: Ediciones IESA.

Thorpe, R. & Holloway, J. (2010). *La Gestión del Rendimiento: Perspectivas multidisciplinares*. Madrid.

Referencias Normativas

Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM. Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 9 de enero 2013.

Ley del Servicio Civil, Ley N º 30057. Publicada en el el Diario Oficial El Peruano el día 4 de julio de 2013.

Reseña biográfica

Cristian Collins León-Vilela

Abogado con estudios de maestría en Derecho Civil y Comercial (UNMSM). Estudios concluidos de maestría en Ciencias Políticas, mención Gestión Pública (PUCP) y especializaciones en recursos humanos y gestión de personas.

Docente del curso Reforma del Estado del Programa de Formación Continua de la Pontificia Universidad Católica del Perú y en temas de desarrollo de habilidades directivas; así como expositor permanente en materias relacionadas con la reforma del Servicio Civil.

Reconocimientos por organizaciones nacionales del ámbito privado (Premio a la Creatividad Empresarial de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas-UPC y Premio a las Buenas Prácticas Gubernamentales de Ciudadanos Al Día); del ámbito público (Reconocimiento al Trabajo y al Emprendimiento-2011 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo); e internacionales (Public Service Award 2011 de la Organización de las Naciones Unidas).

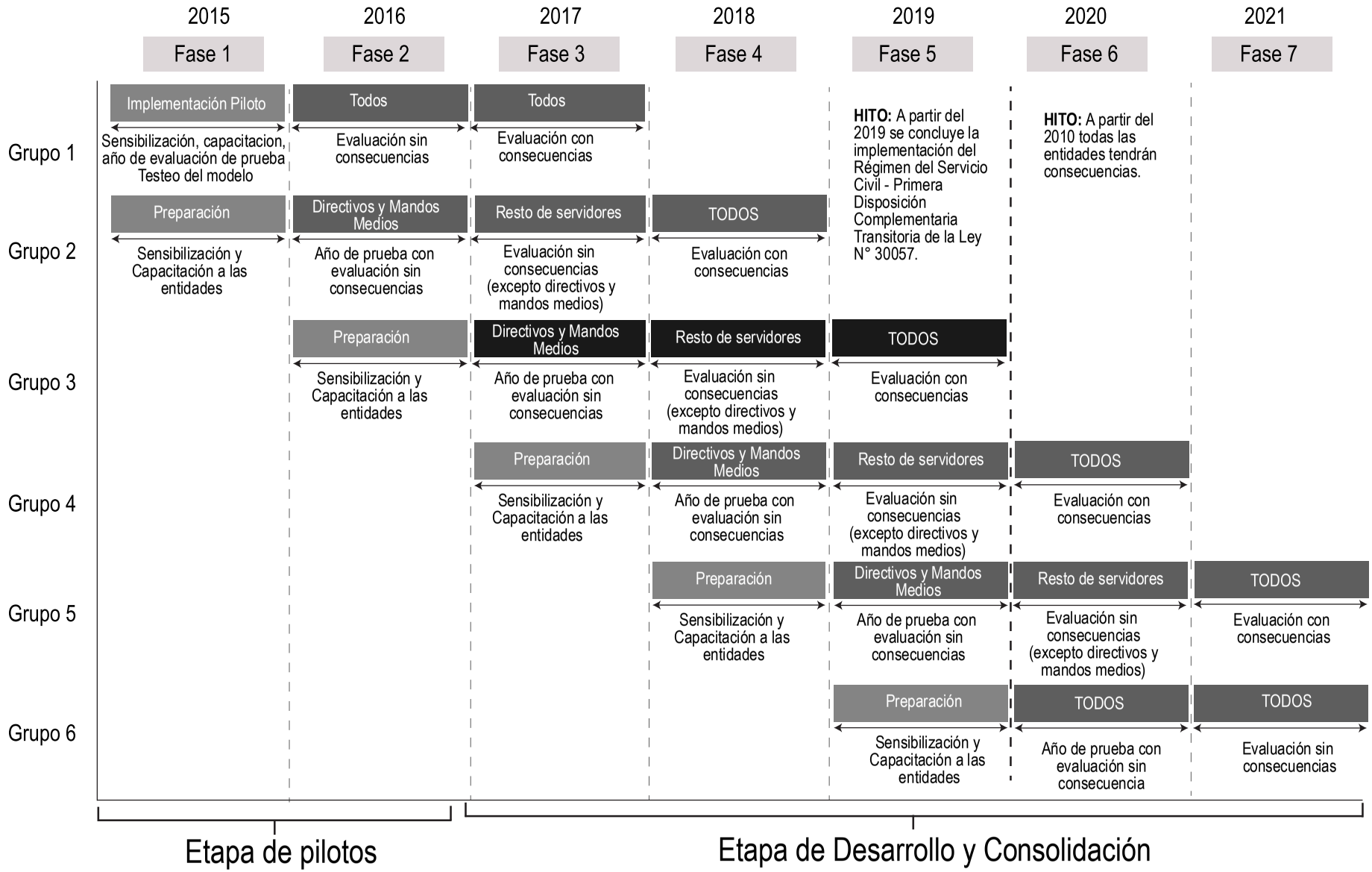
Actualmente se desempeña como Gerente de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR. Durante los veinte años de experiencia profesional ha trabado en diversas organizaciones del gobierno nacional como la Presidencia del Consejo de Ministros (Programa de Modernización y Descentralización del Estado y en la Secretaría General); Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Congreso de la República, INDECOPI, entre otras.

Cuadro, tablas y gráficos

Gráfico 1
Modelo desarrollado por la Gerencia de Desarrollo de Capacidades Rendimiento del Servicio Civil-SERVIR

Gráfico 2
Modelo desarrollado por la Gerencia de Desarrollo de Capacidades Rendimiento del Servicio Civil-SERVIR

Estrategia de Implementación



Resumen

A partir de la experiencia en la implementación de la gestión del rendimiento que viene desarrollando el Estado peruano, esta ponencia busca ahondar en la necesaria articulación de temas conexos como modernización, servicio civil y gestión del cambio.

En el marco del proceso de modernización del Estado, que impulsa la reforma del servicio civil, la implementación de la gestión del rendimiento requiere plantearse con un fuerte componente de gestión del cambio. Ello debido a que de lo que se trata es de promover un cambio de cultura o de paradigma en las organizaciones y no solo de un simple cambio administrativo o de cumplimiento procedimental.

Si bien en la región se vienen promoviendo procesos de modernización de los servicios civiles en los cuales la evaluación del desempeño y la gestión del rendimiento cobran especial importancia, las lecciones aprendidas evidencian que no hay una receta estándar sino que es necesario que cada país defina su propia hoja de ruta a partir de variables como: i) niveles de institucionalidad de sus organizaciones, ii) capacidad de los actores involucrados para emprender procesos de reforma, iii) compromiso político, entre otras.

En dicho escenario, la experiencia peruana ha planteado la agenda de implementación de la gestión del rendimiento a partir de dos temas centrales. El primero de ellos referido al *qué*, plantea el diseño e implemntacion de la gestión del rendimiento dentro un marco que comprende diversas medidas propias del proceso de reforma (modernización + servicio civil+ gestión del cambio). El segundo tiene que ver con el *cómo*, el cual i) define los elementos clave de la estrategia de implementación (segmentación de entidades, segmentación de servidores, progresividad de la aplicación de las consecuencias) y ii) establece los pasos a seguir para implementar la estrategia mediante un plan de acción que comprende el desarrollo de pilotos para permitan la evaluación y posterior validación de las herramientas e instrumentos normativos.

En ese sentido, el presente documento busca aportar en la sistematización de experiencias referidas a la implementación de políticas de recursos humanos, a partir de la experiencia peruana, así como a la discusión en la agenda actual en la región cuya labor consiste hoy no solo en iniciar reformas del empleo público, sino en promover su consistencia hasta lograr la institucionalidad requerida.

Ponencia 2: Mitos y verdades de la Gestión del Rendimiento

María del Pilar Tamashiro Sakuda

a. Introducción

Resulta una paradoja que una de las principales herramientas para instituir la meritocracia, equidad y eficiencia en las organizaciones, sea la que más dudas, sospechas y temores genera cuando se anuncia su implementación.

Dudas sobre su utilidad y beneficios, sospechas sobre los objetivos que atiende, finalmente, profundos temores sobre su impacto en la pérdida del empleo, oportunidades de desarrollo y determinación del futuro profesional. Todas estas percepciones y emociones están presentes no solo en los trabajadores, sino también entre los directivos y líderes de equipo responsables de su operación.

Malas prácticas pasadas, lamentablemente, muy intensamente aplicadas, con poca o ninguna información, y finalmente falta de capacidades para su gestión, originaron buena parte de este escenario. Hoy es necesario tomar medidas para reposicionar y relanzar la herramienta más poderosa para orientar el trabajo hacia la productividad y fortalecimiento de valores, es el momento histórico para revaluar la Evaluación del Desempeño como estrategia para gestionar el rendimiento.

La Reforma del Servicio Civil necesita apoyarse en la gestión del rendimiento para que el cambio y mejoras que prevé se instalen de forma sostenida sobre los principios a los que se aspira: mérito, transparencia, justicia y eficacia.

La Evaluación del Desempeño representa la aplicación práctica de un proceso eficiente de aprendizaje, facilita el reforzamiento de comportamientos valorados y desalienta los no deseados. Los reforzamientos involucrados son la retroalimentación, el fortalecimiento de las capacidades profesionales, las recompensas no monetarias y las compensaciones.

En el contexto de trabajo, esto se refleja directamente en el desempeño esmerado y comprometido orientado hacia el mejor servicio. No habrá lugar para la desidia y entropía, lamentablemente en muchos casos observado y, que hoy, se refleja en el estereotipo del empleado público como burócrata, e inevitablemente en la percepción de las entidades públicas como deficientes, insensibles y poco confiables.

Se entiende entonces por qué la Evaluación del Desempeño es la herramienta que permite gestionar el rendimiento y por tanto la reforma hacia un Estado valorado por su servicio a la sociedad.

Esta herramienta cambia las mentes, revoluciona viejos paradigmas, brindan una oportunidad para evolucionar constantemente en lo personal y profesional. Desarrolla naturalmente en los individuos y grupos, la flexibilidad, la adaptación al cambio, la autorregulación, la orientación a los resultados y, por supuesto, todas aquellas competencias que conscientemente cada entidad pública pretenda reforzar. Por tanto, evoluciona organizaciones, y finalmente comunidades.

Así, cuando la permanencia en un puesto y la progresión de carrera dependan de las habilidades y de la calidad del trabajo de las personas, y no de otras razones, y se cuente con servidores públicos comprometidos y motivados con su misión, se podrá aspirar a un Esta-

do que cumple mejor su rol de servicio al ciudadano y que lidera el desarrollo del país.

b. Antecedentes

En las últimas décadas las organizaciones han ensayado múltiples procedimientos para monitorear y evaluar el desempeño de las personas y equipos de trabajo. La mayoría de estos intentos han fracasado por su foco punitivo afectando negativamente la productividad y compromiso de los trabajadores, fuera de otras consecuencias vinculadas al clima y la cultura organizacional, así como el liderazgo institucional. A partir de estas prácticas se fueron construyendo una serie de mitos sobre la gestión del rendimiento, constituyéndose el paradigma siguiente: *"la evaluación es algo a lo cual temer"*.

En los últimos años, por fortuna, se han desarrollado una serie de metodologías y técnicas de evaluación con un enfoque de desarrollo de personas que representan un conjunto de oportunidades para la Gestión del Rendimiento. Así, es necesario comunicar las nuevas "verdades" sobre estos procesos y la incorporación de la retroalimentación y desarrollo de capacidades de las personas como su prioridad.

Este documento recoge observaciones de experiencias de diversas organizaciones, entre privadas y públicas, lecciones aprendidas y desafíos en la Gestión del Rendimiento y la Evaluación del Desempeño. Las conclusiones de la información recopilada destacarán algunas estrategias para facilitar la implementación de la Gestión del Rendimiento en el marco de la Reforma del Servicio Civil Peruano.

c. Marco conceptual

La Evaluación del Desempeño se define como el proceso por el cual se valora el rendimiento laboral de un colaborador, sobre la manera en que cumple sus tareas y su comportamiento dentro de la organización (Durán: 2007). La evaluación del desempeño entonces, no es un fin en sí misma sino un instrumento, medio o herramienta para mejorar los resultados de las personas en el contexto de trabajo.

Así, se evidencia un proceso más estratégico, el de gestionar el rendimiento. Longo (2006) lo define de la siguiente manera:

"La Gestión del Rendimiento es el subsistema de la gestión de recursos humanos cuyo propósito es influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlo con las prioridades de la organización, y mantenerlo en el nivel más alto posible, haciendo posible una mejora sostenida de la contribución de los empleados al logro de los objetivos organizativos, así como la obtención de informaciones valiosas para la toma de decisiones de gestión de recursos humanos en diferentes campos" (p. 28).

Por su parte, Hartle (2006) describe las etapas de la Gestión del Rendimiento en donde una de estas es la Evaluación del Desempeño:

El proceso de gestión del desempeño es un ciclo integrado de planificación del desempeño (definición de las responsabilidades del puesto, establecimiento de las expectativas de desempeño, determinación al inicio del periodo de los objetivos y metas), junto con asesoramiento sobe el desempeño (supervisión y control, asesoramiento mediante información sobre el des-

empeño, desarrollo personal) y una revisión del desempeño (evaluación formal del desempeño al final del periodo), realizado conjuntamente por los superiores y los empleados, con objetivo de supervisar y mejorar el desempeño individual y societario, y obtener información para una o más funciones de personal (p.112).

Las razones para implementar el proceso de gestión del rendimiento, que incluye la evaluación del desempeño, no solo están referidas a optimizar la gestión de personas y sus resultados, sino a necesidades organizacionales. Hace casi una década atrás se identificaron las finalidades más mencionadas en un estudio en el sector empresarial y serían extrapolables a cualquier tipo de organización (Hartle: 2006):

- Mejorar la eficacia de la organización: 85%
- Motivar a los empleados: 57%
- Mejorar la formación y el desarrollo: 54%
- Cambiar la cultura: 54%
- Vincular la productividad a la remuneración: 50%
- Atraer y retener a especialistas: 45%
- Servir de apoyo a la gestión de calidad: 36%

Finalmente, Imtiaz (2013) destaca los beneficios de las Evaluaciones del Desempeño de modo general, rescatando a su vez algunos de los más valorados:

“Las Evaluaciones del Desempeño son especialmente importantes para la motivación del personal, el desarrollo de actitudes y comportamientos, la dinámica comunicacional y para el alineamiento entre los individuos y las aspiraciones organizacionales, así también fomenta relaciones positivas entre los jefes y sus colaboradores” (p.718).

d. Mitos y verdades sobre la evaluación del desempeño

Los mitos son relatos orales que pretenden explicar ciertas creencias en una comunidad, la que las considera como historias verdaderas. Desde el progreso de las explicaciones científicas a los hechos, los mitos empezaron a adquirir un carácter peyorativo y comenzó a utilizarse el término como símil de una creencia extendida pero falsa.

Los mitos sobre la Evaluación del Desempeño hacen referencia a todas las creencias populares o intensamente compartidas en las organizaciones que no atienden la verdad respecto a sus objetivos, procedimientos o consecuencias. Hacen referencia a aquellos mitos que se han ido configurando en las últimas décadas por falta de información formal y técnica y por experiencias deficientes en su aplicación.

En esta sección se describen y discuten principalmente los mitos alrededor de la Evaluación del Desempeño que representan resistencias para la implementación y Gestión del Rendimiento del talento humano y las organizaciones; así mismo, se señalan y comentan las verdades sobre la materia enfocando las oportunidades y desafíos que este proceso conlleva para los directivos, los gestores de las Oficinas de Recursos Humanos, los trabajadores y las entidades en su conjunto.

Mitos sobre la Evaluación del Desempeño

A continuación, describimos algunos de los mitos más extensamente compartidos en las entidades públicas en donde hemos tenido un acercamiento desde la investigación diagnóstica o durante intervenciones en materia de gestión de los recursos humanos.

1. Es la formalización de un mecanismo siniestro para despedir gente injustamente.

Este es uno de los mitos más poderosos y que hunde en la frustración a las personas. Ocasiona que cada vez que se realiza algún tipo de evaluación, se anticipe una próxima reducción de personal producto de dicha evaluación. Este es uno de los mitos más complicados con el que lidiar toda vez que en el Perú, durante casi toda la década de los 90 la evaluación en las entidades públicas se realizó explícitamente para reducir su dotación.

La destrucción de este mito debe ser el primer paso hacia una correcta implementación de la gestión del rendimiento. Supone reemplazar la creencia con un nuevo paradigma mediante información detallada y oportuna, así como una consecuente implementación de los objetivos, finalidades y beneficios previstos.

2. Solo se puede aplicar en las empresas del sector privado, no en el Estado.

En decenas de oportunidades he escuchado esta frase conversando con trabajadores o directivos, indistintamente. Con un tono de incredulidad y desaliento, como si las entidades públicas sufrieran per se de alguna incapacidad inherente en su estructura u organización o por una complejidad inmanejable que no les permite aplicar de modo eficiente prácticas exitosas de las empresas privadas.

Esta suerte de prejuicio ha sido tan poderosa que ha detenido seguramente más un intento por aplicar la evaluación del desempeño o cualquier otra práctica contemporánea de gestión humana como; por ejemplo, los estudios de clima laboral.

3. Sirve para hostigar, amenazar, demostrar el poder jerárquico y lograr la subordinación emocional.

Más de un jefe ha utilizado inmoralmente su posición de poder para presionar a los trabajadores a su cargo, señalando a la evaluación del desempeño como su arma. Así, las personas abdican a su posición sobre los asuntos y deberes a los intereses egoístas de algunos jefes que no consideran la dignidad ni valor de las personas.

Las prácticas de evaluación del desempeño fracasadas son aquellas que han permitido estas situaciones y han reforzado el temor a la evaluación. Las prácticas no formalizadas, sistematizadas y alineadas a experiencias exitosas deben ser desterradas, para dar paso a la expectativa por la evaluación.

4. Es subjetivo por donde lo miren.

La mayoría de directivos y trabajadores consideran que todas la evaluaciones del desempeño resultan subjetivas, en el sentido de arbitrarias, antojadizas, imprecisas y finalmente, injustas.

El término “subjetivo” en este contexto se utiliza de forma peyorativa, como aludiendo a error, opuesto al atributo “objetivo”, no se le otorga validez. Esta apreciación desautoriza toda iniciativa de implementación de un proceso de Gestión del Rendimiento y de Evaluación del Desempeño.

5. No trae ningún beneficio al trabajador, más bien es una amenaza.

La Evaluación del Desempeño genera emociones negativas entre la mayoría de trabajadores. Se sienten vulnerables, expuestos y dependientes.

La intensidad de esas emociones hace difícil que las ventajas y oportunidades que conlleva la evaluación sean visibles. No solo porque se comunican poco, sino porque se trasladan al lado ciego del cerebro (no se pueden ver, comprender o dimensionar).

6. Los jefes tienen miedo de evaluar mal, nadie quiere gente desmotivada.

Los evaluadores tienen sus propios temores; los jefes, sobretodo, temen afectar su atmósfera de trabajo, y prefieren “llevar la fiesta en paz”.

Reducen el posible conflicto por el allanamiento, el darle a la gente lo que espera, sin confrontaciones ni resentimientos, abdicando a su rol de líderes.

7. No se puede empezar con un 360°

Cuando se planea una implementación progresiva del sistema de rendimiento se piensa que una forma de hacerlo es empezar por una evaluación unifuente, perspectiva típica de 90° hacia una multifuente de 360°, como si fuera una evolución natural.

Se percibe que los empleados no están preparados, en el sentido de ser personas “maduras”, para operar correctamente como evaluadores de sus jefes y pares en el proceso que involucra un 360°.

El temor más profundo y que representa el mayor obstáculo para la implementación de una Evaluación del Desempeño 360° se presenta entre los directivos, quienes prevén que sus colaboradores aplicarán una suerte de “venganza” a través de la herramienta, calificándolos mal arbitrariamente.

8. La evaluación es una caja negra.

Muchas veces me han preguntado cómo consultora o docente si los trabajadores deben conocer qué se evalúa y cómo se les evalúa en el contexto de la Evaluación del Desempeño. Y aunque no lo digo, pienso que resulta absurdo que las personas no sepan qué se espera de ellas y de qué forma serán valoradas, más aun, luego, sorprenderlas con una llamada de atención por no haber obtenido una buena calificación.

La falta de información genera inseguridad, desorientación, fantasías y disonancias, sensaciones que distan del estado óptimo para una buena performance.

Verdades sobre la Evaluación del Desempeño

En contraposición a cada uno de los mitos descritos, se describe lo que consideramos serían las nuevas informaciones que deben reemplazar dichas creencias. Las hemos denominado verdades sobre la Evaluación del Desempeño.

1. La Evaluación del Desempeño es la formalización de un mecanismo honesto para desarrollar gente (vs. Es la formalización de un mecanismo siniestro para despedir gente injustamente).

La evaluación del desempeño no tiene como fin despedir personas, es una herramienta que facilita el registro longitudinal o histórico del desarrollo de competencias y logros de cada persona. Si la información recopilada no evidenciara eficiencia, si no se observara una contribución con el puesto, el equipo de trabajo ni la entidad, la desvinculación del trabajador sería una consecuencia responsable en un proceso de reorientación (evaluación, retroalimentación, formación, evaluación nuevamente en un círculo virtuoso).

2. La Evaluación del Desempeño se puede aplicar en entidades públicas (vs. Solo se puede aplicar en las empresas del sector privado).

La Evaluación del Desempeño es una herramienta que permite registrar la valoración de las competencias y logros obtenidos por una persona en el contexto de trabajo. Puede aplicarse en cualquier caso que existan trabajadores con quehaceres definidos u objetivos por cumplir o cuando existe un modelo de competencias que determina el comportamiento esperado en las distintas posiciones de la organización.

Por tanto, no habría razón por la cual esta herramienta no pueda aplicarse en las entidades públicas. Lo que en todo caso es necesario revisar en este tipo de organizaciones, así como en una empresa privada, es si están dadas las condiciones organizacionales y culturales para aplicar exitosamente dicha herramienta.

Desde hace pocos años, hoy se puede identificar algunas entidades públicas con un sistema de evaluación del desempeño eficiente. Si bien no existe un censo de entidades con prácticas de Gestión del Rendimiento; en el 2013, SERVIR realizó un diagnóstico sobre la situación actual de los instrumentos existentes de Evaluación del Desempeño en el Servicio Público en donde se identificó que diecisiete entidades venían desarrollando dichas prácticas de un total de treinta identificadas con un nivel alto de desarrollo en sus políticas de recursos humanos.

De forma cercana he observado al menos seis de estas entidades, con implementaciones exitosas, casi todas ellas pertenecientes a organismos supervisores y reguladores. Y en todos los casos año a año se han ido aplicando mejoras basadas en la retroalimentación del mismo proceso, convirtiéndose en construcciones únicas y alineadas fuertemente a su misión y estrategia.

En todos los casos se inició la experiencia con gestores de ORH visionarios y actualizados, respaldados por una alta dirección que apostaba por la gestión de personas como una estrategia para lograr objetivos desafiantes. Además, se integraron conocimientos y buenas prácticas del sector privado, se idearon políticas, procedimientos y programas consistentes a la realidad institucional, se apoyaron en su cultura orientada a la eficiencia y servicio, y en un clima laboral favorable.

3. La Evaluación del Desempeño posiciona líderes y desaliente el autoritarismo (vs. Sirve para

hostigar, amenazar, demostrar el poder jerárquico y lograr la subordinación emocional).

Cuando existen líderes y se forman continuamente, cuando se opera un buen clima laboral y una cultura de calidad, los jefes de equipo dejan de ser señores feudales tiranos para pasar a ser formadores de talentos.

El diseño del proceso de Gestión del Rendimiento y de la Evaluación del Desempeño debe tener candados técnicos para evitar que algunos evaluadores utilicen su rol para reforzar su equivocado papel de capataz o verdugo. Las políticas, procedimientos y normas estandarizadas para la correcta actuación del evaluador desalentarán los usos no éticos de la evaluación.

4. La Evaluación del Desempeño es de naturaleza subjetiva (vs. Es subjetivo por donde lo miren).

Subjetivo no es sinónimo de errado, subjetivo es todo proceso humano de pensamiento y por tanto las percepciones y opiniones en el sentido que son singulares a cada individuo.

Duran (2007) los describe con precisión:

> "La Evaluación del Desempeño es un sistema de apreciación de la actuación del individuo en su cargo y su potencial de desarrollo. Toda evaluación es un proceso subjetivo para estimar o juzgar el valor, la excelencia, las cualidades o el estatus de un colaborador" (p.182).

Sagi-Vela (2004) explica por qué la subjetividad ha generado crítica:

> "Ser evaluado es algo que a la mayoría de las personas les provoca, como mínimo, cierto recelo. El fantasma de la subjetividad siempre está presente. Evaluar a un colaborador es algo muy complicado que nos compromete como personas. La evaluación supone someter a la organización a un esfuerzo importante y a un cierto nivel de tensión. Sin embargo, siendo sinceros, exista o no un sistema formal de evaluación, todos tenemos una opinión formada de las personas que nos rodean […] todos estamos evaluando y juzgando de forma más o menos implícita a otros. Los sistemas de evaluación formales estructuran, objetivan y hacen explícita esa valoración que hacemos de otros y también permiten contrastar opiniones distintas" (p.109).

La subjetividad entonces no es un problema, sino la apreciación del desempeño sesgada por prejuicios, desinformación, desinterés u otros ruidos no controlados del proceso. Ortiz & Rendón (2012) listan de forma bastante completa los errores más comunes que afectan las calificaciones en la evaluación:

> "Aún cuando posiblemente haya buena fe, se observan errores comunes cuando se evalúa a otra persona: prejuicios personales, estereotipos, efecto de acontecimientos recientes (recencia) o lejanos, tendencia central, efecto de halo o aureola, efecto eco de anteriores evaluadores, error de benevolencia, error de severidad, error de contraste, error de repetición, error de semejanza y razones emocionales" (p.204).

5. El primer beneficiado con la Evaluación del Desempeño es el trabajador (vs. No trae

ningún beneficio al trabajador, más bien es una amenaza).

Cabe reconocer que se mantiene instalada en la mente el paradigma escolar de la nota y el riesgo a resultar jalado; sin embargo, la Evaluación del Desempeño no apunta a medir el conocimiento sobre un quehacer, sino su ejecución: cómo se realiza el trabajo y cuánto se logra (competencias y cumplimiento de objetivos). No existe mejor estrategia para operar la meritocracia con transparencia y equidad, que un proceso eficiente de Gestión del Rendimiento.

La relevancia que le otorgamos a las métricas puede utilizarse como una ventaja al implantar la evaluación del desempeño, pues no solo permiten registrar y comparar el desempeño en el tiempo, sino que nos brinda un enfoque, como señalan Pfeffer & Sutton (2005):

> "Todos sabemos que las mediciones llevan a centrar la atención en lo que se mide. Además, como se presume que lo que se mide es importante, las mediciones afectan lo que la gente hace, al igual que lo que observa y lo que pasa por alto. Como consecuencia de ello, lo que se mide se hace, y lo que no se mide tiende a ser ignorado. La importancia de la medición no es una novedad para nadie. Existen pruebas de que las mediciones tienen efectos poderosos sobre el comportamiento aunque no estén asociadas con recompensas. La gente quiere hacer las cosas bien en dimensiones que sean importantes para sus organizaciones, incluso si no existe una consecuencia inmediata por destacarse en las mediciones" (p.180).

Por otro lado, el resultado de la evaluación del desempeño es la retroalimentación, que hoy y cada vez más debe ser apreciado como un derecho. Todas las personas esperan alguna resonancia en su entorno por el esfuerzo que realizan (los que realizan esfuerzo por cierto), por el compromiso y pasión impresos en sus resultados. Como indican Commarmond & Exiga (2001):

> "[…] para producir valor, es preciso sentir primero que uno tiene valor […]. Nuestros resultados dependen de nuestra acción, que depende de nuestras capacidades, que dependen a su vez de la idea que tenemos de nuestras capacidades, de nuestro valor, y esta idea se alimenta de nuestros resultados" (p.76).

Sin embargo, el salario emocional no basta, al respecto Commarmond & Exiga (2001) precisan lo siguiente:

> "Las *recompensas psicológicas* son insuficientes. En efecto, para tener ganas de esforzarse hay que obtener beneficios. Hay que sacarle partido a la inversión. Las organizaciones deben, pues, conceder el máximo salario, formación, evolución, etc. a quienes más le aportan".

Para describir en general, los beneficios para los evaluados, recurrimos a Durán (2004), quien señala con mucha precisión tales ventajas:

- Conoce los aspectos de comportamiento y desempeño que la organización más valora en sus colaboradores.
- Conoce cuáles son las expectativas de su jefe respecto a su desempeño y así mismo, según él, sus fortalezas y oportunidades de mejora.
- Conoce cuáles son las medidas que el jefe va a tomar en cuenta para mejorar su desem-

peño (programas de formación, seminarios, etc.) y las que el evaluado deberá tomar por iniciativa propia (autocorrección, esmero, atención, entrenamiento, etc.).
- Tiene oportunidad para hacer autoevaluación y autocrítica para su autodesarrollo y auto regulación.
- Estimula el trabajo en equipo y procura desarrollar las acciones pertinentes para motivar a la persona y conseguir su identificación con los objetivos de la organización.
- Mantiene una relación de justicia y equidad con todos los trabajadores.
- Estimula a los empleados para que brinden a la organización sus mejores esfuerzos y vela porque esa lealtad y entrega sean debidamente recompensadas.
- Atiende con rapidez los problemas y conflictos, y si es necesarios toma las medidas disciplinarias que se justifican.
- Estimula la competitividad entre los evaluados y la preparación para las promociones.

6. En la Evaluación del Desempeño los jefes tienen la responsabilidad de evaluar y al hacerlo bien tendrán gente a su cargo más motivada (vs. Los jefes tienen miedo de evaluar mal, nadie quiere gente desmotivada).

Los jefes tienen el derecho de sentirse libres de opinar sobre el desempeño de sus colaboradores; por ello, el sistema debe considerar los procedimientos más objetivos. Así, la evaluación de competencias nunca debe estar ligada a compensaciones monetarias, sino solo a la reafirmación y reorientación del comportamiento ya que es más complejo de sustentar; la evaluación de cumplimiento de objetivos y logros sí puede vincularse a las compensaciones; ya que, son fáciles de objetivar y por tanto menos discutibles.

Los procedimientos de calibración y fijar cuotas por categorías de rendimiento (curva normal) si bien generan algunas críticas, bien aplicados y comunicados, finalmente son una herramienta para los jefes para destacar a los más talentosos de sus equipos de trabajo (oportunidad para reafirmarlos), así como a aquellos que no están cumpliendo con lo esperado (punto de partida para reorientarlos).

7. La Evaluación del Desempeño puede empezar a implementarse con un 360° (vs. No se puede empezar con un 360°).

A veces se confunde fácil con adecuado y complejo con inoportuno. La técnica multifuente en general produce mayor percepción de equidad en la evaluación, así como, más transparencia. Mayor equidad porque cada trabajador no solo cumple el rol de colaborador de un jefe (típicamente el único evaluador), sino también el de par, supervisor o proveedor de otros. Así, la evaluación multifuente es más completa, integral y por tanto percibida como más justa.

De otro lado, se duda menos del posible sesgo en la calificación ya que siendo varios los evaluadores es poco probable que todos presenten sesgos. Las evaluaciones multifuente bien diseñadas además contemplan no solo la calificación de competencias sino la descripción de fortalezas y oportunidades de mejora de los evaluados desde la perspectiva del evaluador, lo que enriquece poderosamente la retroalimentación.

Las técnicas multifuentes, basadas en competencias ya han sido revisadas desde la rigurosidad de la academia en la década de los noventas y hay evidencia de aplicaciones exitosas respecto a la confiabilidad de los instrumentos de evaluación con data analizada de evaluadores supervisores y pares (Viswesvaran, Ones & Schmidt: 1996).

De otro lado, vale la pena señalar que este tipo de evaluación requiere como requisito para que funcione, un buen clima laboral y una cultura institucional orientada a los resultados y fundada en valores.

Finalmente, no debe perderse de vista que la evaluación de comportamientos uni o multifuente no debe asociarse a las compensaciones monetarias, sino a oportunidades de formación y desarrollo. Solo la evaluación de cumplimiento de objetivos puede vincularse a incentivos salariales toda vez que este tipo de evaluación en más precisa y se puede documentar. Sagi-Vela (2004) ya lo indicaba:

"Existe un enorme consenso entre todos los expertos que en ningún caso debe vincularse la evaluación de comportamientos a las retribuciones, solamente al desarrollo profesional" (p.119).

8. La Evaluación del Desempeño debe ser oportuna y claramente comunicada (vs. La evaluación es una caja negra)

Nadie sabía cómo se evaluaba o cuál era el resultado de dicha evaluación. Incipientes prácticas de hace un par de décadas, con objetivos poco claros u obscuros y poca metodología aplicada ponían al trabajador en una posición vulnerable.

Algún formato de evaluación ese entonces contaba con un solo criterio de evaluación y un solo evaluador: califique el desempeño del trabajador XX, marcando si es satisfactorio o insatisfactorio, firma del jefe inmediato y fecha. Por cierto muchas veces refrendado por recursos humanos, solo por formalidad; como una firma y sello en cualquier documento burocrático, pero esta vez con posibles consecuencias dramáticas. Cabe observar que el despido no es la única consecuencia dramática, sino el generalizado coste emocional de tal procedimiento, los efectos en la autoestima (mínimo control sobre el contexto), la cultura de amenaza y por tanto el bajo compromiso con el puesto y la organización.

Evaluadores y evaluados deben recibir información anticipada de qué y por qué es importante la evaluación del desempeño. Los objetivos organizacionales y de cada posición, así como los valores que se requieren atender y que se expresan también en las competencias institucionales, deben ser compartidos y explicados detalladamente desde las acciones de inducción y socialización de los empleados.

Kouzes & Posner (2005) describen la importancia de definir y comunicar los objetivos y valores organizacionales para lograr el compromiso y buen desempeño de los colaboradores:

> "Los seres humanos no ponemos corazón en algo en lo que no creemos […]. Al establecer un objetivo, empezamos por hacer algo. Tomamos medidas que tienen un propósito. No se trata de un vagabundeo sin sentido, comprendemos el por qué de lo que hacemos" (p.73).

Así también, el estar informados posibilita las experiencias óptimas, o el flujo que la psicología positiva destaca para los buenos resultados en el trabajo. Mihalyi Csikszentmihalyi (1979), sugiere que la función más importante de comunicar los objetivos es que pone en movimiento a la persona, le permite enfocarse en algo significativo, con determinación y energía.

e. Claves de información

Ideas a reforzar entre los directivos para que acojan favorablemente la Gestión del Rendimiento

- Permitirá operar el proceso de línea de carrera (junto con la evaluación del potencial en el caso de directivos).
- El ente rector velará porque las metodologías estén alineadas a buenas prácticas a nivel técnico, así también con respecto a la capacitación continua de las oficinas de Recursos Humanos para que realicen una implementación eficiente.
- En el contexto de la Reforma del Servicio Civil, muchos líderes institucionales están motivados para que su entidad destaque entre las primeras experiencias de implementación de la Gestión del Rendimiento y convertirse en modelos a seguir.
- Contarán con un "escudo" que permitirá atenuar quejas y una "espada" para posicionarse mejor como líderes de una gestión con mayor transparencia y equidad en la distribución de compensaciones, formación continua y el desarrollo de carrera, consecuencias del trabajo más valoradas y asociadas a la motivación y buen desempeño.

Ideas a reforzar entre los jefes de Oficinas de Recurso Humanos para que acojan favorablemente la Gestión del Rendimiento

- Que la información de la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, percibida en algunos casos como elaborada por y para abogados, se traduzca (lenguaje claro y sencillo), amplíe y concrete en Manuales Metodológicos fundamentalmente para los responsables de la operación de la Evaluación del Desempeño, las Oficinas de Recursos Humanos que tendrán un rol de adalid del proceso. Manuales y guías prácticas que describan paso a paso cómo implementar el proceso y la herramienta de evaluación.
- Que SERVIR, como ente técnico, oriente las adaptaciones metodológicas más recomendables de acuerdo a las características de cada entidad considerando tamaño, recursos, capacidades, clima y cultura institucionales.
- Que SERVIR, como ente rector, lidere una campaña de comunicación intensa que se enfoque directamente en cerrar las brechas ocasionadas por las dudas, sospechas y temores típicos sobre la Evaluación del Desempeño.
- Las oficinas de Recursos Humanos deben contar con conocimientos y capacidades para "blindar" el proceso, esto es saber diagnosticar qué ruidos y obstáculos se pueden presentar antes, durante y posteriormente a la Evaluación del Desempeño. Como adalid del proceso, luego de transformado el paradigma negativo que le ensombrece, debe cuidar el prestigio y reputación de esta herramienta por ser estratégica para la implementación de la reforma y de asegurar el alineamiento a sus principios.

Conclusiones y recomendaciones

A continuación, describimos algunas ideas que a modo de conclusiones y recomendaciones. Esperamos faciliten el cambio paradigmático entre los mitos y verdades sobre la Evaluación del Desempeño y la Gestión del Rendimiento.

Estrategias para diseñar e implementar exitosamente la Evaluación del Desempeño y la Gestión del Rendimiento

- *Benchmarking y aprendizaje social*

  Supone el ejercicio de identificar, registrar y socializar las buenas prácticas de gestión del rendimiento y evaluación del desempeño en algunas entidades públicas, principalmente nacionales.

  La clave es la exposición (socialización) de las buenas prácticas por parte de sus propios gestores e implementadores en espacios de difusión y aprendizaje (charlas, seminarios, etc.). Los participantes novatos en la materia (o incrédulos), principalmente directivos y gestores de oficinas de recursos humanos podrán motivarse a iniciar sus propias experiencias (aprendizaje social mediante la observación de un modelo similar exitoso).

- *Marco técnico y aliento*

  Supone la definición de políticas, un modelo y procedimientos, normas y programas que vinculen primaria e intensamente la Evaluación del Desempeño con el desarrollo de las personas.

  La clave es ubicar a la Evaluación del Desempeño como una etapa, de varias, dentro de un proceso más amplio (Gestión del Rendimiento) y cuya denominación consciente, arbitraria y estratégica permita a las personas encontrar beneficio.

  Denominaciones como “Programa de Desarrollo 360°” apoyado con una campaña de comunicación y endomarketing pueden transformar los temores por expectativas positivas[117].

- *Reposicionar el liderazgo*

  Supone entrenar a todos los jefes evaluadores y sensibilizarlos con su rol. Sin estas actividades las probabilidades de éxitos son nulas porque la credibilidad y eficiencia del proceso de gestión del rendimiento descansan en la performance de los jefes en la planificación de objetivos y compromisos, en el seguimiento, en la evaluación, en la retroalimentación y finalmente en la aplicación del reconocimiento o compensación.

  La clave es diseñar e implementar un programa de formación oportuno, completo y alineado al proceso de gestión del rendimiento. Los temas más críticos y en los que se observa más falencias son: cómo orientar la definición de objetivos; por qué son importantes las acciones de seguimiento; cómo brindar un feedback efectivo; cuál es el nuevo rol de los líderes como gestores de personas.

- *Clima y cultura institucional prestigiados*

[117] En PromPerú se diseñó e implementó en el 2010 un exitoso proceso de gestión del rendimiento por competencias denominado Programa de Desarrollo 360°. Fue lanzado con una eficiente campaña de publicidad interna basada en la metáfora de “crecer”. Se utilizaron banners, artefactos y afiches.

Supone conocer y analizar las fortalezas y debilidades que existen en el Clima Laboral y en la Cultura Institucional para principalmente anticipar los obstáculos que aparecerían durante el proceso de gestión del rendimiento.

Las claves son, por un lado, dimensionar la favorabilidad o no favorabilidad de los jefes de cada equipo en el estudio diagnóstico más reciente con el que cuente la entidad. Esto es porque un jefe percibido negativamente no será un operador confiable para el sistema de rendimiento.

Por otro lado, es importante diagnosticar si la Cultura Institucional se apoya en principios y hábitos vinculados a la gestión del rendimiento. Por ejemplo, si se rige por valores como la orientación a resultados, si cuentan con prácticas de cascadeo de objetivos, entre otros.

- *El deber de comunicar*

  Supone informar e instruir sobre el proceso de Gestión del Rendimiento a todos los actores (directivos y trabajadores).

  La clave es describir qué es, para qué sirve, cómo se hace y cuándo, cada una de las etapas del Ciclo de Gestión del Rendimiento, las acciones de cada una y su duración, los roles, responsabilidades, formatos, procedimientos, beneficios (individuales, para jefes, para entidad), principalmente. Como toda información compleja, requiere de soportes escritos para su consulta, los artefactos, documentos físicos y virtuales, piezas de comunicación masivos, instructivos digitales y manuales impresos se complementan y son efectivos.

- *Tecnología y transparencia*

  Supone el diseño e implementación de una aplicación informatizada para internet o intranet que facilite el registro de las evaluaciones, y mejor aún de la planificación y seguimiento efectuados previamente.

  La clave es construir una plataforma que permita almacenar directamente los registros de los jefes y de ser el caso de otros evaluadores y el evaluado mismo. La tecnología estaría reemplazando algunas pocas pero todavía existentes prácticas de lápiz y papel en donde se ha evidenciado dificultades de validez de la información.

- *Implementación progresiva / mejora continua*

  Supone diseñar un proyecto de aplicación progresiva del proceso de gestión del rendimiento de al menos tres años.

  La clave para el primer año es enfatizar en el posicionamiento y prestigio del proceso (que no tenga como consecuencia inmediata la separación de algún evaluado con baja calificación, que todos se hayan sentido libres de evaluar a otros sin sesgos por posición, jerarquías o un procedimiento técnicamente mal diseñado). El segundo año el foco puede estar en la mejora y sofisticación de la plataforma tecnológica y el perfeccionar las habilidades requeridas de los jefes. El tercer año puede reconocerse a los jefes más efi-

cientes en su rol de gestores de personas a partir de su actuación en las distintas etapas del proceso de gestión del rendimiento.

Las estrategias descritas han sido observadas en organizaciones públicas y privadas nacionales que han trabajado comprometida y esforzadamente en procesos de Gestión del Rendimiento y Evaluaciones del Desempeño con resultados exitosos. Se considera pueden ser orientadoras para cualquier otra organización que inicie la implementación de la Gestión del Rendimiento en el marco de la implementación de la Ley del Servicio Civil Peruano.

Bibliografía

Csikszentmihalyi, M. (1997). *Finding flow: The psychology of engagement with everyday life*. New York: Basic Books.

Commarmond, G. & Exiga, A. (2001). *Cómo fijar objetivos y evaluar resultados*. Lima: Deusto.

Durán García, A. (2007). *Evaluación del Desempeño o Cómo impulsar mi carrera profesional*. Madrid: Prentice Hall.

Hartle, F. (2006). *Gestión de la Apreciación del Desempeño. En: Las Competencias: Clave para una gestión integrada de los Recursos Humanos.* Bilbao: Deusto-Hay Group.

Imtiaz, A., Ineen, S., Sanjoy, P. & Abdullahil, A. (2013). *Employee performance evaluation: a fuzzy approach.* International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 62 Iss: 7, pp.718-734.

Kouzes, J. & Posner, B. (2005). *Brindar aliento. La guía del líder para recompensar y reconocer a los demás*. Bs.As. Granica.

Longo, F. (2006). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil. En: Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ortiz, J. & Rendón, M. (2012). *Score de Competencias*. Medellín: Palibrio.

Pfeffer, J. & Sutton, R. (2005). *La brecha entre el saber y el hacer.* Bs.As. Granica.

SAGI-VELA, L. (2004). *Gestión por Competencias. El reto compartido del crecimiento personal y de la organización*. Madrid: ESIC.

Viswesvaran, C.; Ones, D. y Schmidt, F. (1996). *Comparative Analysis of the Reliability of Job Performance Ratings*. En: Journal of Applied Psychology 1996, Vol. 81, N° 5, 557-574.

Reseña biográfica

María del Pilar Tamashiro Sakuda

Licenciada en Psicología Social de la Pontificia Universidad Católica. Máster en Psicología Organizacional por la Universidad Ricardo Palma. Fundadora y actualmente Directora de Consultoría de SOOM Personas & Organizaciones, líder en innovaciones en gestión humana desde 1997. Ha realizado procesos de consultoría en clima organizacional, evaluación por competencias y procesos de gestión humana en más de 240 organizaciones entre entidades públicas y empresas privadas.

Así, ha intervenido en 50 entidades públicas, entre estas principalmente de nivel de Gobierno Nacional, en consultorías para facilitar la Reforma del Servicio Civil Peruano e iniciativas de Modernización. También, ha participado en cerca de 200 empresas del sector privado de sectores como educación, consumo masivo, construcción, petróleos, pesca, energía, agroindustria y farmacéutica.

Ha sido consultora por la State University of New York y USAID, para Programas del BID y PNUD, Experta de Cooperación Alemana-Agencia GTZ; consultora de Cooperación de la Unión Europea, para UNFPA y DFID. Participado en proyectos de UNESCO y BTC.

Actualmente catedrática de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad San Martín de Porres a nivel de pre y posgrado.

Resumen

Describir y discutir los mitos alrededor del proceso de Gestión del Rendimiento y la Evaluación del Desempeño resulta hoy especialmente relevante en el marco del tránsito a la Ley del Servicio Civil que aspira a la transparencia, equidad, meritocracia y eficiencia en la gestión de los recursos humanos.

Los mitos constituyen obstáculos que generan resistencias para la implementación y gestión del desempeño del talento humano y las organizaciones; describir su origen, manifestaciones, alcance e impacto se hace necesario para implementar estratégica y exitosamente la Gestión del Rendimiento y su principal herramienta, la Evaluación del Desempeño.

Por otro lado, es igualmente relevante señalar y comentar las “verdades” sobre la Gestión del Rendimiento y la Evaluación del Desempeño, ya que clarificarlas con detalle permitirá comprender y aprovechar favorablemente las oportunidades y desafíos que este proceso conlleva para los directivos, los gestores de las Oficinas de Recursos Humanos, los trabajadores y las entidades en su conjunto.

En las últimas décadas las organizaciones han ensayado múltiples procedimientos para monitorear y evaluar el desempeño de las personas y equipos de trabajo. La mayoría de estos intentos han fracasado por su foco punitivo afectando negativamente la productividad y compromiso de los trabajadores, fuera de otras consecuencias desalentadoras vinculadas al clima y la cultura organizacional, así como el liderazgo institucional. A partir de estas prácticas deficientes se fueron construyendo una serie de mitos sobre la gestión del rendimiento, constituyéndose paradigmas como: “la evaluación es algo a lo cual temer”.

Siendo un mito una creencia extensamente compartida que explica un hecho relevante en una comunidad, pero que está opacada por el drama y la tragedia, notemos que en el caso de la Evaluación del Desempeño, los atributos que la acompañan son negativos, genera suspicacia, incredulidad y desconfianza.

En los últimos años por fortuna se han desarrollado una serie de metodologías y técnicas de evaluación con un enfoque de desarrollo de personas y organizaciones que abren una serie de oportunidades a la Gestión del Rendimiento. Así, es necesario comunicar las nuevas "verdades" sobre estos procesos y la incorporación de la retroalimentación y desarrollo de capacidades de las personas como su prioridad.

La ponencia recoge las experiencias de diversas organizaciones, entre privadas y públicas, buenas y no tan buenas en la Gestión del Rendimiento y la Evaluación del Desempeño, lecciones aprendidas y desafíos. Las conclusiones de la información recopilada se concentrarían en cómo implementar la gestión del rendimiento en el marco de la Reforma del Servicio Civil Peruano.

Ponencia 3: La importancia del planeamiento estratégico y su implicancia en el proceso de gestión del rendimiento

Víctor Vargas Espejo[118]
Diego Salazar Morales[119]

Introducción

La gestión del rendimiento es una parte fundamental del diseño de un sistema de recursos humanos que permite evaluar el desempeño de los servidores públicos en función de los objetivos estratégicos institucionales de una entidad pública. Para desarrollar esta tarea, es necesario contar con un marco de planeamiento estratégico sólido que facilite el alineamiento de los objetivos estratégicos nacionales, los sectoriales (ministeriales), los territoriales (regiones) e institucionales con las motivaciones de los servidores públicos. A través de este vínculo será posible identificar la contribución de los servidores públicos al logro de resultados efectivos desde el Estado.

Sin embargo, a pesar de contar con servidores públicos alineados a los objetivos estratégicos, también se requiere de una serie de condiciones mínimas para que las entidades públicas puedan generar un sistema de gestión del rendimiento objetivo. Parte de dichas condiciones se relacionan con las estrategias que los funcionarios o directivos de mando medio puedan emplear para motivar al personal así como desdoblar en pasos estratégicos y puntuales las labores de gestión.

Pero más allá de la motivación y la ruta, existe una estructura institucional que debe modificarse y adaptarse al sistema de gestión del rendimiento, o los esfuerzos por institucionalizar la gestión del rendimiento terminarán siendo pasajeros y sin mayor transcendencia. Es por ello que la gestión del cambio garantiza que los servidores públicos sientan que su trabajo es significativo y que instituye nuevas prácticas dentro la organización pública donde se desarrolla.

Por ello, este documento busca poner el relieve el rol del planeamiento estratégico y su contribución a generar objetivos compartidos (shared outcomes) en los servidores públicos, mediante el alineamiento de sus actividades con el logro de resultados generales. El documento inicia con una exploración sobre los elementos fundamentales de la gestión del rendimiento, identificando –además– los factores estructurales y estratégicos que facilitarían su implementación. También se evalúa el impacto y la contribución del planeamiento estratégico en el alineamiento entre objetivos y motivaciones en diferentes niveles de gobierno, sopesando hasta dónde es posible desarrollar mediciones objetivas y cuantificables sobre el desempeño de los servidores públicos.

Finalmente, el documento hace referencia a la gestión del cambio como una herramienta que permite trascender hacia un cambio más permanente en las entidades públicas en cuanto a sus capacidades para lograr resultados.

1. Gestión del rendimiento

[118] Víctor Vargas es presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

[119] Diego Salazar es consultor en Políticas Públicas en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

La gestión del rendimiento es un proceso que busca lograr eficiencia y efectividad en el manejo de los asuntos públicos, a la vez que se enfoca en el fortalecimiento de la evaluación del desempeño de los servidores públicos en función de los objetivos estratégicos institucionales. Según Longo (2005), la gestión del rendimiento se refiere, preferentemente, a la *"evaluación del rendimiento"* y a cómo esta contribuye a mejorar la gestión de las personas en una entidad pública.

La gestión del rendimiento, además, es parte integral de sistema de GRH que precede (y también antecede) a otros complementarios que conforman del sistema. Estos son:

- El proceso de organización del trabajo, que define los puestos y perfiles adecuados a la institución y que están alineados con los objetivos estratégicos que busca la entidad pública.
- La gestión del empleo, que dirige los procesos de incorporación, movilidad y desvinculación del personal.
- La gestión del rendimiento, que evalúa y genera estándares de rendimiento de personal para dar paso a,
- La gestión de compensación, que brinda incentivos a los servidores públicos con base en el desempeño, y
- La gestión del desarrollo, que gestiona el aprendizaje individual y colectivo de la institución así como la carrera (prospects) de los servidores públicos.

Es claro que cada subproceso del sistema de GRH no puede trabajar de forma independiente, dado que no se puede desarrollar una gestión sólida del empleo del personal dentro de una entidad sin una adecuada identificación de competencias y puestos que estén vinculados con los objetivos estratégicos institucionales. De igual forma, sin personal adecuado (en puestos y perfiles), no es posible realizar evaluación –ni mucho menos generar estándares comunes para el rendimiento–. Consecuentemente tampoco se puede gestionar una compensación salarial acorde al valor del personal, ni velar por su desarrollo y su contribución a la entidad pública.

Pero más allá de la presencia de un sistema que GRH que garantice un adecuado planeamiento, gestión y evaluación del rendimiento del personal, se necesitan condiciones institucionales mínimas para que dicho sistema funcione correctamente. Estas condiciones son dos: una estructural, que da cuenta de la cultura organizacional necesaria para la implementación de un sistema de GRH; y otra estratégica, que refiere al conjunto de capacidades y características con los que los operadores del sistema deben laborar para garantizar el funcionamiento del sistema.

1.1 Condiciones estructurales para la gestión del rendimiento

Son aquellas que se refieren a las prácticas institucionalizadas dentro de la entidad pública. Por ejemplo: el sistema de gestión de recursos humanos, el funcionamiento de la dirección estratégica y las capacidades directivas de los mandos medios (gerentes y directivos).

La gestión del rendimiento en una entidad pública difícilmente se consolida sin aquellas condiciones básicas que puedan generar su desarrollo eficaz. Al respecto, Longo (2005) desarrolla los componentes de cada una de ellas:

- Dirección estratégica. Es una función relacionada al planeamiento estratégico que resulta en que una entidad pública cuente con objetivos estratégicos prioritarios, identifique rutas

de implementación para el logro de los objetivos estratégicos, desdoblando los objetivos en metas específicas y alcanzables. Además, que se ejerza liderazgo sobre los servidores públicos involucrados en el logro de objetivos, poniéndolos al centro de todo ejercicio u actividad institucional desarrollada.

> "Sin duda alguna, la existencia de liderazgos conscientes de la necesidad de dotar de orientación estratégica explícita a sus organizaciones favorecerá el desarrollo de capacidades internas [dentro de la organización]" (Longo, 2005: p.137).

Es importante señalar que la dirección estratégica forma parte de las funciones de los funcionarios públicos y directivos de mando medio, por lo que estos conforman el sector crucial para motivar el logro de objetivos. Esta situación también reafirma que el primer pilar de evaluación del rendimiento de los servidores públicos es a nivel directivo (nivel de jefaturas).

- Desarrollo de la función de recursos humanos. Esto implica que la organización abandone el enfoque tradicional de administración de personal, es decir, "la mera ejecución de trámites, formalizaciones y constancias de procesos, contratos, pagos, beneficios, incidencias diversas, [etc.]" (Longo, 2005: p.138) para desarrollar una labor que incluya la planificación de los puestos y roles de los servidores públicos, el diseño de perfiles, evaluaciones y capacitaciones. Es decir, transformar la GRH en una actividad estratégica, que vincule objetivos estratégicos, identifique rutas de mejora y gestione para el cambio del personal y la institución (CEPLAN: 2015).
- Desarrollo de la función directiva. Principalmente incluye el compromiso y liderazgo de los directivos públicos en sus diversas funciones –ya sean estas políticas, estratégicas u operativas– (SERVIR: 2015). Este segmento del conjunto de servidores públicos participa activamente en la articulación de los objetivos estratégicos en metas alcanzables a corto plazo. Es decir, brindan el contexto al trabajo de los servidores públicos y de otros directivos que conforman el proceso de gestión. Asimismo, junto al reto que supone la dirección del personal, también están las capacidades –y competencias– de estos directivos públicos: competencias personales, habilidades sociales y capacidades técnicas.

Los tres elementos mencionados deberían presentarse de forma paralela para garantizar el diseño e implementación de un sistema de gestión de rendimiento alineado a los objetivos estratégicos institucionales.

Pero más allá de las condiciones estructurales, que contribuyen a un funcionamiento eficaz de la estructura básica de una entidad pública, también existen una serie de estrategias que pueden ser utilizadas para fortalecer la gestión del rendimiento.

1.2 Condiciones agenciales para la gestión del rendimiento

Se refiere a los pasos, objetivos y acciones que desarrollan los funcionaros públicos y los mandos medios de las entidades públicas para fortalecer el rendimiento articulado de los servidores públicos a su cargo. Por ejemplo, algunas estrategias sugeridas por la OECD (2015: p.9) son: la creación de vínculos entre el desempeño individual, organizacional y de todo el gobierno en general, mejorar el desempeño del personal tomando a través del liderazgo y movilizar el involucramiento del personal.

- Crear vínculos entre los objetivos estratégicos a nivel individual (servidores públicos),

organizacional y nacional. Esta vinculación dependerá de que los objetivos estratégicos que las organizaciones se planteen estén articulados con el presupuesto público. Solo de esta forma se podrá saber cuáles son las prioridades en las que los servidores públicos deben enfocar su trabajo y cómo, luego de desarrollarlas, podrán ser medidas en función de su efectividad en el logro de objetivos estratégicos. Adicionalmente, la OECD (2015) sugiere que para lograr el éxito en la articulación de objetivos estratégicos con el rendimiento del personal, es de crucial importancia comunicar permanentemente los objetivos estratégicos y las estrategias para alcanzarlos de forma clara a los servidores públicos.

- Fortalecer el desempeño organizacional de los servidores públicos a través del liderazgo. Que implica la comunicación constante de la contribución que se espera de los servidores públicos a los objetivos estratégicos institucionales y que simultáneamente, promueva un sistema de GRH basado en incentivos para la mejora continua que fortalezca la cultura del desempeño y resultados.
- Movilizar y fomentar el compromiso de los servidores públicos. El elemento crucial para fomentar y mantener la motivación de los servidores públicos es reconciliar sus intereses (o motivaciones) personales con los organizacionales, así como brindar una perspectiva de crecimiento y carrera que fortalezca los lazos entre los servidores públicos y sus empleadores. Lograr esta situación facilitaría la implementación de un sistema de GRH sólido.

Las estrategias mencionadas, si bien contribuyen a la implementación de un sistema de GRH basado en el rendimiento y mejora continua, difícilmente trascenderán las condiciones estructurales en las que se asientan. Es decir, a pesar de que sean aplicadas correctamente, dependerá de las condiciones estructurales de las entidades públicas un eventual progreso hacia un sistema de gestión del rendimiento institucionalizado.

Es por ello que se enfatiza la importancia del planeamiento estratégico, pues este facilita el desarrollo de un proceso efectivo de GRH en la institución mediante la definición del norte institucional; es decir, los objetivos estratégicos de la institución (Bryson: 2011). En tal sentido, contar con un Plan Estratégico Institucional reduciría significativamente la incertidumbre sobre el sistema de GRH.

2. El impacto del planeamiento sobre la gestión del rendimiento

Los efectos del planeamiento estratégico sobre la gestión del desempeño son cruciales en la medida que alinean los objetivos estratégicos de la entidad con los esfuerzos colectivos desarrollados por los servidores públicos (Longo: 2004). Para ello, tanto gestión del desempeño como planeamiento estratégico forman parte de un mismo proceso que a través de diferentes etapas, mejoran el desenvolvimiento de los servidores públicos en la entrega de productos tangibles a los ciudadanos (Ver Gráfico 1).

De ahí que el gran reto que, para instaurar un sistema efectivo de gestión del rendimiento está en vincular la visión integral del gobierno con el rendimiento y metas individuales de los servidores públicos (Longo: 2004). Esta responsabilidad corresponde a los funcionarios de alto nivel y a los mandos medios (sector directivo o gerencial); ya que, son ellos los que fortalecen la perspectiva integral y alineada de trabajo de los ejecutores u operadores. Dicho alineamiento se desarrolla en varias sub-etapas (OECD: 2015):

- Al más alto nivel, donde la gestión del rendimiento está centrada en lograr la visión de

largo plazo de la institución, principalmente en el impacto, la utilización y la mejora del servicio público.
- A nivel estratégico, donde la gestión del rendimiento se enfoca en los resultados; es decir, en la calidad y el volumen de los servicios que se bridan así como la satisfacción tanto del personal como de los ciudadanos usuarios.
- A nivel de programa, donde la gestión del rendimiento se enfoca en los productos de los programas y los logros particulares de cada uno de estos.
- A nivel operacional, donde la gestión del rendimiento se preocupa por los procesos y la calidad de los servicios, tanto en la rapidez con la que estos se brindan como del personal encargado de entregarlos.

Cada uno de estos niveles no es excluyente del otro, sino que forman parte de una misma cadena contributiva. La OECD (2015) recomienda que las entidades públicas propaguen el alineamiento a partir de un efecto cascada de metas y prioridades. Esta herramienta permite identificar los objetivos del alto gobierno desdoblándolo en pasos estratégicos que apunten a metas específicas en la labor diaria de los servidores públicos (ejecutores y operadores), labor realizada por los altos mandos (funcionarios públicos) y los mandos medios (directivos públicos) de las entidades públicas (SERVIR: 2015).

Empero la articulación no solamente se da a nivel jerárquico; es decir, entre diversas entidades de un sector, sino también a nivel territorial. Esto implica un mayor esfuerzo de parte de los funcionarios públicos y de sus mandos medios en la identificación de los objetivos estratégicos prioritarios a los que tendrán que alinear el desempeño del personal a su cargo.

2.1 Articulación en varios niveles y el reto de la medición

Si bien la alineación del desempeño a los objetivos es el primer paso para el establecimiento de un sistema de gestión del rendimiento; el segundo, es la forma en la que se medirá el aporte individual de cada uno de los servidores públicos. Esto es un reto importante pues no es posible cuantificar de forma exacta el desempeño de un servidor público sin que este suponga una carga valorativa subjetiva importante. Ante ello, Aibar (2004) sugiere los siguientes pasos: (i) comprender la cadena de valor de la entidad pública, y su posición relativa respecto al resto de entidades públicas del Estado, (ii) desarrollar un análisis multidimensional de los productos y resultados que entregan las entidades públicas y cómo estas se relacionan al desempeño y (iii) valorar el trabajo de los servidores tomando en cuenta la percepción de los directivos cercanos a su trabajo, quienes son los que más interacciones tienen con los servidores públicos.

Estos tres elementos contribuyen a establecer un mecanismo fiable sobre el cual se pueda evaluar el desempeño de los servidores públicos. Cabe señalar que, aunque la ausencia de información juegue un rol importante en la evaluación, se deben evitar cuantificaciones exageradas que no reflejan el aporte de los servidores a los objetivos institucionales. En otras palabras, el recojo de información poco relevante en lugar de ayudar, entorpece el proceso de evaluación del rendimiento pues genera divisiones entre el personal de la entidad pública.

En tal sentido, tal como sugieren Glendinning, Bullock, & Humble (1973), es recomendable que los agentes evaluadores partan de identificar los *resultados clave de la organización, desarrollar indicadores cuantitativos, y más importante aún, cualitativos*, para cada uno de esos resultados de tal forma que permitan coordinar y combinar dichas medidas para obtener una visión global del desempeño.

Actualmente, el marco normativo peruano cuenta con herramientas de política pública que ayudan a identificar su posición relativa en una cadena de valor que nos permite identificar los resultados institucionales en relación a otras entidades. Pero hay que tener en cuenta que si bien por un lado es factible identificar la cadena de valor de una entidad pública, esta misma entidad puede pertenecer a la cadena de producción de otra; y que no todas las entidades públicas cuentan con una misma metodología para identificar sus productos y resultados (Sotelo: 2012).

Es importante resaltar que ubicar la labor del servidor público en la cadena de resultados es un primer paso para el desarrollo de una evaluación objetiva. Siguiendo a Aibar (2004), el segundo paso será identificar específicamente los productos y resultados que entregan las entidades públicas o cómo estas se relacionan con la labor de los servidores públicos. Al respecto, Sotelo (2012) afirma que todas las entidades públicas cuentan con operaciones que transforman los insumos con los que cuentan en productos tangibles. Dichas operaciones están ancladas en una serie de procesos institucionales que contribuyen la cadena de producción de la entidad pública y que, a la vez, son elementales para el logro de la producción pública. Según la PCM (2014) son tres los procesos que conforman la cadena de producción de una entidad pública. Se tiene (i) los procesos estratégicos, que establecen el norte institucional de la entidad pública; (ii) los procesos misionales, que son aquellas acciones y procedimientos que generan el producto principal de la entidad pública y, finalmente, (iii) los procesos de apoyo que dan soporte al cumplimiento de los procesos misionales.

Ciertamente las acciones que componen estos procesos no son cuantificables, tampoco la eficiencia y efectividad con la que los servidores públicos puedan transformar los insumos en productos. Por lo que, la valoración sobre su trabajo recae en los directivos o gerentes directos de los servidores públicos. Este es el tercer criterio para una evaluación del rendimiento medianamente objetiva:

> “[Tanto las operaciones de] filtrado de los objetivos organizativos y su conversión en pautas de rendimiento individual solo pueden realizarse desde la proximidad, esto es, desde posiciones que garanticen el conocimiento de las personas y la capacidad para observar su actuación. La forma en que los individuos pueden, en cada caso, contribuir mejor a la consecución de las metas conjuntas de sus equipos o unidades de trabajo, es una cuestión que exige un análisis personalizado, por una parte, (esto es, que tiene en cuenta las características, expectativas, preferencias e intereses individuales en juego) y situacional, por otra (esto es que está atento al entorno, momento y circunstancias que concurren). Nada de esto es posible desde la lejanía de una entidad central especializada, llámese o no departamento de recursos humanos, ni subsumible en artefactos de manejo centralizado, por correctamente que hayan sido diseñados, desde un punto de vista técnico” (Longo, 2005: p.133).

Esta situación dificulta aún más la posibilidad de una medición cuantificable y estandarizada del desempeño de los servidores públicos, más allá de la subjetividad o de indicadores aproximados.

Tal vez, uno de los aspectos más relevantes para la identificación de actividades misionales está en la posibilidad de que su labor genere un cambio permanente en las estructuras de la entidad pública. Este es un tipo especial de gestión que es posible impulsar y que impacta directamente

en los resultados que busca lograr la entidad pública, y que a la vez, nos acerca a una medición algo más significativa del desempeño del trabajo de los servidores públicos.

2.2 Gestión del cambio

La efectiva articulación del planeamiento estratégico y la gestión del desempeño garantizan la formación de objetivos compartidos y alineados verticalmente (shared outcomes). En otras palabras, garantizan que los servidores públicos sientan que su trabajo es significativo en relación a los objetivos institucionales, los de su sector, y –finalmente–, a los objetivos nacionales (OECD: 2015). Ciertamente, lograr este nivel de articulación puede ser difícil, pero un sistema de gestión del desempeño que permita dar un marco global de la posición del funcionario público en el Estado, será aquel que logre entregar productos que a la vez incentiven un mejor desempeño.

Para lograr este nivel de articulación y desempeño individual con impacto en objetivos institucionales, se requieren de las funciones estructurales y agenciales mencionadas anteriormente. Ambas condiciones forman parte de las dinámicas de funcionamiento de una entidad pública. Mientras que las condiciones estructurales son necesarias para el funcionamiento institucionalizado y permanente de una forma de gestión; las condiciones agenciales se enfocan en tareas específicas y en el logro puntual de resultados. Ambas pueden funcionar individualmente, pero no permanecer en el tiempo.

La inclusión de reformas en las entidades públicas, o la introducción de una nueva forma de gestión por ley, pueden funcionar efectivamente por un tiempo, si ellas vienen acompañadas de un esfuerzo gerencial por implementarla; pero no podrán institucionalizarse ni ser internalizadas por los miembros de la entidad si estas no se trasladan hacia un cambio estructural. Para que esto suceda se necesita desarrollar una gestión del cambio (o transformacional).

Por gestión del cambio (o transformacional) se entienden a aquellas acciones que trascienden las estrategias dirigidas al logro inmediato de resultados con el objetivo de modificar las estructuras de una entidad pública. Usualmente son reformas desarrolladas en la cultura de gestión interna de la entidad manifestada en sus normas inmediatas y dependientes de alta dirección, transformaciones en la composición y nivel del personal que impactan dramáticamente en el rendimiento de la entidad en su conjunto, o la inclusión de innovaciones tecnológicas que simplifiquen y eleven la productividad.

Estas estrategias suponen un cambio importante y permanente en las entidades públicas. Sin embargo, implementarlas tiene un costo político y temporal elevado, por lo que su empleo debe ser estratégico. Es decir, focalizado en aquellos factores críticos (*key factors*) de la entidad –aquellos cuellos de botella cuya desaparición agilice su labor–. Una forma de lograr hacer trascender una estrategia de gestión hacia el entramado estructural de las entidades públicas es la formulación de estrategias más integrales que sobrepasen a los periodos de gestión de los funcionarios públicos y altos directivos; pero más importante aún es que estas sean aceptadas y conocidas por todos en la entidad pública.

Algunos autores como Kanter, Stein y Jick (1992), Kotter (1996) y Luecke (2003) han definido una serie de pasos que toda organización desarrolla hacia la transformación de sus procesos y estructuras y que, finalmente, repercuten en los hábitos de gestión organizacionales. Para ellos la gestión del cambio se compone de los siguientes pasos: (i) analizar las necesidades de cambio, (ii) establecer los objetivos comunes y una dirección estratégica hacia dónde dirigir el

cambio en la entidad, (iii) crear un sentido de urgencia, (iv) gestionar relaciones externas y coaliciones internas, (vi) anclar los nuevos procesos de gestión en la cultura organizacional de la entidad pública, (vii) generar resultados demostrables al corto plazo que refuercen la sensación de avance en la entidad y (viii) formalizar los cambios a través de nuevas normas, directivas y mandatos.

Solo así se podrá establecer una ruta efectiva del cambio organizacional para la implementación de un sistema de GHR basado en el rendimiento.

Conclusiones

El planeamiento estratégico es un elemento clave para el diseño de un adecuado sistema de gestión del rendimiento; ya que, contribuye con la identificación de objetivos estratégicos, acciones estratégicas y una ruta estratégica. Además, da un marco general para la gestión de rendimiento en entidades públicas ya que permite alinear el trabajo de los funcionarios, directivos y servidores públicos en múltiples niveles del Estado al cumplimiento de objetivos estratégicos nacionales.

En tal sentido, el planeamiento crea una agenda compartida entre los intereses de los funcionarios, directivos y servidores públicos con los objetivos institucionales del Estado. Para que esto sea posible se necesita de una serie de condiciones mínimas que garanticen el funcionamiento adecuado de un sistema de gestión del rendimiento. Entre ellas cuentan factores estructurales como la presencia de una tradición en planeamiento y dirección estratégica, un sistema de gestión de recursos humanos que escapa de las labores meramente administrativas, así como directivos cuyas capacidades y liderazgo contribuyan a identificar metas alcanzables y accionables para el personal a su cargo y que, a su vez, contribuya a los objetivos estratégicos institucionales. Sin embargo, a pesar de no contar con estas condiciones mínimas, es posible instaurar un sistema de gestión del rendimiento, aunque sus resultados serán efímeros.

Junto con las condiciones estructurales, también están las agenciales, que se refieren a las acciones que pueden desarrollar los funcionarios y directivos de las entidades públicas para lograr resultados efectivos. Entre dichas acciones se tienen a la creación de vínculos entre las motivaciones personales de los servidores públicos con los objetivos organizaciones y nacionales; siendo esta una acción que permite darle un marco de trabajo a la labor del personal de la entidad. A esto se debe sumar el liderazgo del cuerpo directivo para fortalecer el desempeño del personal, y finalmente, también la generación de compromisos de funcionarios públicos que alineen sus intereses y preocupaciones a los objetivos estratégicos de sus entidades públicas y del Estado. Precisamente, esto es hacer estratégica la gestión del rendimiento.

Finalmente, a pesar de los esfuerzos que los funcionarios y directivos públicos puedan desarrollar para lograr articular su labor –y la de sus dirigidos– en objetivos compartidos, estos solo llegarán a ser resultados efímeros de no generarse una gestión transformacional que identifique los cuellos de botella organizacionales, estableciendo procesos que fortalezcan el logro de resultados y, a la vez, establezcan la gestión del rendimiento en las estructuras de la organización.

Bibliografía

Aibar, C. (2004). *Diseño y comunicación de instrumentos de medición del rendimiento en el marco de la nueva gestión pública*. Revista Española de Financiación y Contabilidad, 23(123), 99–123.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2015). *Marco conceptual del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano*. Lima: SERVIR.

Bryson, J. (2011). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. New York: Wiley Imprint.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN] (2015). *La gestión estratética en el sector público peruano*. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Glendinning, J., Bullock, R., & Humble, J. (1973). *Management by objectives in Local Government*. London: Charles Knight & Co LTD.

Kanter, R., Stein, B., & Jick, T. (1992). *The Challenge of Organisational Change*. New York: The Free Press.

Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press.

Longo, F. (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de personas en las organizaciones del sector público.* Barcelona: Paidós.

Longo, F. (2005). *Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas*. *Presupuesto y Gasto Público*, (41), 127–144.

Luecke, R. (2003). *Managing Change and Transition*. Boston: Harvard Business School Press.

Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] (2014). *Metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública*. Lima: PCM.

Sotelo, M. (2012). *Cadena de valor público y planeamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo*. Cartagena: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Reseñas biográficas

Víctor Vargas Espejo

Economista de la Universidad del Pacífico, Magíster en Economía de la George Mason University, Virginia, EE.UU. y Gerente Público de SERVIR. Es especialista en temas de políticas públicas, gestión pública, planeamiento estratégico y presupuesto. Desde mayo de 2015 está a cargo de la Presidencia del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) en adición a sus funciones de Director Nacional de Seguimiento y Evaluación. Ha sido asesor de la Presidencia del CEPLAN en el 2013, Asesor Principal de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República el 2011y 2012 y Asesor Principal del Congreso de la República del 2006 al 2011. Es docente en importantes universidades del país.

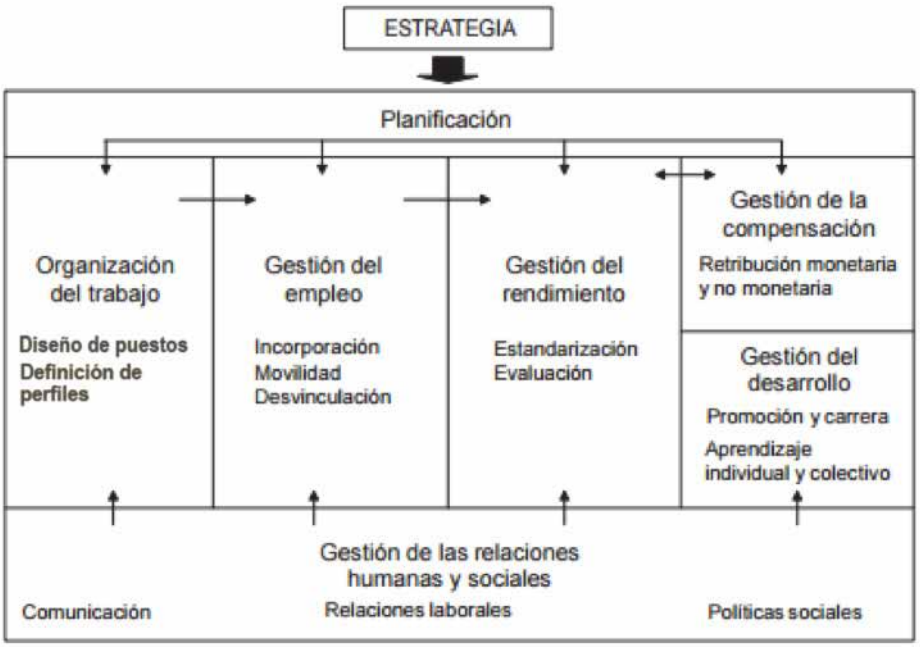
Diego Salazar- Morales

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster (c) en Economía y Gestión Pública por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima - Perú. Está cursando estudios de maestría en Políticas Públicas & Administración por la London School of Economics and Political Science, Londres – Reino Unido.

Experto en Coordinación de Políticas, Planificación Estratégica e Investigación de Políticas. Trabajó en el gobierno peruano como analista de investigación y especialista y ha recibido un reconocimiento público por parte del Ministerio de Educación del Perú por crear un sistema para monitorear universidades e institutos en la provisión de un sistema de tutoría por pares. Además, ha estado a cargo de la coordinación y respuesta a la comisión de evaluación de la OCDE sobre la formulación de políticas peruanas en el Centro de Gobierno.

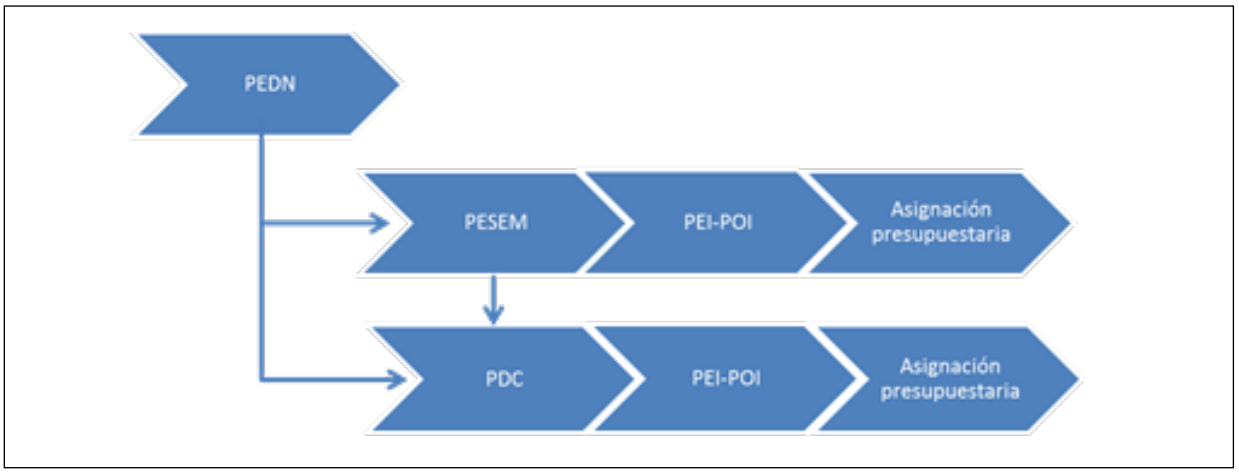
Cuadros, tablas y gráficos

Gráfico 1
Sistema integrado de GRH



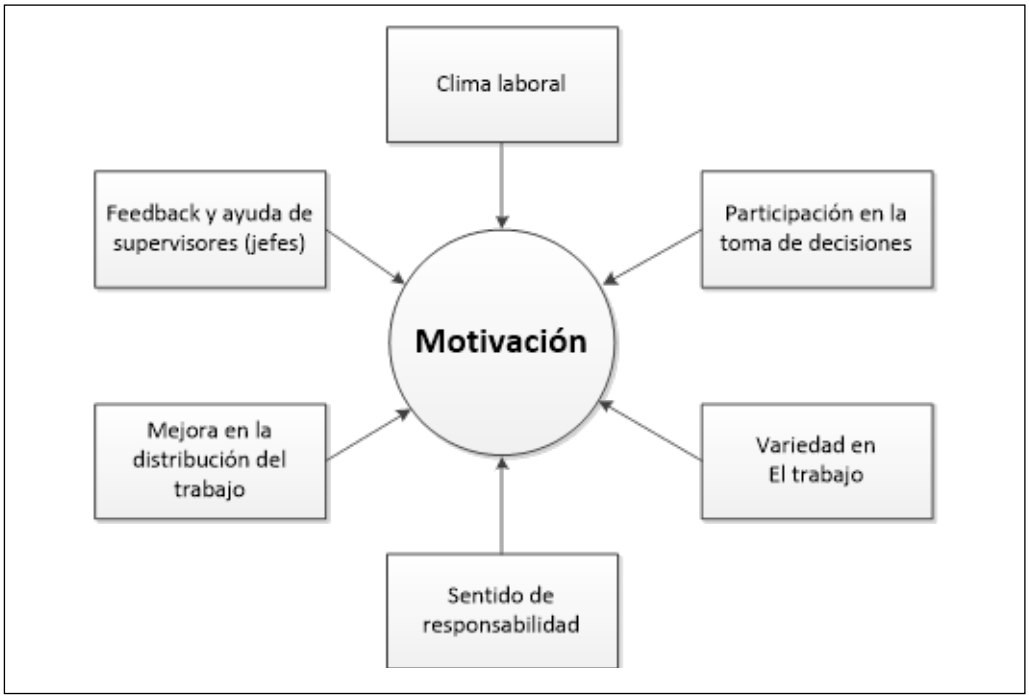
Fuente: Longo (2004).

Gráfico 2
Articulación de planes estratégicos con el presupuesto público



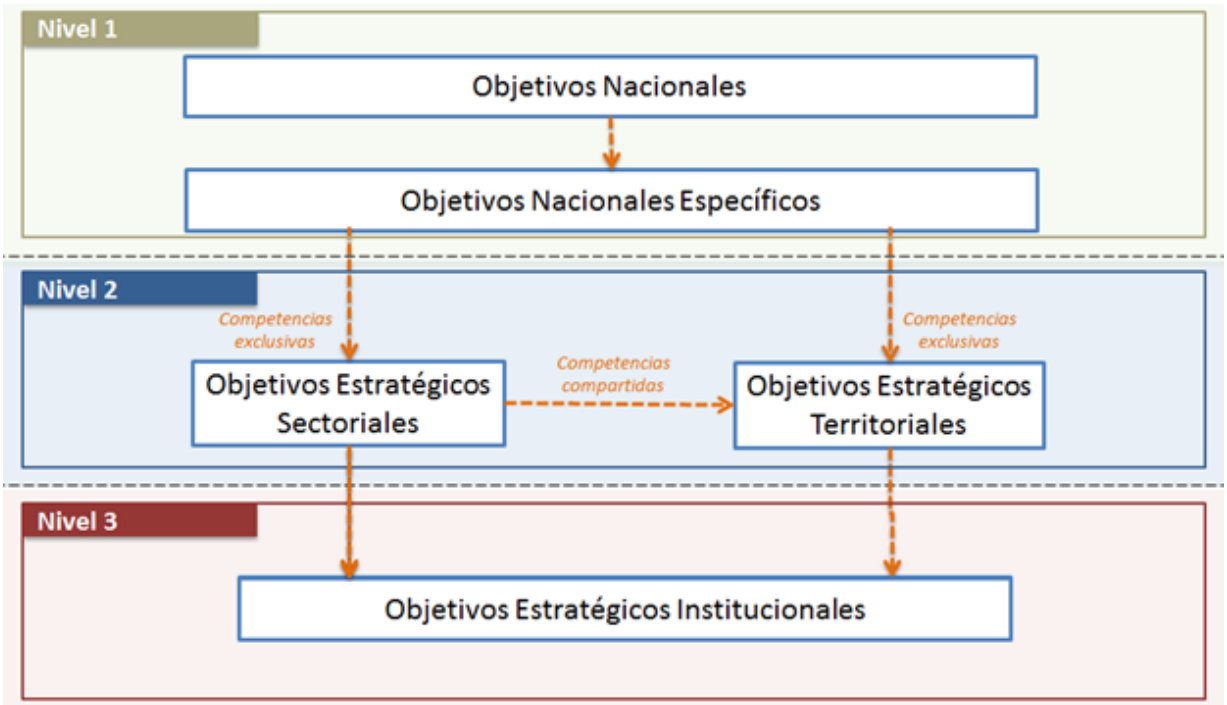
Fuente: CEPLAN.
*PEDN: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (contiene los objetivos estratégicos nacionales). PESEM: Plan Estratégico Sectorial Multianual (objetivos estratégicos sectoriales). PDC: Plan Regional de Desarrollo Concertado (objetivos territoriales). PEI: Plan Estratégico Institucional (objetivos institucionales). POI: Plan Operativo Institucional (actividades estratégicas) vinculadas con el presupuesto público.

Gráfico 3
Algunos factores que mejoran el compromiso de los empleados públicos



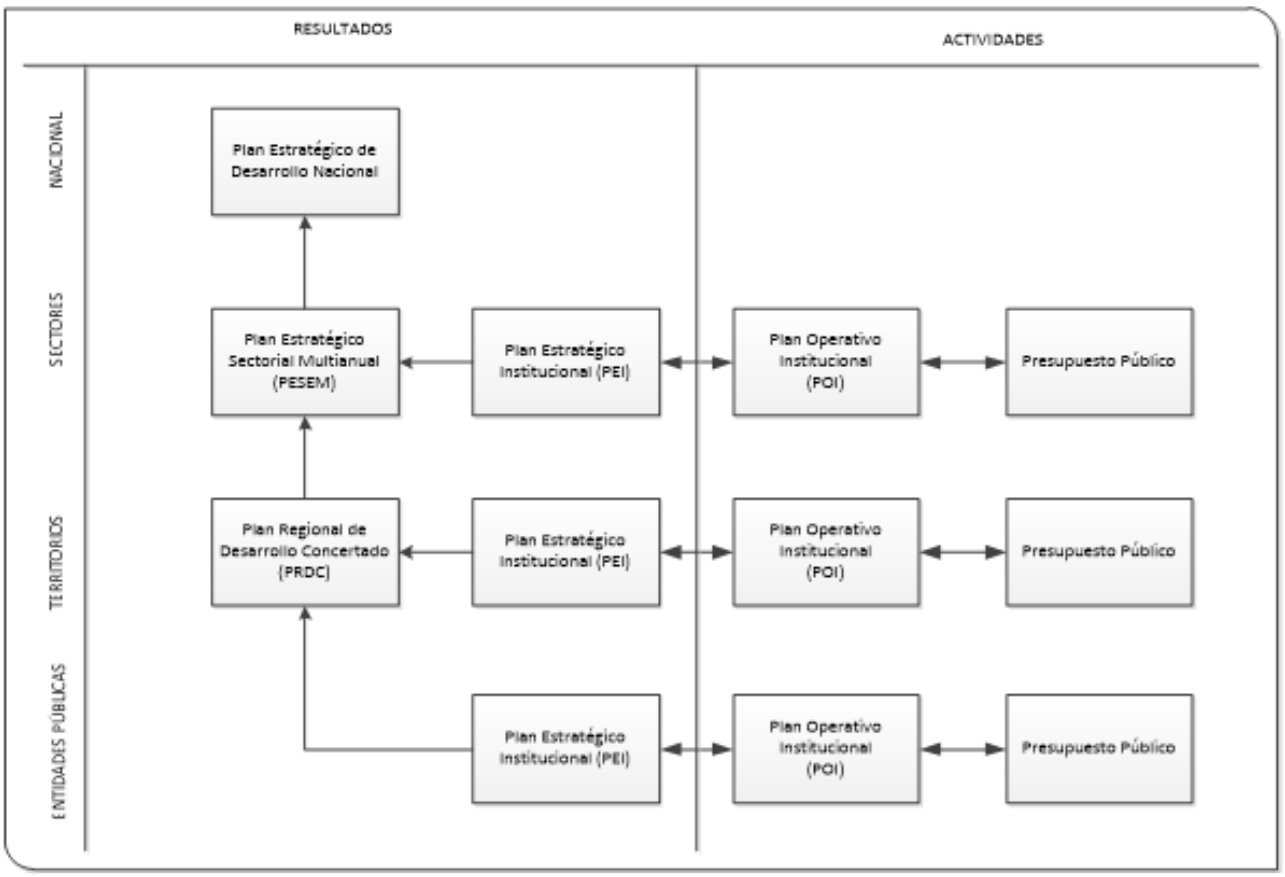
Fuente: OECD (2015).

Gráfico 4
Articulación de objetivos estratégicos en los tres niveles de gobierno



Fuente: CEPLAN.

Gráfico 5
Articulación de objetivos estratégicos para la gestión del rendimiento

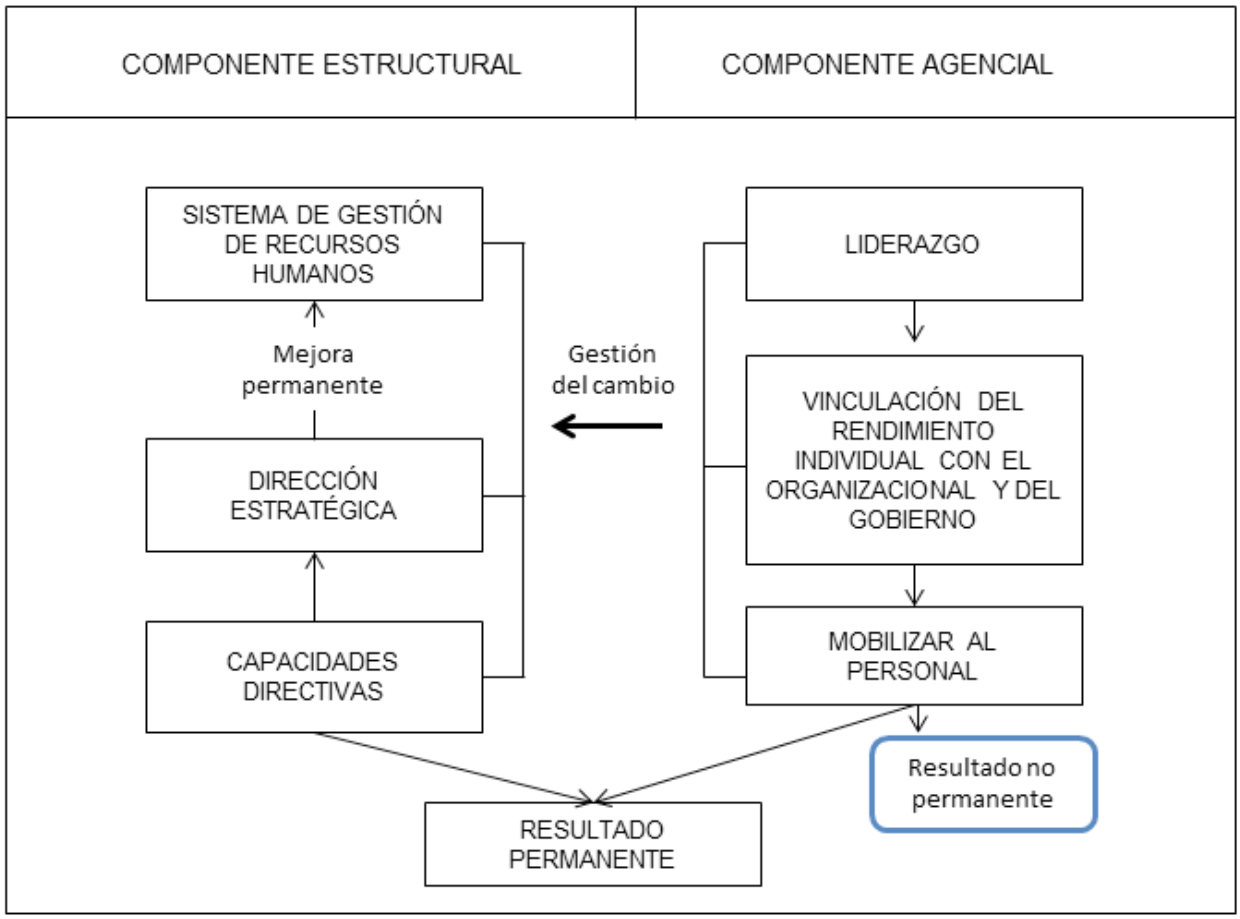


Fuente: Elaboración propia con base a la directiva N°001-2014,
Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico.

Gráfico 6
Procesos que conforman la cadena de valor de una entidad pública

Fuente: PCM (2014).

Gráfico 7
Condiciones estructurales y agenciales de las entidades públicas



Fuente: Elaboración propia.

Resumen

El presente documento pone en relieve el rol del planeamiento estratégico en la implementación de un sistema de gestión del rendimiento. Para tal motivo identifica la función articuladora del planeamiento estratégico para los servidores públicos ya que esta genera objetivos compartidos desde el más alto nivel de gobierno hasta las operaciones más básicas de tal forma que se logra alinear los intereses y motivaciones personales de los servidores públicos con los objetivos estratégicos institucionales y nacionales. Para ello, se exploran las condiciones estructurales (dirección estratégica, adecuado sistema de gestión de los recursos humanos y capacidades gerenciales sólidas de los funcionarios públicos) y agenciales (creación de vínculos de los objetivos institucionales y nacionales con los intereses de los servidores públicos, liderazgo y la movilización del personal) que contribuyen a conformar un sistema objetivo de gestión basado en resultados. Además, el documento explora a la gestión del cambio (o transformacional) como un elemento crucial para lograr resultados permanentes en las entidades públicas y que, en última instancia, facilitan la implementación de un sistema de gestión por resultados.

Ponencia 4: La experiencia de Chile en el proceso de implementación de la Gestión del Rendimiento

Hugo Marchant Guzmán

1. Presentación

Los cuestionamientos al sistema de calificaciones vigente en Chile no distan mucho de los que habitualmente es posible observar en otras latitudes: foco en el cumplimiento meramente formal de los procedimientos, poco compromiso de las jefaturas con una función que les parece una "tarea adicional" y desconectada del centro de sus responsabilidades, funcionarios(as) poco tolerantes a calificaciones que no sean las óptimas, procesos rutinarios poco eficientes, con escaso aporte de valor, y que no permiten fundar decisiones de gestión dada su extrema concentración en calificaciones superiores, entre otros.

Frente a este panorama, la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (en adelante, DNSC o Servicio Civil) ha venido impulsando una nueva forma de abordar el desempeño laboral, construyendo una estrategia a partir de los aprendizajes. Se trata, en definitiva, de opciones -al comienzo más intuitivas que planificadas- que han permitido mover, con impactos relativamente razonables, un sistema rígido y burocrático hacia una herramienta más integrada con otros subsistemas.

Mostrar éxitos en esta materia no es fácil. Del mismo modo, no es tarea simple encontrar experiencias que permitan reconocer criterios u orientaciones para diseñar un camino propio de mejora en la Gestión del Desempeño. Sin embargo, durante los últimos 10 años el Servicio Civil de Chile ha recorrido un camino cuyo horizonte –por cierto aún aspiracional- es un sistema de Gestión del Desempeño que sea útil para los funcionarios y funcionarias, para quienes cumplen funciones de liderazgo, y para las instituciones públicas en general. Esta ruta recorrida, con aciertos y errores, con obstáculos y con estrategias para sortearlos, puede servir para identificar elementos relevantes a considerar, a la hora de trazar nuevas trayectorias de mejora. La presente ponencia es precisamente eso: un intento por plasmar el camino recorrido.

2. Modelo de gestión del desempeño impulsado por la DNSC

A modo de antecedente, es necesario señalar que el sistema de calificaciones normado estatutariamente para la Administración Central del Estado de Chile establece, en síntesis, lo siguiente:

- Todo el personal contratado en calidad jurídica de Planta o Contrata debe ser evaluado, siempre que tenga un desempeño efectivo igual o superior a seis meses. Las excepciones están fijadas en el mismo Estatuto.
- El proceso dura doce meses, y comprende evaluaciones de desempeño (parciales y no vinculantes con la nota final) y precalificación (ambas realizadas por la jefatura directa), y una calificación final, otorgada por la Junta Calificadora (órgano conformado por las cinco mayores jerarquías de la organización más un representante del persona por estamento, elegido por los trabajadores).
- La calificación final ubica a cada funcionario en las siguientes listas posibles: Lista 1 de Distinción; Lista 2 Buena; Lista 3 Condicional y Lista 4 de Eliminación.

- Los efectos de la calificación están establecidos por Ley.
- Existe un Reglamento General de Calificaciones que regula el sistema, pero cada servicio o entidad puede dictar un Reglamento Especial de Calificaciones, que le permite ajustar algunos aspectos, tales como fechas, cantidades de informes, factores y subfactores a calificar, escalas y ponderaciones, entre otros.

Si bien existen otros contenidos en la norma, estos son los elementos estructurales del sistema. Los resultados se resumen en un promedio del 98% de funcionarios/as calificados/as en Lista 1, de Distinción, con más del 50% de ellos en el tope de las calificaciones.

Ante este panorama, el Servicio Civil ha elaborado una propuesta de modelo de Gestión del Desempeño. Para su definición se tuvo en consideración tres condiciones autoimpuestas:

- Debía ser flexible: De modo que pueda implementarse con cualquier enfoque que las instituciones definan.
- Debía ser factible de aplicar dentro del marco legal vigente: la premisa que subyace es que lo que está normado es la fase de calificación, pero las otras fases del modelo pueden ser llevadas a cabo a través de una gestión decidida.
- Debía ser simple: modelos que complejicen en demasía la labor que desarrollan en la materia las entidades públicas probablemente no logren validarse. Para poder comprometer a los distintos actores en nuevas tareas, se requiere liberarlos de otras.

Atendidas estas condiciones, y luego de la revisión de diversos enfoques, el modelo propuesto por el Servicio Civil de Chile consta de los siguientes procesos:

- **Planificación:** Consiste en la puesta en común, entre jefatura y colaborador/a, de las prioridades del período, lo que atendido el perfil de cargo específico, permite la definición de dos o tres metas de desempeño individual. Estas metas posibilitan incrementar el margen de objetividad de un sistema comúnmente catalogado como subjetivo, conectar la estrategia general con el desempeño individual, e incorporar una variable de especificidad absoluta a un sistema que funciona habitualmente a través de variables generalizadas.
- **Dirección:** Consiste, básicamente, en el ejercicio del rol de jefatura, liderazgo o dirección. Se refuerza la necesidad de que la jefatura monitoree el desempeño de su equipo, corrija las desviaciones antes que se transformen en un problema mayor, refuerce los logros y aciertos, e informe cualquier ajuste que deba realizarse en función de cambios en el contexto.
- **Evaluación:** Pese a que el Sistema de Calificaciones está normado, es posible introducir una serie de mejoras a los instrumentos de evaluación y calificaciónEntre ellos, el Servicio Civil ha estimulado ajustes a las fechas de inicio y término del ciclo, la reducción de informes de desempeño, la introducción de metas de desempeño individual, la incorporación de factores y subfactores asociados a la función de jefatura para todos aquellos que, formal o informalmente lideran personas, la realización de retroalimentación, la incorporación no vinculante de la autoevaluación como insumo para la entrevista final de retroalimentación, la mejora de los factores y subfactores a evaluar, entre otros.
- **Plan de mejora o desarrollo:** Con los resultados del proceso, es necesario acordar cuáles serán los aspectos a mejorar en el siguiente período, y cuáles son las herramientas o dispositivos que se intentarán articular para apoyar a las personas en dicho proceso.

Finalmente, se establece como un subproceso transversal la retroalimentación, la que constituye una de las herramientas más relevantes a la hora de producir cambios positivos en el desempeño. Ello demanda, con todo, la definición de un procedimiento con estándares de calidad preestablecidos, y el monitoreo de su cumplimiento cuanti y cualitativo.

3. La trayectoria recorrida para impulsar el modelo

Proponer cambios en materia de gestión del desempeño individual no es cuestión simple. Por el contrario, son varias las barreras que deben ser despejadas antes de darse a la tarea de identificar las características que debe tener un sistema mejorado. En primer lugar, dado que los cuestionamientos públicos al sistema de calificaciones tienen relación con la altísima concentración en notas óptimas, con cierta frecuencia surgía la propuesta de "resolver" el problema forzando la dispersión.

En efecto. Como una de las vinculaciones de la calificación es la permanencia en el puesto del personal en planta, y al menos debería ser un antecedente relevante a la hora de prorrogar o terminar una contrata, el argumento más utilizado como bandera de lucha por las organizaciones de trabajadores es que casi la totalidad de las personas a las que no se le renueva año a año su contrata han obtenido una buena evaluación; ya que, se encuentran en Lista 1 de Distinción. El contraargumento es que el 98% de los funcionarios están en dicha lista, a lo que los gremios responden que son las jefaturas las que, teniendo todas las herramientas, han realizado dichas evaluaciones. Frente a este panorama, surgen y resurgen las voces que confían en que una dispersión forzada resolvería la problemática.

Por cierto, dispersar o cuando menos desconcentrar del tope las calificaciones es necesario, si se aspira a que los resultados tengan calidad suficiente para fundar decisiones de gestión y, en consecuencia, exista coherencia entre los beneficios que promete un sistema mejorado de gestión del desempeño y sus efectos concretos. Sin embargo, si la solución *per se* es dispersar forzadamente, se obtendrá una campana de Gauss razonable, pero que no responde necesariamente a la realidad, sino que es obtenida forzadamente. Por lo demás, dicha distribución no garantiza que el sistema está cumpliendo con el objetivo de mejorar de manera sistemática el desempeño de las personas. Además, se deja en evidencia que las jefaturas no están cumpliendo adecuadamente con una de sus funciones, lo que no constituye un buen antecedente para convencer fundadamente y sumar stakeholders al proceso. Finalmente, ante la posibilidad de que las calificaciones se redistribuyan forzadamente, los temores al respecto de trabajadores y sus asociaciones muy probablemente constituirán un fuerte rechazo y resistencia, restando a actores claves del proceso de cambio y mejora.

Atendidas estas consideraciones, es posible identificar diferentes momentos en el proceso de difusión e impulso del modelo de Gestión del Desempeño a lo largo de los últimos diez años, los que se revisan a continuación.

2005-2006: Foco en lo formal

El Servicio Civil asume como Organismo Técnico del Sistema de Evaluación del Desempeño, del Programa de Mejoramiento de la Gestión. El foco de dicho sistema estaba puesto en el cumplimiento, meramente formal, de determinados requisitos técnicos, todos asociados a aspectos normativos y procedimentales. El conjunto de sistemas que integran el PMG, se traducen en incentivos económicos para los funcionarios de las instituciones que los cumplan. Se diferencian porcentajes del incentivo percibido de acuerdo a los niveles de cumplimiento.

Pese a que en estos años no hay cambios sustanciales a la mirada exclusivamente focalizada en las calificaciones, los distintos servicios o entidades comienzan a vincular el tema con las funciones del Servicio Civil. Esto es significativo, puesto que la Ley no le define un rol específico en materia del Sistema de Calificaciones.

Con todo, y pese a que los hitos definidos por el sistema siguen asociados a cumplimientos formales, hay un cambio de nombre: de las calificaciones, se comienza a hablar de evaluación del desempeño.

2007-2008: Foco en la visión estratégica

Los dos primeros años como Organismo Técnico del PMG, el Servicio Civil mantuvo el rol y la gestión que se había desarrollado hasta ese momento. Sin embargo, ya comenzaban a generar cuestionamientos internos, el tipo de requisitos técnicos que se monitoreaban y cuál era el sentido final del sistema.

Un punto de inflexión, casi anecdótico, ocurrió el 2007. Invitados por un servicio público a presentar los requisitos técnicos del PMG en materia de evaluación del desempeño, se recurrió a la presentación utilizada tradicionalmente. Cabe señalar que normativamente todos los servicios deben capacitar anualmente a sus funcionarios y funcionarias en el sistema, por lo que era recurrente este tipo de solicitudes. Al mirar a la audiencia, y percatarse del estado de somnolencia de varios de los asistentes, el equipo del Servicio Civil decidió nunca más realizar una presentación con el foco utilizado. De allí en más, las presentaciones versaron sobre el sentido final del sistema, el rol que le compete a cada jefatura, y los desafíos de mejora. La estrategia utilizada para “convencer” fue la siguiente:

- Dejar de lado los aspectos meramente formales del Sistema de Calificaciones.
- Sacar el foco de “las notas”.
- Hablar desde los “dolores” o “quejas” de los propios actores.
- Utilizar mensajes sencillos, fáciles de internalizar. Con humor. La idea es captar la atención de las audiencias, “rompiéndoles el esquema”.
- Mostrar los beneficios concretos de un mejor sistema.
- Ejemplificar con casos reales, especialmente en lo relativo a servicios que han logrado avances significativos.

En relación al objetivo del sistema, las reflexiones internas definieron que este era, en cualquier caso, tan simple como mejorar el desempeño de las personas, para que de este modo su aporte al éxito de la organización fuese incremental. Esta declaración importaba, necesariamente, una nueva pregunta: ¿mejora el desempeño si solo se evalúa o califica? La respuesta evidente es que no, y que se requerían otras acciones adicionales, no previstas en la normativa que regula el sistema de calificaciones: se comienza a hablar de Gestión del Desempeño y no de Evaluación del Desempeño, destacando que el rendimiento de las personas debe ser gestionado para lograr los estándares previstos y no solo evaluarlo.

Se comienzan a proponer nuevas exigencias o requisitos técnicos para el PMG, tales como la definición de una Política de Evaluación del Desempeño, el diseño e implementación de un programa de inducción, la definición de un procedimiento de retroalimentación, un programa de levantamiento de perfiles de cargos hasta el cuarto nivel jerárquico, entre otros. Con todo, la entidad a cargo de coordinar todos los sistemas del PMG no necesariamente comprendía el

nuevo foco propuesto, por lo que los cambios fueron menores y más lentos que los que se pretendía impulsar en esta fase. Sin embargo, al final de este período un conjunto significativo de servicios (192 de un universo cercano a los 250), contaba con un conjunto de instrumentos básicos para la instalación de un proceso mejorado de gestión del desempeño.

Las presentaciones ante audiencias en los servicios pasaron de ser una exposición sobre requisitos técnicos y normativas, a la difusión de un análisis crítico del sistema y una nueva visión, más estratégica.

Se elaboraron diversos documentos con orientaciones para los servicios, tales como "Diseño e Implementación de Programas de Inducción" y "Orientaciones para el Diseño de una Política de Evaluación del Desempeño".

En el 2008 se lleva a cabo, a través de una consultora, un estudio diagnóstico sobre el sistema de calificaciones y, a partir de este, el diseño de una propuesta de Modelo de Gestión del Desempeño para los servicios públicos chilenos, con recomendaciones para una estrategia de implementación. Los resultados, en resumen, fueron tres:

- Diagnóstico que corrobora el análisis crítico realizado por el Servicio Civil: Alta concentración en notas óptimas (más del 98% del personal ubicado en Lista 1 de Distinción y, de ellos, más de la mitad en el tope), cumplimiento formal de jefaturas que no consideran que esta tarea sea parte de su rol, funcionarios que no perciben utilidad en el sistema y, por el contrario, sienten que los eventuales cambios constituyen una amenaza.
- Una propuesta de modelo.
- Algunas recomendaciones en relación a la implementación, donde destacaban:
  - El único modelo posible para lograr mejorar es el de Competencias.
  - No hay posibilidad de avanzar sin un cambio normativo de por medio.

Una vez que se tuvo el resultado de este estudio, el equipo del Servicio Civil llegó a la conclusión que tanto la propuesta de modelo como las recomendaciones señaladas no respondían a las reflexiones previas que se venían desarrollando internamente, no obstante al menos se contaba con evidencia para objetivar el diagnóstico. De este modo, el equipo comenzó a investigar diversas experiencias públicas y privadas, especialmente internacionales, hasta que elaboró una propuesta propia de Modelo de Gestión del Desempeño.

2009-2011: Foco en el modelo y sus instrumentos

Con el nuevo modelo diseñado internamente, el equipo del Servicio Civil comenzó a buscar más evidencia teórica y práctica sobre su validez, que permitiera no solo instalarlo como la visión de Estado en la materia, sino también "convencer" a los distintos actores en cada uno de los servicios o entidades públicas. Un impulso muy significativo en esta línea fue el Seminario regional sobre Gestión del Desempeño, desarrollado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, a fines del 2009, en el marco de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Allí, las conclusiones lideradas por Francisco Longo y Albert Galofré reforzaban el modelo propuesto por el Servicio Civil y las consideraciones para su implementación.

Reforzados por lo compartido en este Seminario, el Servicio Civil impulsó con aún más bríos su modelo de Gestión del Desempeño.

En relación a la estrategia de difusión y promoción, es importante señalar que fundamental-

mente se realizó un proceso de acompañamiento muy estrecho a los servicios, con una fuerte presencia en terreno y en regiones. Se diseñaron talleres teórico-prácticos destinados a jefaturas, funcionarios y asociaciones, en que, a partir de situaciones cotidianas, se intentaba demostrar que:

- No existe ninguna organización en el mundo, pública o privada, donde no exista algún mecanismo de gestión del desempeño. Sean prácticas informales y parciales o sofisticados mecanismos, siempre se realiza esta labor.
- No hay nada que tenga más que ver con el rol de jefatura que liderar personas. Por lo tanto, el rendimiento de las personas es responsabilidad individual pero también responsabilidad del líder. La única opción es hacer este proceso con mayor o menor grado de preparación.
- La gestión del desempeño es rentable. Lo es para las instituciones, es relevante para las jefaturas, y es muy necesaria para los funcionarios y funcionarias. Esto, con algunas evidencias concretas.

Estos talleres tuvieron un alto impacto en las audiencias, que esperaban una nueva presentación de aspectos normativos y procedimentales, y se encontraron con una revisión más de fondo de los sentidos finales del proceso y los interpelaba en relación a sus responsabilidades. Mostrar cómo un sistema desmejorado produce contradicciones que afectan el propio desempeño, y cómo los resultados sí condicionan negativamente el rendimiento de las personas y los equipos, fue sin duda una estrategia un tanto arriesgada pero necesaria y útil. Como resultado, la gran mayoría de los talleres terminaban con audiencias convencidas de la necesidad de cambio y favorablemente dispuestas a enfrentarlo.

Esta fase de difusión fue intensa, pero permitió validar la visión y el modelo que el Servicio Civil estaba impulsando. Así, cuando se fueron incorporando los nuevos requisitos técnicos al PMG, los servicios sabían a qué respondían.

Un aspecto muy relevante para avanzar en la consolidación de este cambio de mirada fue el rol que el PMG asignó al Servicio Civil en la revisión y visación de las propuestas de modificación de los reglamentos especiales de calificación de los servicios adscritos al PMG. En efecto, todo cambio se realiza a través de un Decreto Supremo que en definitiva dicta el presidente de la república. Y requiere las firmas de varios ministros. A partir de este requisito del PMG, el Servicio Civil comenzó a impulsar determinados cambios en los Reglamentos, muy vinculados a aspectos centrales del modelo de Gestión del Desempeño.

Con todo, el 2010 se producen cambios significativos al Programa de Mejoramiento de la Gestión, y se elimina el Sistema de Evaluación del Desempeño por considerarse que ya estaba satisfactoriamente instalado en los servicios públicos. Sin esta única herramienta para impulsar cambios con cierto grado de direccionamiento, y por tanto sin la obligación de los servicios de considerar la opinión del Servicio Civil para modificar sus Reglamentos Especiales de Calificación, el desafío de mantener el compromiso con los cambios propuestos fue indudablemente una preocupación central.

2012-2013: Foco en los resultados

Con el fin del Sistema de Evaluación del Desempeño del PMG, lejos de disminuir la demanda de los servicios por asesoría -como podría haberse supuesto- se produjo un cambio en la demanda: desde solicitudes vinculadas a los requisitos técnicos se dio paso a una demanda más especializada. Un número importante de servicios se comprometió por convicción con la mirada propuesta, y ahora comenzaban a solicitar colaboración para diseñar estrategias de implementación.

La estrategia del Servicio Civil en esta fase fue suscribir Convenios de Asesoría Integral con los servicios que lo requirieran, en materias amplias de gestión de personas. La idea subyacente era asumir un rol de consultoría más especializada y personalizada. Una de las temáticas más demandada por los servicios en estos convenios fue, precisamente, gestión del desempeño, ya sea en orden a la definición o modificación de su política, la modificación de Reglamento Especial de Calificaciones, o la definición de procedimientos específicos, tales como la retroalimentación.

Entre 2012 y 2013, el Ministerio de Hacienda impulsó una iniciativa que consistía en fijar, para un grupo acotado de servicios (aproximadamente 70), el cumplimiento de determinadas metas e indicadores, los que se monitoreaban e informaban al Gobierno. Uno de estos indicadores consistía en cumplir una meta de dispersión de las precalificaciones (es decir, la propuesta de evaluación formulada por las jefaturas directas) dentro de la Lista 1. Si bien la idea inicial focalizaba los esfuerzos en una dispersión forzada dentro de dicha lista de calificación, el Servicio Civil fue determinante para ampliar la mirada, y promover una revisión de los procesos desarrollados en los servicios, para desde allí, fijarse una meta propia. La idea subyacente es que la dispersión o desconcentración de las notas no se produjera por simples instrucciones, sino por un trabajo más integral, participativo, que apuntara a mejorar la calidad de los resultados para permitir fundar mejores decisiones de gestión.

De este modo, lo que en un comienzo fue concebido solo como una meta de dispersión, se tradujo en cuatro productos:

- Diseño de un Plan de Trabajo para mejorar la calidad del proceso de gestión del desempeño.
- Consolidación de buenas prácticas en gestión del desempeño: Mide el grado en que los servicios implementan prácticas de empoderamiento de jefaturas, planificación, retroalimentación y mejora del desempeño individual.
- Meta de dispersión de las precalificaciones dentro de la Lista 1, con el propósito de tener un sistema más informativo.
- Diseño de Reglamentos Especiales de Calificación, Políticas y Procedimientos en Gestión del Desempeño.

El cumplimiento de las tareas definidas por la iniciativa del Ministerio de Hacienda no reportaba más “recompensa o castigo” que el reporte enviado a las autoridades nacionales, y se destacaba públicamente a quienes lograron mejores resultados.

En términos generales, los desafíos vinculados a desempeño, tuvieron resultados diversos. Hubo un importante avance en orden a modificación de reglamentos alineados con las orientaciones del Servicio Civil (7 tramitados completamente entre 2012 y 2013), rediseños de políticas y procedimientos, entre otros avances cualitativos. En relación a la meta de dispersión,

el 2013 un 61% de los servicios participantes aumentaron la dispersión de las precalificaciones dentro de la Lista 1 o mantuvieron el indicador logrado el 2012. El promedio de avance entre los servicios que cumplieron su meta de dispersión fue de un 37% sobre su propia línea de base de 2012. Con todo, fue un esfuerzo cuyos resultados más concretos no fueron medidos, puesto que no hubo vínculo entre la dispersión de la precalificación y la calificación final asignada por cada Junta Calificadora.

En paralelo, un elemento importante fue que se mantuvo el criterio de visación de las propuestas de modificación de Reglamentos por parte del Servicio Civil, aún sin la obligatoriedad del PMG. Como una de las firmas requeridas para la modificación corresponde al Ministro de Hacienda, mediante oficio la autoridad instruyó al Servicio Civil la revisión de las propuestas de modificación. Se continuó; por tanto, impulsando cambios alineados con el modelo, pero esta vez con mayor profundidad. Se definieron una serie de contenidos mínimos, y se definió una estrategia consistente, básicamente, en lo siguiente:

- Ampliar las Listas 1 (de Distinción) y 2 (Buena), y disminuir al mínimo las 3 (Condicional) y 4 (De Eliminación). En el Reglamento General, y por consiguiente prácticamente en todos los Reglamentos Especiales, cada lista representa un 25%. De acuerdo a esta nueva orientación del Servicio Civil, las Listas 1 y 2 representarían aproximadamente un 40% y un 30% respectivamente, mientras que las 3 y 4 no más del 15% cada una. La lógica de esto era, por un lado, acortar las Listas que prácticamente no se utilizan. Por lo demás, en un modelo basado en el principio de desarrollo, que las listas “castigadoras” representen un 50% de las posibilidades podría ser un mensaje contradictorio. Y por otro lado, se facilitaba diferenciar los desempeños sin la “amenaza” de salir de la lista 1. Es decir, una dispersión dentro de la Lista 1, que busca desconcentrar del tope y mejorar la calidad de la información, para luego fundar decisiones de gestión, fundamentalmente asociadas al tipo de capacitación ofrecida según desempeño, y las recontrataciones en grados superiores.
- Ajustar a la realidad institucional aspectos formales del Reglamento, tales como la fecha de inicio y de término del ciclo anual. El Reglamento General establece que el período comienza el 01 de septiembre de cada año, y culmina el 31 de agosto del año siguiente.
- Mejorar la calidad de los factores y subfactores, evitando aquellos que resultan de mayor subjetividad.
- Introducir la autoevaluación, como una medida no vinculante con la calificación final sino como insumo cualitativo para el diálogo entre jefatura y funcionario/a.
- Incorporación formal de la retroalimentación en el Reglamento.
- Incorporación de factor y subfactores que evalúen a quienes lideran personas en algunos ámbitos vinculados al ejercicio del rol. La idea es que si gestionar personas es un foco relevante del rol de jefatura, se evalúe. De modo contrario, aunque se invierta en capacitación y en fortalecer el compromiso de los líderes, seguirá siendo, en lo concreto, una variable poco relevada.
- Incorporación de metas de desempeño individual, a través de un factor de evaluación específico.

2014 a la fecha: Foco en la consolidación

El modelo de Gestión del Desempeño impulsado por el Servicio Civil se consolida como la visión de Estado sobre la materia. Su máxima expresión es el Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado.

En efecto, el 26 de enero de 2015, la presidenta de la república, Michelle Bachelet, firmó este Instructivo Presidencial. Entre muchas materias, instruye a los jefes de servicio a avanzar en la consolidación del ciclo completo de Gestión del Desempeño. Para ello, enfatiza procesos tales como la retroalimentación, instruye la modificación de Reglamentos Especiales de Calificación, los que deberán incorporar las orientaciones del Servicio Civil en la materia, asigna roles determinantes a las jefaturas en la dirección y desarrollo de las personas a su cargo, y establece una mirada integradora de los procesos de gestión de personas, de manera que las decisiones de gestión tengan asidero en los resultados del desempeño laboral.

Finalmente, durante el mes de junio fue ingresado al Congreso Nacional un proyecto de Ley que modifica y perfecciona la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública. Entre otras materias, institucionaliza el rol de la institución en la revisión de los Reglamentos Especiales de Calificación, lo que permitirá impulsar, con mayor celeridad, cambios que ya se encuentran sólidamente fundamentados y difundidos al interior de la Administración Central del Estado.

4. Algunas evidencias concretas

El Banco Interamericano del Desarrollo, a través del documento "Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)", cuyos editores fueron Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente y Mario Sanginés, señala entre sus páginas 34 a la 36, lo siguiente en relación a la Gestión del Rendimiento:

> "Si bien el promedio de este subsistema creció de 25 a 30 puntos, es uno de los menos desarrollados […]. La distribución es representativa del bajo nivel general del subsistema. Solo Chile alcanzó el nivel alto y otros cinco casos, el nivel medio. La gran mayoría (10 casos) presenta nivel bajo […]. Chile, el país con la función pública más desarrollada, se caracteriza por la aplicación de instrumentos complementarios que potencian la utilidad de la evaluación y reduce sus habituales costos". Agrega como uno de los factores de esta buena evaluación, su "Modelo de gestión estratégica de evaluación de desempeño. El Reglamento General de Calificaciones, la Política de Gestión del Desempeño y el Reglamento Especial Tipo dieron mayor coherencia sistémica a las evaluaciones y ayudaron a consolidar el pasaje desde un sistema concentrado, burocrático y de escaso valor estratégico a uno más integral y ágil".

Esta conclusión obedece a la existencia de una propuesta sólida en relación a la Gestión del Desempeño. Como resultado de ello, la retroalimentación, los programas de inducción, la declaración de políticas y procedimientos y las mejoras a nivel reglamentario son evidencias concretas de los avances logrados. Con todo, el desafío de transformar el proceso en un sistema informativo y que efectivamente logre mejorar el desempeño laboral es aún una materia que requiere ser profundizada.

Sin embargo, existen algunos casos de éxito que permiten reforzar la idea de que, aún sin cambios legales, es posible mejorar el impacto del sistema. Probablemente la experiencia que mejor refleja lo anterior es la subsecretaría del medio ambiente. Algunos datos significativos:

- Desconcentración de notas máximas: En el período 2007-2008 fueron 156 personas; el 2008-2009, 226. En el período 2013-2014 el número fue de 14. Cabe destacar que en

los primeros ejercicios con el nuevo sistema, el servicio dispersó más allá de la Lista 1, obteniendo un 60% y más de personas en Lista 2. Si bien esto se hizo con el adecuado equilibrio interno, puestos en el contexto general de la administración, en que la calificación es relevante para concursos de tercer nivel jerárquico y la obtención de becas, los funcionarios quedaban en potencial situación de desmedro, por lo que el servicio optó por discriminar los rendimientos dentro de la Lista 1.

- En el ejercicio 2007-2008, la totalidad de los funcionarios; es decir, 348, estuvieron en el tramo superior de la Lista 1. En el período 2014-2015, este número se redujo a 75, distribuyéndose el resto de los funcionarios a lo largo de las Listas 1 y 2.
- Desarrollo de habilidades directivas: La institución definió un Perfil del Líder, con siete competencias. Con la ejecución de un sostenido programa de fortalecimiento de habilidades directivas, más de un 50% de los participantes avanzó un nivel en el que presentaba alguna brecha, de acuerdo a medición inicial y final.
- Instalación de procesos críticos: La definición de compromisos de desempeño individual alcanza un 66%; la realización efectiva de entrevistas de retroalimentación llega al 67%, mientras que el personal con planes de desarrollo es de un 20%. El servicio ha diseñado mecanismos para monitorear no solo la cobertura de la retroalimentación sino también su calidad, obteniendo resultados muy satisfactorios.
- Reclamos de los funcionarios: Podría presuponerse que un sistema que se traduce en un aumento de la dispersión y en la desconcentración de calificaciones óptimas podría implicar resistencias, reclamaciones y cierto aumento en la conflictividad en las relaciones laborales. Sin embargo, si se considera el derecho funcionario a reclamar a la jefatura superior de servicio en caso de discrepancia con su calificación, no hubo aumento. En efecto, en el período 2009-2010 los reclamos funcionarios fueron cinco; el 2010-2011 llegaron a nueve. Los períodos 2011-2012, 2012-2014 y 2014-2015, los reclamos fueron dos, seis y cuatro respectivamente.

Conclusiones

Como es posible observar, hay algunos elementos claramente definidos en la estrategia impulsada por el Servicio Civil. En primer lugar, el equipo debió fortalecer sus competencias técnicas en materia de Gestión del Desempeño. La autoformación y la participación en espacios de reflexión fue el camino seguido.

En segundo lugar, durante estos diez años la DNSC aprovechó los instrumentos o iniciativas que estuvieran disponibles, para promover cambios. A falta de un rol rector en temas vinculados a Gestión de Personas, estos instrumentos permitieron impulsar al conjunto de las entidades públicas hacia los desafíos propuestos.

En tercer lugar, el Servicio Civil asumió que debía “convencer y seducir” a las instituciones públicas para garantizar su real compromiso con los cambios. De poco sirve obligar, si el cumplimiento es meramente formal. Los impactos, para ser efectivos e incrementales, requieren que los servicios confíen en que a lo que se les convoca es técnica, ética y estratégicamente conveniente. Ello demandó un esfuerzo muy significativo por estar en terreno, por responder a cada solicitud de asesoría o relatoría, por atender prácticamente el 100% de las demandas.

Luego, una definición muy relevante es que no solo es posible avanzar en cambios sin modificaciones normativas, sino que la transformación cultural que demanda un nuevo enfoque no se garantiza por una medida legislativa, por lo que resulta clave instalar paulatinamente prácticas

efectivas antes que poner las esperanzas en cambios meramente reglamentarios. Desde esta perspectiva, toda modificación, por instrumental que se conciba originalmente, debe ser abordada como una estrategia de cambio organizacional.

Vinculado a lo anterior, como todo proceso de transformación de la cultura de una organización, el proceso toma tiempo. De modo que los cambios deben ser paulatinos. Es importante, en tal sentido, gestionar las expectativas, de modo que no se esperen resultados inmediatos.

Con todo, para que el proceso sea exitoso, es necesario considerar una serie de factores críticos de éxito, entre los cuales es posible identificar, a la luz de la experiencia chilena, los siguientes:

- Se requiere un compromiso firme, explícito y constante de la cúspide estratégica de la organización.
- Para lograr alineamiento de las personas, es necesario que la institución posea definiciones estratégicas claras y consistentes. Vale decir, es imprescindible contar con prácticas de planificación estratégica permanentes. De otro modo, no existe el soporte necesario para orientar el desempeño hacia los desafíos institucionales.
- Se requiere una estrategia de comunicación que instale el sentido del cambio desde la perspectiva de los múltiples actores, derribando mitos y resistencias iniciales y sumando stakeholders al proceso.
- Se requiere una fuerte inversión en fortalecimiento de habilidades directivas, lo que demandará concebir procesos plurianuales.
- Se requiere un perfilamiento sostenido del rol de los líderes. Ello demanda que las políticas de gestión de personas sean coherentes.
- Es muy relevante considerar espacios los más participativos posible para la formulación de ajustes en la política, procedimientos y/o instrumental. La participación potencia los resultados al contar con una perspectiva más amplia, y permite gestionar las alianzas con los stakeholders.
- Es absolutamente clave sostener el proceso, tomando decisiones de gestión coherentes con los objetivos propuestos y los esfuerzos y compromisos logrados.
- Destacar los logros tempranos. Como se trata de un proceso en que resulta difícil evidenciar los avances, cada vez que se logran es necesario difundirlos adecuadamente. Un proceso que no da cuenta de mejoras tiende a perder visibilidad y validez.
- Revisar e introducir mejora continua, pero siempre valorando los avances alcanzados.
- Reconocer y respaldar a quienes se comprometen con el cambio: consistencia y coherencia entre las promesas y las decisiones de gestión.

Los desafíos futuros para la administración pública chilena son, indudablemente, enormes. En primer lugar, extender las experiencias exitosas, de modo que logren generar un efecto demostración cada vez más significativo. Por cierto, cada uno de los casos de éxito requieren en sí mismos consolidar sus resultados, evidenciando su utilidad para los funcionarios, jefaturas y para el conjunto de la organización.

Este proceso de mejora debe ser pensado no solo desde el ciclo anual, sino que debe estar cada vez más conectado con la estrategia de desarrollo institucional.

Las transformaciones legales son, por cierto, un paso definitivo para lograr profundizar el campo de influencia del Servicio Civil. Sin embargo, hoy existen condiciones básicas para que los cambios sean comprendidos y positivamente aceptados por las instituciones públicas. La cons-

trucción de esta base de sustentación es indispensable para dar saltos cualitativos de mayor alcance. En eso, precisamente, ha estado el Servicio Civil de Chile durante los últimos 10 años.

Bibliografía

Cortázar, J.C., Lafuente, M. y Sanguinés, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*. Washington D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2012). *Gestión del Desempeño en Servicios Públicos.* Santiago de Chile: Subdirección de Desarrollo de Personas-Dirección Nacional del Servicio Civil. Disponible en: http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/gestion_2012_rev1.pdf.

Reseña biográfica

Hugo Marchant Guzmán

Asistente Social, Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones por la Universidad Alberto Hurtado. Tiene un Diploma en Gestión de Personas en el Sector Público por la Universidad Alberto Hurtado y la Universidad de Notre Dame (EE.UU.), y un curso de especialización de postítulo en Asentamientos Humanos, Pobreza y Territorio, por la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, la Corporación de Promoción Universitaria y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Ha participado como ponente en congresos y seminarios nacionales e internacionales. Entre 1996 y el 2000 se desempeña en diversos organismos no gubernamentales, dirigiendo programas y proyectos de superación de la pobreza, hábitat, medioambiente, fomento productivo de microemprendimientos y de fortalecimiento de organizaciones sociales y ciudadanía. En estos años colabora en la realización de diversos estudios y en la preparación de documentos de trabajo y artículos vinculados a su especialización. Entre el 2001 e inicios del 2003 desarrolla labores vinculadas al ámbito político parlamentario.

En marzo del 2003 ingresa a trabajar al sector público, específicamente al Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano. Participa en el Gabinete del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en labores vinculadas a las soluciones habitacionales de la denominada “Toma de Peñalolén”.

A partir de julio del 2005 se desempeña en la Dirección Nacional del Servicio Civil. Hasta el 2014 fue jefe del equipo de Gestión del Desempeño de la Subdirección de Desarrollo de las Personas. Actualmente es consultor sectorial de la misma Subdirección.

Ha desarrollado labores de docencia en distintos planteles universitarios del país.

Resumen

La ponencia detalla el proceso que el Servicio Civil chileno ha llevado a cabo, en el transcurso de 10 años (2005-2015) para promover el tránsito desde un sistema exclusivamente calificatorio, formal, burocrático y de poco valor estratégico, a un modelo de gestión del desempeño que evidencia el ciclo completo (planificación, dirección, evaluación y mejora), y que contribuya a

mejorar la calidad de los resultados, con miras a un mejor cumplimiento del objetivo de mejorar el desempeño laboral de las personas.

Este proceso ha utilizado las distintas herramientas disponibles en la administración, logrando avances importantes sin que medien aún modificaciones normativas.

Se identifican factores críticos de éxito, lo que en suma puede contribuir a obtener insumos significativos para el diseño de estrategias de implementación de una mejor gestión del desempeño en diversas realidades nacionales y locales.

VII. Las experiencias de los Tribunales del Servicio Civil y su contribución en la solución de conflictos en el ámbito administrativo

Ponencia 1: Experiencia del Tribunal del Servicio Civil en Perú en la resolución de controversias individuales en el Sector Público

Ana María Risi Quiñones

I. Introducción

La presente ponencia versa sobre cómo la aparición del Tribunal del Servicio Civil vino a cubrir una urgente necesidad del sector público de contar con un órgano administrativo, dotado de independencia técnica para resolver controversias individuales en materia de empleo público. A la luz del logro de una Administración Pública moderna, ágil, eficiente y al servicio de la ciudadanía que es, precisamente, su razón de ser.

II. Necesidad del Tribunal del Servicio Civil

La existencia de tribunales administrativos en el Perú, y su considerable desarrollo en las últimas décadas, no ha estado exenta de polémicas y cuestionamientos. Los cuales se encuentran íntimamente relacionados con la resistencia de la más pura tradición liberal de otorgar cuotas de poder al Poder Ejecutivo, que puedan resultar excesivas para la conservación del equilibrio de poderes tan necesario para el mantenimiento del Estado de Derecho.

El tópico más frecuente de esta crítica incide sobre la principal función que les es asignada, que es, precisamente, la de resolver las controversias originadas en las diversas manifestaciones de la relación existente entre la Administración Pública y los administrados. Así, partiendo del principio constitucional de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, se tildó a los tribunales administrativos de órganos parajurisdiccionales, meras expresiones de un Poder Ejecutivo en expansión que ponía en cuestionamiento el ejercicio de la función jurisdiccional que corresponde, o debería corresponder, exclusivamente al Poder Judicial.

Aparte de olvidar el reconocimiento constitucional de las jurisdicciones arbitral y militar, y en menor medida de la función jurisdiccional que ejercen las comunidades campesinas y nativas, tal cuestionamiento parte de la falsa premisa que el solo hecho de otorgar a los órganos administrativos la atribución de resolver controversias equivale a brindarles jurisdicción, posibilidad que se encuentra expresamente negada por el propio artículo 148° de la Constitución Política del Perú que establece expresamente que las resoluciones administrativas que causen estado, incluyendo aquellas que son emitidas por los tribunales administrativos, son susceptibles de impugnación mediante la acción contenciosa administrativa; cuya resolución, como es natural, corresponde exclusivamente al Poder Judicial.

De hecho, ninguna norma de creación de tribunales administrativos niega a los administrados la impugnación jurisdiccional de las actuaciones administrativas que resulten lesivas a sus derechos o intereses. Lo que, sin duda alguna, resultaría inconstitucional; señalándose, por el contrario, que las resoluciones emitidas por los referidos colegiados agotan la vía administrativa; y, por tanto, causan estado para interponer las demandas contenciosas administrativas que los interesados consideren pertinentes.

Más allá de esta polémica, que todavía subsiste en ciertos círculos, se debe resaltar que, a contramano de lo que pudiera inferirse *a priori*, los tribunales administrativos en el Perú no nacieron -comenzando por el Tribunal Fiscal aparecido el año 1964- con la intención de sustituir o recortar el ejercicio de la función jurisdiccional que corresponde al Poder Judicial. Sino de la necesidad de establecer órganos especializados en diversas materias administrativas, que no necesariamente tenían correlato en el alcance del conocimiento propio de los responsables de los órganos encargados de resolver en primera instancia administrativa; ni en el de los jueces contenciosos administrativos que conocían las respectivas impugnaciones.

En lo concerniente al empleo público peruano, este diagnóstico llegó a adquirir signos de innegable urgencia desde el preciso momento del inicio de la reforma de la Administración Pública, experimentado en la última década del siglo pasado, que tuvo como uno de sus hitos fundacionales la desactivación del Instituto Nacional de Administración Pública y del antiguo Tribunal Nacional del Servicio Civil (TNSC), como principales órganos de ordenación administrativa que existían por entonces.

Identificados como factores de anquilosamiento estatal y, por ello, como antagonistas de la construcción de un Estado moderno y eficiente, la reforma de su organización y regulación normativa no se planteó siquiera como posibilidad, pareciendo incuestionable que los cambios que se evidenciaron como necesarios solo podrían partir de su total eliminación. En el caso del TNSC, toda la responsabilidad de la resolución de conflictos existentes entre el Estado empleador y los funcionarios y empleados a su servicio fue directamente trasladada al Poder Judicial, a través del ejercicio de la función jurisdiccional que le corresponde.

Desde la perspectiva de los servidores públicos como administrados, esta situación no hizo sino atizar los problemas derivados de la condición definida por la Defensoría del Pueblo como indigencia legal, caracterizada por una escasa atención a la vulneración de sus derechos laborales, cuyo decisivo impacto sobre el desarrollo de los procedimientos administrativos que iniciaban en sus respectivas entidades para reclamarlos, originaba múltiples divergencias en la calidad de la respuesta legal que se les brindaba e, incluso, los colocaba en situación de indefensión[120].

En términos generales, dado que la autorización de un abogado no es condición indispensable para el inicio de un procedimiento administrativo, la gran mayoría de los administrados tiene ante sí la tarea de prepararse y conducirse por su propia cuenta, lo que origina una multitud de problemas que no siempre se pueden sortear con una adecuada ubicación e información sobre las normas que sustentan su reclamo o defensa, sean estas leyes, reglamentos, directivas o disposiciones constitucionales.

En el caso del empleo público, esta posibilidad resultaba negada en los hechos a los trabajadores públicos hasta antes de la publicación del Compendio Normativo del Servicio Civil en el año 2010, dada la antigüedad y disparidad de las normas que mediante los diferentes regímenes laborales y administrativos regulan la relación entre el Estado empleador y los servidores y funcionarios a su servicio, algunas de las cuales continúan vigentes pese a responder a lógicas institucionales opuestas a las que inspiraron la reforma de la Administración Pública antes referida.

Por si no fuera suficiente, la característica y confusa amalgama en la naturaleza del servicio

[120] Informe Defensorial N° 121 (2007: 26).

civil, en constante tránsito y retroalimentación entre el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo, hace aún más difícil la interpretación de las normas que regulan el servicio civil y la aplicación al caso concreto planteado por el administrado. Inclusive para los profesionales del derecho que patrocinan a los trabajadores públicos que se ven inmersos como administrados en los procedimientos administrativos que versan sobre materias propias del empleo público.

Frente a ello, la respuesta de la Administración Pública frecuentemente se expresa en resoluciones que apelan al uso de un lenguaje técnico carente de una motivación precisa que permita conocer a los administrados solicitantes los fundamentos por los cuales se desestiman sus solicitudes o se les determina responsabilidad disciplinaria por la comisión de una infracción. Sobre esto último no es infrecuente que, bajo el manto de una sola infracción, se pretendan cubrir conductas que no se imputaron al inicio del procedimiento administrativo disciplinario y que, lógicamente, tampoco se comprendieron en el correspondiente pliego de cargos.

En el caso del Derecho Laboral Público, esta realidad se manifiesta en la cita legal profusa, y muchas veces inexacta, de un conglomerado de normas que regulan las diversas materias que regulan el servicio civil peruano. Pese a provenir de fuentes jurídicas pocas veces compatibles entre sí, como sucede con las que regulan el régimen de la carrera administrativa y el régimen laboral de la actividad privada, a las que se añadirían las que rigen el denominado Contrato Administrativo de Servicios que en muchas instituciones coexisten de un modo poco pacífico.

Por tal motivo, no debe sorprender que una gran parte de las resoluciones dictadas en primera instancia administrativa por los órganos gestores de recursos humanos de las entidades no tengan una extensión mayor a una página. Las dos terceras partes de la cual se dedica a los antecedentes y un solo párrafo, o en el mejor de los casos dos, que se destina a explicar la aplicación normativa al caso concreto que se debe resolver. Y tampoco resulta extraño que los recursos de apelación que se presentan contra tales decisiones, hayan sido sido objeto de resoluciones que, en esencia, no sean sino la mera reiteración de los argumentos fácticos y jurídicos desarrollados por la instancia inferior[121].

Un mecanismo utilizado con regular frecuencia por los órganos conducentes del procedimiento administrativo que versaba sobre materias propias del empleo público, consistía en emitir resoluciones que no se pronunciaban o cuyo pronunciamiento resultaba incongruente con respecto a las pretensiones de los servidores públicos solicitantes; de tal suerte que se complicaba en exceso el planteamiento de una adecuada impugnación ante el órgano jurisdiccional, una vez agotada la vía administrativa.

Con esto, la administración estatal de recursos humanos se veía muy a la zaga de lo logrado por la Administración Pública en otros sectores y sistemas administrativos, como es el caso de las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el antiguo Consejo Superior de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (CONSUCODE) –hoy Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)– y los Organismos Reguladores y sus respectivos Tribunales Administrativos, cuyas resoluciones eran más elaboradas en cuanto a la forma y fondo que las emitidas respecto a la gestión estatal del personal.

[121] Informe Defensorial N° 121 (2007: 47 y 48).

Otro, y el no menor de los problemas, radica en la falta de respuesta oportuna de la administración estatal de las pretensiones de los administrados. Que da lugar a que, aproximadamente, en la quinta parte de los procedimientos administrativos los administrados hagan uso del silencio administrativo negativo para impugnar, administrativa o judicialmente según sea el caso, la denegatoria de sus solicitudes por exceso en el plazo previsto para resolver. En esta problemática, la existencia de plazos extremadamente breves para resolver solicitudes no pocas veces complejas de los administrados, como es el término de treinta (30) días previsto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y la complejidad de ciertas materias sobre las cuales no existía claridad normativa ni unidad en la interpretación jurisdiccional, conjugaban sus efectos para redundar negativamente en la celeridad y oportunidad de la respuesta de la Administración Pública.

Pero si esta era la situación de los procedimientos administrativos relativos al sistema de gestión de recursos humanos del Estado, ¿cuál era la respuesta del Poder Judicial? Más concretamente, ¿cuál era el resultado de la impugnación de las actuaciones administrativas a través del denominado proceso contencioso administrativo?

Al respecto, para el año 2007 la Defensoría del Pueblo, en el Informe Defensorial N° 121 "Propuestas para una reforma de la Justicia Contencioso-Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia"[122], había identificado ya que, aproximadamente el 12% de la carga de los juzgados contenciosos administrativos, correspondía a controversias de personal de la Administración Pública, cuya mayoría de casos versaba sobre: (i) Actuaciones que negaban el cumplimiento de beneficios económicos; y (ii) Actuaciones correspondientes a la aplicación de algún tipo de sanción al personal. Sin que fuese posible inferir la existencia de temas recurrentes o patrones sobre la temática de la demanda judicial.

Empero, como es común a la jurisdicción contenciosa administrativa en general, en el ámbito del sistema de administración de recursos humanos, en el Poder Judicial se presentaban ciertas barreras a la presentación y admisión de las demandas.Y por consiguiente, a la emisión de una resolución judicial con pronunciamiento sobre el fondo y la forma.

En cuanto a los problemas relacionados con la defensa de los demandantes, que tenían como consecuencia que solo el 18% de las demandas presentadas fuese declarado admisible; y que un 8% adicional hubiese sido admitido luego de subsanación por el interesado, los que se presentaban con más frecuencia eran los siguientes:

a. Poca atención brindada al caso.
b. Insuficiente manejo jurídico de los temas.
c. Redacción poco favorable.
d. Deficiente formulación y planteamiento de las pretensiones.
e. Formulación de petitorio incompleto, poco claro o inexistente.
f. Mínimo amparo en normas relevantes, jurisprudencia y doctrina.
g. Restricción de las demandas a la nulidad de la resolución administrativa.

Por su parte, el proceso contencioso administrativo presenta, de por sí, ciertas dificultades estructurales que redundan negativamente en la adecuada tutela de los administrados y, en el

[122] Informe Defensorial N° 121 (2007: 52).

tema que concierne estas líneas, en la solución de controversias en materia de personal estatal:

a. Dilaciones indebidas.
b. Extensión del tiempo del derecho vulnerado.
c. Menor tiempo dedicado para estudiar los casos.
d. Incentivo a la lógica de descarga procesal.
e. Dificultad para generar predictibilidad.
f. Afectación de la calidad de las sentencias.

Todos estos factores redundaban negativamente en la posibilidad que los servidores y funcionarios públicos, en su calidad de administrados sujetos a procedimientos administrativos que versaban sobre materias propias del empleo público, pudieran alcanzar una adecuada tutela de sus derechos. Tanto en el ámbito del ejercicio de las competencias administrativas propias de las entidades para las cuales prestaban servicios, como en el ámbito del proceso contencioso administrativo, que era, precisamente, donde buscaban lograr una tutela jurisdiccional efectiva.

Como bien se señala en el Informe Técnico N° 523-2014-SERVIR/GPGSC[123], la ausencia de un ente rector en el Sistema Administrativo de Recursos Humanos del Estado por casi veinte (20) años tuvo como efecto, la aparición de diversas interpretaciones no siempre coherentes entre sí, sobre múltiples materias relativas al empleo público, no solo entre la Administración Pública y el Poder Judicial considerados como un todo, sino también en el plano de las entidades y en sus propios órganos, así como en las diferentes instancias que conocían los respectivos procesos judiciales.

Frente a ello, se hacía más que evidente la necesidad de la creación de un órgano autónomo especializado encargado de la gestión administrativa de los recursos humanos estatales. Y junto con él, de un órgano técnico dotado de competencia para resolver controversias, con la necesaria independencia técnica que permita discurrir e identificar el correcto sentido interpretativo de la vorágine presentada en la normativa estatal sobre el empleo público y que coadyuvara, a través de sus pronunciamientos, a informar al criterio del órgano jurisdiccional ante la ausencia del desarrollo de una especialidad dedicada a las temáticas propias de la materia.

III. Características y aportes del Tribunal del Servicio Civil

La creación, mediante Decreto Legislativo N° 1023, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de junio de 2008, de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), llevó consigo la instauración de un nuevo Tribunal del Servicio Civil, dotado de independencia técnica para la resolución de controversias individuales suscitadas al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las materias de su competencia, las cuales comprendían originalmente: (i) El acceso al servicio civil; (ii) El pago de retribuciones; (iii) La evaluación y progresión en la carrera; (iv) El régimen disciplinario; y, (v) La terminación de la relación de trabajo.

Con esto, se marcó una clara diferencia con respecto al antiguo TNSC, pues este también estaba dotado de competencia para conocer, en cuanto a la relación individual de trabajo, apelaciones contra resoluciones declarativas de derechos de pensiones. Y en lo que conciernen a las relaciones colectivas de trabajo, los denominados recursos de revisión contra las resoluciones

[123] En: http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/InformeLegal_0523-2014-SERVIR-GPGSC.pdf.

expedidas sobre incumplimiento o interpretación de disposiciones legales, resoluciones administrativas o laudos arbitrales.

No cabe duda que la nueva configuración del sistema sindical, a partir de la dación del Decreto Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, publicado el 2 de julio de 1992, y de la reforma del sistema previsional nacional, a través del fomento de la inversión privada y la reestructuración de los organismos públicos encargados de su prestación, no permitían compatibilizar la labor del actual Tribunal del Servicio Civil, con materias cuya gestión excede los alcances del Sistema Nacional de Administración de Recursos Humanos, tal como fue planteado a partir de la emisión del Decreto Legislativo N° 1023.

Emisión de precedentes administrativos de observancia obligatoria

Entre las labores más destacables emprendidas por el Tribunal del Servicio Civil desde el inicio de sus funciones, merece especial mención la relacionada con la emisión de precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades comprendidas en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en las materias que son propias de su competencia.

Al respecto, conviene destacar que, en tanto tribunal administrativo, el Tribunal del Servicio Civil goza de la facultad de emitir actos administrativos que interpreten de modo expreso y general el sentido de la legislación. Con la adopción por el Pleno del Tribunal del Servicio Civil –constituido por la totalidad de los vocales de todas sus Salas– y la debida publicación en el Diario Oficial El Peruano, como uno de sus requisitos más saltantes; conforme lo previsto tanto en la legislación que regula lo relativo al procedimiento administrativo general como también aquellas que rigen lo concerniente a SERVIR y al Tribunal del Servicio Civil, en particular[124].

Con lo cual, si bien es cierto que, en términos generales, un precedente administrativo consiste en una actuación administrativa pasada, que tuvo lugar en el marco de una relación jurídica previa terminada que es capaz de producir efectos jurídicos, en virtud de determinados principios generales del Derecho[125], las normas jurídicas administrativas de nuestro país exigen que para su configuración se establezca un criterio interpretativo de carácter general. El cual puede darse en el marco de la resolución de un caso en concreto o expresamente destinado a producir efectos jurídicos erga omnes, con sustento en la recurrencia de casos similares o, inclusive, en la necesidad de esclarecer la correcta aplicación de las normas jurídicas que regulan los diferentes regímenes de empleo público en nuestro país.

Prácticamente desde el inicio de sus actividades, el Tribunal del Servicio Civil, asumió con mucha responsabilidad y sentido de alta precisión jurídica la labor de emitir precedentes de observancia obligatoria, como una de las tareas más urgentes para dotar a las entidades y órganos componentes del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos de criterios interpretativos claros y concretos que coadyuven al desarrollo de las actividades que son propias de su naturaleza.

[124] De conformidad con lo establecido por los Artículos 4° y 2° del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, y modificatorias.

[125] Diez Sastre, Silvia (2008: p.239).

De tal suerte que el Tribunal del Servicio Civil evidenció una constante voluntad de brindar criterios técnicos a sus resoluciones, rompiendo con el pasado caracterizado por el exceso de tecnicismo, no siempre correctamente aplicado, y el poco tratamiento de los casos concretos planteados por los servidores públicos, inmersos en los diversos regímenes que regulan el empleo público, como son: el régimen de la carrera administrativa, el régimen laboral de la actividad privada aplicado en ciertas entidades y la contratación administrativa de servicios, a las que se añadiría el régimen del servicio civil, que se viene implementando con creciente éxito.

A continuación, se desarrollarán los aspectos más saltantes de dichos esfuerzos.

- Competencia del Tribunal del Servicio Civil

  En cuanto a la competencia del Tribunal del Servicio Civil, se partió del principio de progresividad –habida cuenta el vastísimo reto que se tenía por desarrollar y la necesidad de la adecuación de los órganos e instancias a la nueva configuración de los procedimientos administrativos en materias del empleo público– en cuya observancia se definió que conocería los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos de entidades del ámbito nacional notificadas a partir del 15 de enero de 2010; como se señaló en la Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010.

  Como contrapartida y en atención a las consideraciones referidas en el párrafo precedente, mediante la mencionada Resolución de Sala Plena N° 001-2010-SERVIR/TSC, se ordenó a las entidades de la Administración Pública que adecuaran su organización y sus normas internas, con el fin de establecer un procedimiento en el cual ellas actuaran como primera instancia administrativa y el Tribunal del Servicio Civil como segunda y última instancia administrativa, cuyas resoluciones solo pudieran ser impugnadas en sede jurisdiccional a través de la acción contenciosa administrativa[126].

- Competencia para resolver en materia de despido

  Fruto de esta misma preocupación fue, precisamente, lo relacionado con la regulación del despido, propio del régimen laboral de la actividad privada, cuyas normas de regulación establecen un procedimiento que consta de reglas procedimentales mínimas. Tales como: la necesidad de notificación previa de una carta de preaviso de despido; del otorgamiento de un plazo mínimo de seis (6) días para permitir al trabajador efectuar los descargos que considere oportunos; y, la posibilidad de exonerarlo de la obligación de concurrir a su centro de labores.

  Dicha regulación, que responde a una lógica perfectamente comprensible en el ámbito de la actividad privada, no resulta del todo compatible con las limitaciones impuestas a la Administración Estatal. Inclusive cuando actúe como empleadora, derivadas del Principio de Legalidad, que constriñe sus actos a aquellos expresamente previstos por Ley y otorga a los administrados de una serie de garantías para conjurar la eventualidad de un abuso en el ejercicio de las atribuciones conferidas e, incluso, de incurrir en arbitrariedad manifiesta, pasible de sanción.

[126] De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

De otro lado, también se presentaba el riesgo de que la facultad de conocer controversias sobre la materia de despido deviniese en inoperante si se considera que la impugnación del despido en el ámbito del régimen laboral de la actividad privada se realiza directamente ante el órgano jurisdiccional, a través del proceso laboral correspondiente; como podría interpretarse de la sola revisión de las normas que regulan dicha relación de trabajo.

En tal sentido, en la Resolución de Sala Plena N° 002-2010-SERVIR/TSC, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010, se optó por interpretar que en virtud de las competencias conferidas al Tribunal del Servicio Civil, para conocer en última instancia administrativa apelaciones contra despidos ordenados por autoridades administrativas de entidades bajo el régimen laboral de la actividad privada, la naturaleza de tales sanciones había tornado de laboral a administrativa. Y por tanto, exigía que los procedimientos para llevar a cabo tales despidos se encuentren dotados de todos los derechos y garantías propios del debido procedimiento administrativo, allende los reconocidos en las normas laborales respectivas.

El aporte de esta interpretación es muy importante puesto que, entre otras cosas y en la línea de lo que se ha señalado en la primera parte de la presente ponencia, obliga a las autoridades administrativas a motivar adecuadamente sus resoluciones. Explicando tanto los fundamentos de hecho como las consideraciones jurídicas aplicables al caso, que llevaron a la administración a optar por la máxima sanción posible dentro del ámbito de la relación laboral individual. Con lo cual el formulismo técnico y la poca preocupación institucional de muchas entidades en fundamentar sus decisiones, han quedado virtualmente proscritos.

Por otra parte, garantiza a los servidores públicos a los que se imponga la sanción disciplinaria de despido que cuentan con un órgano ante el cual pueden impugnar dicha decisión de las entidades para las cuales prestaron servicios, que resolverá con criterios exclusivamente técnicos y cuya solución será, de todos modos, más ágil que aquella que pudiera brindar el órgano jurisdiccional. En un marco doctrinario de incipiente desarrollo del Derecho Laboral Público, que plantea una dinámica de desplazamiento e intercambio mutuo entre el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo, que no muchos operadores jurídicos están en la capacidad de comprender a cabalidad.

- Aplicación del Principio de Inmediatez

  Otro hito importante es la Resolución de Sala Plena N° 003-2010-SERVIR/TSC, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2010. Mediante ella se determina que, los plazos de las entidades para conocer y sancionar las faltas disciplinarias cometidas por trabajadores públicos, sometidos al régimen laboral de la actividad privada, no pueden ser excesivos, de tal modo que mantengan en la incertidumbre a los posibles afectados sobre la incidencia que tal demora puede tener sobre sus derechos; siguiendo el criterio jurisprudencial relativo a la aplicación del Principio de Inmediatez.

- Obligatoriedad del traslado previo de descargos

  Siguiendo la lógica garantista anteriormente señalada, el Tribunal del Servicio Civil fue más allá de la regulación específica prevista para los procedimientos administrativos disciplinarios regulados en el régimen de la carrera administrativa, que preveía únicamente su realización para el caso de los procedimientos en los cuales la sanción a aplicarse podría ser de

cese temporal mayor a treinta y un (31) días, o de cese definitivo. Con lo cual quedaba claro que, no era exigible para la imposición de sanciones de amonestación verbal o escrita o de suspensión hasta por treinta (30) días.

No existiendo un fundamento expreso en la norma en mención –vale decir el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM–, no era posible comprender cuál era la razón de dicha distinción, aparte de la intención de descongestionar la labor de la Comisión de Procesos Disciplinarios, que tenían la función de llevar a cabo la investigación de las faltas imputadas y de emitir opinión recomendando o no la imposición de la sanción disciplinaria respectiva.

Empero, de la mano con el notable desarrollo jurisprudencial experimentado por el Tribunal Constitucional en sus diversas sentencias, que no solo dotó a la totalidad del ordenamiento jurídico con una interpretación acorde a los principios y derechos constitucionales, sino también tendió a estructurar la organización del propio Estado a la luz de dichos preceptos, se presentó un extraordinario empuje a la extensión de la vigencia del debido proceso a los procedimientos administrativos.

Si bien es cierto resulta innegable que el debido procedimiento administrativo se encuentra reconocido y regulado por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, también lo es que existe una mayor exigencia a que sus garantías sean estrictamente acatadas en todos los procedimientos e instancias administrativas, especialmente las relacionadas con el ejercicio del poder punitivo del Estado, a través de la imposición de sanciones disciplinarias.

Siendo esto así, la primera garantía a atenderse es aquella que señala que no se puede imponer sanción sin haber otorgado previamente al sancionado la oportunidad de presentar sus descargos sobre las infracciones que se le imputan. La cual obviamente no estaba siendo cumplida, con la exclusión respecto de las sanciones disciplinarias de amonestación y suspensión de la exigencia de previo procedimiento administrativo.

Además, debe considerarse que más allá de la “poca monta” que se pueda atribuir a dichas sanciones –la cual es dudosa tratándose de remuneraciones que, por su propia definición, son indispensables para la subsistencia misma de las personas– su imposición puede traer problemas y desventajas frente a otros trabajadores, en los procedimientos de evaluación y progresión en la carrera administrativa; puesto que, obviamente, son un factor a evaluar.

En razón de ello, en la Resolución de Sala Plena N° 001-2012-SERVIR/TSC, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18 de mayo de 2012, se interpretó que constituía un presupuesto de validez de los procedimientos administrativos disciplinarios regulados por el régimen de la carrera administrativa, la comunicación escrita de los cargos imputados al administrado por parte de la entidad para la cual presta servicios; con la necesaria descripción de los hechos que se le imputan y la mención exacta de las normas que presuntamente se vulneraron con su actuación. Comunicación de descargos que debe ser oportuna y previa a la imposición de la sanción correspondiente.

- Precedentes emitidos en materia de pago de retribuciones

Si bien es cierto la competencia que originalmente tenía el Tribunal del Servicio Civil para resolver controversias en materia de pago de retribuciones fue derogada por la Ley N° 29951[127], que entró en vigencia desde el 1 de enero de 2013, hubo posibilidad de emitir dos criterios interpretativos, de los cuales merece particular atención el expresado en la Resolución de Sala Plena N° 002-2012-SERVIR/TSC, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de diciembre de 2012, relativa a los plazos de prescripción de los derechos laborales reconocidos para el régimen de la carrera administrativa, regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM; cuyas disposiciones presentan notorias diferencias en función de la norma que resulte aplicable, debido a los continuos cambios legislativos presentados desde antes de la promulgación de la antigua Constitución Política de 1979.

Por razones de índole más práctica, aunque no por ello menos relacionadas con las necesidades propias de la justicia, se emitió otro criterio interpretativo circunscrito al cálculo de las bonificaciones por veinticinco (25) y treinta (30) años de servicios; y de los subsidios por fallecimiento y gastos de sepelio, reconocidos a los servidores y funcionarios sujetos al régimen de la carrera administrativa, sobre los cuales las autoridades administrativas eran renuentes a aplicar sobre la base de la remuneración total, como ordenaban el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento, sino sobre la base del concepto de remuneración total permanente que implicaba un monto necesariamente menor. Tal situación se presentaba también en el caso de las bonificaciones por veinte (20), veinticinco (25) y treinta (30) años de servicios y a los subsidios por luto y sepelio, reconocidos por las normas del profesorado entonces vigentes.

Esta problemática, que ha sido materia de numerosos e invariables pronunciamientos de las jurisdicciones ordinaria y constitucional, demuestra cómo a pesar de conocer cuál es el resultado de procesos similares, algunas autoridades administrativas son renuentes a acatar la correcta y justa interpretación de las normas que regulan tales beneficios. Y prefieren someter a los servidores públicos que actúan como administrados en los procedimientos correspondientes, a largos procesos judiciales antes que reconocer sus derechos; lo que motivó la emisión de la Resolución de Sala Plena N° 001-2011-SERVIR/TSC, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18 de junio de 2011.

Hasta aquí, se han resumido apretadamente los principales aportes efectuados por el Tribunal del Servicio Civil en cuanto a su función de emitir precedentes de observancia obligatoria para toda la Administración Pública, que sirvan de orientación para todos los operadores jurídicos administrativos y brinden a los administrados predictibilidad en cuanto al posible sentido de sus reclamos y solicitudes en materia de empleo público.

Desde ya, cabe advertir la trascendencia que esto tiene para el adecuado ejercicio de los derechos de los servidores de la Administración Pública, al contar con sentidos interpretativos claros sobre las principales normas que rigen el empleo público, que deben ser obligatoriamente cumplidas por las entidades para las cuales prestan servicios; lo que constituye un paso adelante para superar la difícil situación que atravesaba la tutela jurídica de sus derechos y pretensiones antes de la creación del Tribunal del Servicio Civil.

[127] Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013.

De otro lado, brinda al órgano jurisdiccional criterios jurídicos elaborados con estricto carácter técnico y particular cuidado en la corrección argumentativa y jurídica que, si bien es cierto también se encuentran sujetos al control del Poder Judicial, constituyen una base firme sobre la cual dirimir las controversias planteadas por los servidores públicos que como administrados hayan visto lesionados sus derechos o intereses particulares y, también, por los titulares de las entidades del Estado que eventualmente consideren que la aplicación de tales precedentes al caso en concreto resultan lesivos al ordenamiento jurídico.

Principales sentidos resolutivos del Tribunal del Servicio Civil

En cuanto a la atención de las controversias concretas sometidas a conocimiento del Tribunal del Servicio Civil, resulta innegable que las más de 54 mil resoluciones emitidas por su dos Salas para el mes de junio del año 2015, en los más de 68 mil casos atendidos, son testimonio incontrastable de la urgente necesidad. Pero también de la confianza depositada por los servidores y funcionarios en su independencia técnica y la calidad de los profesionales que lo integran, prefiriendo esperar la atención de sus casos que hacer uso del silencio administrativo negativo para acudir al órgano jurisdiccional.

A renglón seguido, se dedicarán unas líneas a algunos de los principales sentidos resolutivos expresados en algunas de las resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil que, si bien no constituyeron materia de precedente administrativo de observancia obligatoria, resultan importantes por el alcance general de lo resuelto.

- Hasta la aparición del Tribunal del Servicio Civil era una práctica común de las entidades sujetas al régimen laboral de la actividad privada el imponer sanciones disciplinarias a servidores y funcionarios que habían dejado de prestar servicios para sus respectivas entidades. Al respecto, si bien es cierto que esta posibilidad se encuentra expresamente prevista en las normas que regulan el régimen de la carrera administrativa y el Código de Ética de la Función Pública, así como en el nuevo régimen establecido por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, tal posibilidad no estaba contemplada para el caso del régimen privado que algunos organismos han adoptado como régimen laboral. Sobre el particular, el Tribunal del Servicio Civil ha interpretado que el poder de dirección del empleador sobre los trabajadores que le prestan servicios, del cual se deriva el ejercicio del poder disciplinario, dura en tanto se encuentre vigente la relación laboral y no se extinga por alguna de las causales establecidas en la normatividad de la materia. Por lo cual, resulta meridianamente claro que si un servidor o funcionario público ha dejado de prestar servicios para la entidad, ya no puede ser objeto de sanción alguna por parte de la entidad del Estado en la cual desempeñaba sus actividades. La variante atenuada de este principio, esto es, la determinación de responsabilidad disciplinaria sin aplicación de sanción por la circunstancia particular de ya no encontrarse vigente la relación laboral, debe ser igualmente proscrita por no ser más que una manifestación del referido poder disciplinario del empleador.
- La interpretación de la aplicación de los plazos de prescripción previstos en las normas que regulan el régimen disciplinario en los diferentes regímenes que regulan el empleo público ha sido también objeto del interés del Tribunal del Servicio Civil, especialmente en lo relacionado a la oportunidad de la declaración por parte de la Administración Pública. Al respecto, ha sido materia de frecuente discusión si la norma contenida en el artículo 233.3 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que prevé que la prescripción se alega como medio de defensa por parte de los administrados, debe ser interpretado de modo restrictivo para una posible aplicación de oficio por parte de las entidades. Sobre el particular, en reiteradas resoluciones se ha partido por analizar que uno de los presupuestos esenciales para el

ejercicio de la potestad disciplinaria conferida a la Administración Pública sobre los servidores a su servicio radica, precisamente, en la competencia, entendida como la aptitud para emitir válidamente actos administrativos del respectivo órgano, sea por razón de la materia, cuantía o tiempo. Sobre esto último, se ha interpretado que una vez superado el plazo de prescripción previsto en las normas procedimentales correspondientes, la entidad se torna en incompetente para ejercer válidamente la potestad disciplinaria al haberse excedido el tiempo en el que la Ley la faculta para su ejercicio, por lo cual se encuentra impedida de emitir actos administrativos en los que instaure procedimientos y/o imponga sanciones disciplinarias o, en modo semejante a lo señalado en el punto anterior, determine responsabilidad disciplinaria sin imponer sanción. Por todas estas razones, el Tribunal del Servicio Civil ha venido declarando de oficio la prescripción de los procedimientos disciplinarios, dejando de lado una interpretación restrictiva que, como es bien sabido, está prohibida en lo relativo a la aplicación de las normas que restrinjan o impongan cargas al ejercicio de los derechos fundamentales.

- La diversidad de los regímenes disciplinarios existentes en materia de empleo público –que ha empezado a ordenarse con el procedimiento disciplinario común regulado en la reciente Ley del Servicio Civil– ha ocasionado múltiples problemas de aplicación, entre los cuales destaca la aplicación simultánea de las infracciones previstas en el Código de Ética de la Función Pública con las normas propias de régimen de la carrera administrativa. Con relación a ello, el Tribunal del Servicio Civil ha interpretado que la imputación conjunta de las infracciones del Código de Ética y las faltas disciplinarias previstas en el Decreto Legislativo N° 276 resulta lesiva al debido procedimiento administrativo, por cuanto ambas están reguladas en normas diferentes, tienen procedimientos distintos y también prevén sanciones divergentes, lo que implica la nulidad de los procedimientos administrativos disciplinarios así instaurados, al contener un vicio insalvable para los correspondientes actos de inicio de procedimiento y/o de imposición de sanciones.
- La estricta regulación de las nomas de acceso al servicio civil es uno de los pilares sobre los que se asienta el régimen del empleo público, no solo porque garantiza la igualdad de condiciones sin discriminación entre las personas que postulan a una plaza de servidor público, que constituye una de las concreciones de los derechos laborales expresamente reconocidos por la Constitución Política del Perú, sino que garantiza el ingreso al servicio público de personas idóneas desde el punto de vista técnico y personal, que permitan el adecuado ejercicio de las funciones y la óptima prestación de los servicios que corresponden a sus respectivas entidades de la Administración Pública. Sobre el particular, el Tribunal del Servicio Civil ha conocido diversos casos, en los que las controversias giraban en torno al cumplimiento de un requisito, generalmente relacionado con el nivel profesional alcanzado por el postulante, sobre lo cual ha resaltado invariablemente la necesidad de cumplimentarlo en aras de garantizar la atención de las necesidades anteriormente mencionadas. Empero, también ha declarado la nulidad de los procesos de selección de personal en los cuales se hubiese denotado la parcialización de los comités evaluadores con respecto a una postulación en específico o en una inadecuada aplicación de los factores de evaluación. Sobre esto último, el Tribunal del Servicio Civil ha sido particularmente enérgico en los casos en los cuales las entidades se hubiesen negado arbitrariamente a designar a las personas que resultaron ganadoras en los respectivos concursos, alegando el ejercicio de facultades discrecionales, que al no tener amparo en el ordenamiento jurídico son un mero ejercicio arbitrario de las potestades conferidas a la Administración Pública.
- La clasificación de puestos al interior de algunos regímenes específicos de la administración, como es el caso de los registradores públicos y los docentes, ha sido uno de los problemas más frecuentes que tiene su origen, invariablemente, en el continuo cambio de las normas que los regulaban y la divergencia existente entre los niveles de carrera de cada uno de ellos, los cuales no siempre eran compatibles entre sí y que eran interpretados por las respectivas entidades, por lo general, en el sentido más desfavorable para los servidores públicos interesados; tema

que concita el especial interés del Tribunal del Servicio Civil, que ha analizado con cuidado las normas aplicables para resolver las controversias sometidas a su conocimiento.

- Cabe destacar, aunque ya no se encuentre vigente la competencia del Tribunal del Servicio Civil para conocer lo concerniente al pago de retribuciones, que existen algunos criterios importantes que se otorgaron sobre el particular entre los cuales se pueden mencionar: (a) La devolución de los montos dejados de percibir por efecto de la aplicación de sanciones de suspensión, despido o cese, que hubiesen sido revocadas en instancia definitiva por el Poder Judicial; (b) El pago por los días trabajados en exceso a la fecha en que el servidor público haya alcanzado la edad de cese prevista en el régimen de la carrera administrativa; y (c) El pago por los días trabajados cuando no se hubiese permitido al servidor el registro de su asistencia por haber llegado más allá de la hora de ingreso establecida.

IV. Actividad del Tribunal del Servicio Civil durante el periodo 2010 – 2015 en cifras

Desde el 15 de enero de 2010, fecha de su entrada en funcionamiento, el Tribunal del Servicio Civil viene ejerciendo en forma ininterrumpida su atribución de resolver en última instancia administrativa los recursos de apelación contra los actos emitidos por las entidades de la Administración Pública de nivel nacional, en las materias de su competencia.

En este acápite, se realizará un breve recuento de las principales actividades desarrolladas en cifras por el Tribunal del Servicio Civil en el cumplimiento de sus funciones desde el año 2010 hasta el 30 de junio del año 2015.

Casos resueltos

Pese a la gran carga procesal que afronta el Tribunal del Servicio Civil desde sus orígenes, con un ingreso de 71846 al 30 de junio de 2015, a dicha fecha se atendieron más de 68500 casos sometidos a su conocimiento (68602) (Ver Gráfico 1).

Por materia

Sobre este punto, se debe precisar que si bien la materia pago de retribuciones ya no es de competencia del Tribunal del Servicio Civil, dado el enorme volumen de casos resueltos sobre dicha materia, aún constituye la materia más recurrida, seguida del régimen disciplinario que sumadas, representan cerca del 90% de los casos presentados, así como el 91% de los casos resueltos (Ver gráficos 2 y 3).

Por regímenes

Respecto de los regímenes que atiende el Tribunal del Servicio Civil, tenemos que el 56% de los recursos de apelación se encuentran bajo el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 276, el 27% bajo el régimen especial del profesorado y el 7% bajo el régimen laboral de la actividad privada, entre otros. Similar distribución la podemos encontrar en los casos resueltos (Ver gráficos 4 y 5).

Por Sector

Respecto de los sectores de los que provienes los recursos de apelación que atiende el Tribunal del Servicio Civil, tenemos que el 39% corresponden al Sector Educación, el 27% al Sector

Salud, el 17% al Sector Trabajo y Promoción del Empleo y la diferencia se distribuye en el resto de sectores y organismos constitucionalmente autónomos. Similar distribución la podemos encontrar en los casos resueltos (Ver gráficos 6 y 7).

Finalmente, de los recursos de apelación presentados, el 28% han sido declarados fundados, el 23% han sido devueltos a las entidades al perder la competencia en materia de pago de retribuciones, el 17% han sido declarados infundados, el 13% improcedentes, el 10% corresponde a casos concluidos en aplicación de Resolución de Sala Plena N° 001-2011-SERVIR/TSC, el 4% han sido declaraos nulos, el 3% corresponde a casos concluidos por Ley N° 29702 (sobre D.U. 037-94), y el resto a otros casos.

V. Perspectivas y consideraciones finales

Perspectivas

Durante estos primeros cinco años de funcionamiento, la labor del Tribunal del Servicio Civil ha tenido como mar de fondo la confluencia y disparidad de diversos regímenes normativos que regulan la labor de los servidores públicos de nuestro país. Encontrar elementos comunes, dentro de un mar argumentativo que debe nutrirse tan pronto de los principios del derecho laboral como aquellos que informan al derecho administrativo, es una labor que exige un constante y enriquecedor diálogo que ha tenido como fruto criterios resolutivos que, como se ha desarrollado, han sido establecidos como precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades integrantes de nuestro Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

En el ámbito disciplinario, por ejemplo, a través de sus resoluciones, el Tribunal del Servicio Civil ha ido estableciendo ciertas pautas destinadas a hacer efectivas las garantías del debido procedimiento administrativo para el servidor sometido al poder disciplinario del Estado empleador. Con énfasis en el derecho de defensa, la estricta observancia de los plazos y términos procedimentales, la eliminación de los pasos que no aportan valor al procedimiento y la debida motivación de las resoluciones que imponen sanciones. Estos criterios, que adquieren la mayor importancia en el caso de la destitución o el despido como máximas sanciones disciplinarias impuestas, están siendo paulatinamente incorporadas en los procedimientos disciplinarios de las diversas entidades.

En lo relativo al pago de retribuciones, si bien, como se comentó, ya no constituye materia de conocimiento del Tribunal del Servicio Civil, éste ha realizado una profusa labor interpretativa destinada a determinar el sentido de las normas que regulan los diversos conceptos remunerativos que atañen al empleo público, a partir de un análisis integral que parte de principios constitucionales. Estos criterios, que parecen ir todavía a contramano de diversos esquemas de toma de decisión existentes en la Administración Pública, están siendo adoptados por un creciente número de entidades que no solo se han limitado a dar estricto cumplimiento a las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil, sino también los han recogido en normas jurídicas expresas dictadas en el ámbito de sus funciones.

En cuanto al cese de la relación de trabajo no derivada de la imposición de una sanción disciplinaria, se han emitido pronunciamientos en los que se ha resaltado la trascendencia de la estricta observancia de los procedimientos establecidos dentro de cada régimen laboral. Y la necesidad de que sean motivadas en causales expresamente previstas en las normas correspondientes, poniendo énfasis en la plena vigencia de los derechos laborales que asisten a los servidores

en tanto realicen labor efectiva para cada una de las entidades para las que prestan servicios.

Un desarrollo semejante se aprecia en cuanto al acceso al servicio civil y a los procedimientos de ascenso, encargatura, evaluación, destaque, rotación y traslado del personal de las diversas entidades sometidas a la competencia del Tribunal del Servicio Civil; adoptando tanto principios y normas constitucionales como la regulación legal específica de cada una de las materias que constituyen su quehacer.

Consideraciones finales

Finalmente, merece atención el especial cuidado y la preocupación que ha tenido el Tribunal del Servicio Civil y el equipo de su Secretaría Técnica en conjugar una adecuada atención a las controversias, planteadas por los servidores y funcionarios públicos, con procedimientos óptimos y céleres. A pesar de la elevada carga procesal que se debe afrontar y a la especialidad y disparidad de los temas que comprenden cada una de las materias que pueden ser sometidas a su conocimiento.

Como prueba de estos esfuerzos, mención especial merece el haber obtenido la certificación ISO 9001:2008 por los procedimientos de: “Resolución de Controversias – Recurso de Apelación”; Selección de Gerentes Públicos; Atención de Consultas Externas; Acceso a la Información Pública”, válido entre el 14 de noviembre de 2014 y el 13 de noviembre de 2017; el cual es motivo de legítima satisfacción, pero también de compromiso para mantener y mejorar los estándares de calidad alcanzados por SERVIR y, en particular, por el Tribunal del Servicio Civil.

Con todo esto, se puede vislumbrar cómo a partir de la creación del Tribunal del Servicio Civil, toda aquella realidad presentada en cuanto a los procedimientos administrativos que recaen sobre el ámbito del empleo público han sufrido una profunda transformación. Por la constante retroalimentación con las entidades de la administración en cuanto al sentido de sus resoluciones; por la mayor posibilidad de conocimiento normativo y de predictibilidad por parte de los administrados; una adecuada elaboración técnica que permite al órgano jurisdiccional mejor resolver sobre las materias de competencia del Tribunal del Servicio Civil.

Es así que, el Tribunal del Servicio Civil ha permitido que los servidores públicos cuenten con un órgano colegiado con independencia técnica, imparcial y especializada; que genera predictibilidad en el sistema de administración de recursos humanos, estableciendo criterios uniformes; y que garantiza la transparencia de sus decisiones en la resolución de las controversias que son sometidas a su conocimiento.

Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2015). *La mujer en el servicio civil peruano*. Lima. Extraído el 1 de julio de 2015 desde http://bit.ly/1Iugytt.

Beltrán Varillas, C. (2014). *Políticas públicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: análisis de la viabilidad de diecisiete planes regionales de igualdad de oportunidades en el Perú*. Revista de Ciencia Política y Gobierno-PUCP, Vol. 1, N.° 2, pp. 75-101.

Defensoría del Pueblo de Perú (2009). *Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*

(Enero-Diciembre 2008). Extraído el 1 de julio de 215 desde http://bit.ly/1QsKhWh.

De Lessa Carvalho, F. L. (2010). *El acceso igualitario a la función pública: Análisis del derecho español y brasileño*. Tesis doctoral. España: Universidad de Salamanca.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2014). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la Administración Pública Colombiana*. Colombia.

Instituto Nacional de las Mujeres de México y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *ABC de Género en la Administración Pública*. 2.° Edición. México.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2014). *Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras, no existo*. Documento de trabajo. Perú, Extraído el 3 de julio de 2015 desde http://bit.ly/1m87Nek

Observatorio de Asuntos de Género de Colombia (2011). *La participación de mujeres en Colombia: Avances, retos y análisis sobre la presencia y acceso de las mujeres a los espacios de decisión en el país*. Boletín 13 de octubre de 2011. Colombia: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Organización de los Estados Americanos (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos realizada en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969. Extraído el 30 de junio de 2015 desde http://bit.ly/1g6YYsT

Organización de las Naciones Unidas (1979, diciembre 18). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Extraído el 30 de junio de 2015 desde http://bit.ly/VJkZJY

Servicio Nacional de la Mujer, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Centro de Estudios de Género y Cultura para América Latina & Universidad de Chile (2004). *El trabajo que tenemos, el trabajo que queremos*. Estudio sobre la mujer en los servicios públicos. Chile: Universidad de Chile. Extraído el 1 de julio de 2015 desde http://bit.ly/1Fc1Qyz

Referencias Normativas

Decreto Supremo N.º 027-2007-PCM. Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 25 de marzo de 2007. Extraído el 1 de julio de 2015 desde http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/opp/2008/DS-027-2007-PCM.pdf

Decreto Supremo N.º 052-2011-PCM. Decreto Supremo que modifica el numeral 9, Políticas Nacionales en materia de Empleo y MYPE, sub numeral 9.1 del artículo 2º del Decreto Supremo Nº 027-2007-PCM.Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 21 de junio de 2011.

Decreto Supremo N.º 004-2012-MIMP. Decreto Supremo que aprueba el “Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017”. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 18 de

agosto de 2012. Extraído el 1 de julio de 2015 desde http://bit.ly/1o9LFzh.

Decreto Supremo N.º 005-2014-JUS. Aprueba Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 5 de julio de 2014. Extraído el 1 de julio de 2015 desde http://bit.ly/1kwjwfk.

Ley Nº 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual. Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 27 de febrero de 2003.

Ley Nº 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 16 de marzo de 2007.

Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil. Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 4 de julio de 2013.

Resolución Ministerial Nº 121-2015-TR. Informe técnico que contiene propuestas de políticas públicas referidas al teletrabajo para garantizar su desarrollo y su preferente utilización a favor de las poblaciones vulnerables. Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 29 de mayo de 2015.

Sentencia de inconstitucionalidad del expediente 018-2003-AI/TC, de fecha 26 de abril de 2004. Extraído el 30 de junio de 2015 desde http://bit.ly/1TQD1I4.

Reseña biográfica

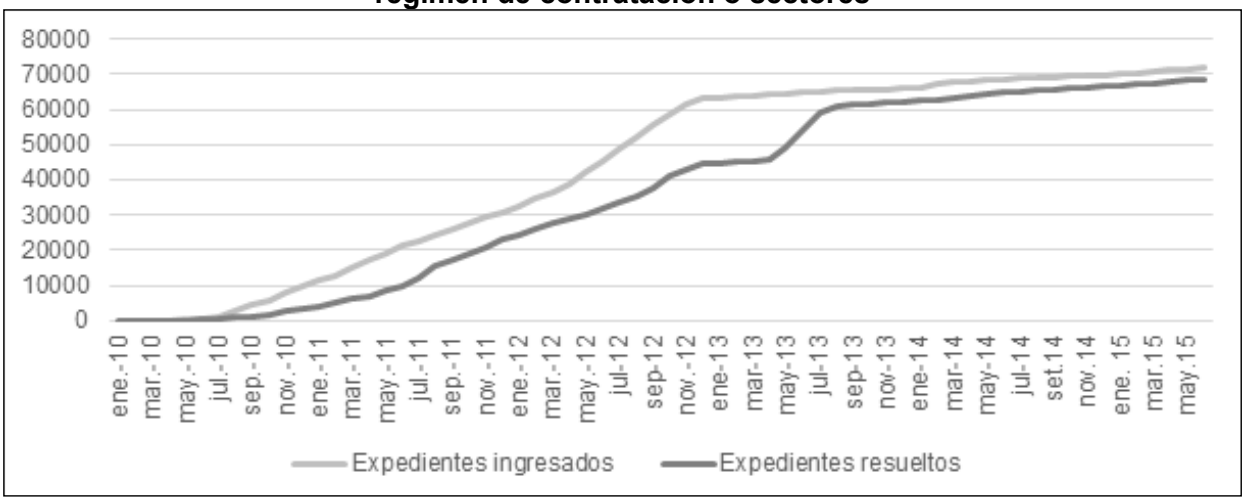
Ana María Risi Quiñones

Secretaria Técnica del Tribunal del Servicio Civil. Abogada colegiada de la Universidad de Lima, Magíster en Administración por la Universidad ESAN, con Diploma de Estudios Avanzados de doctorado en Derecho Empresarial por la Universidad Continental y la Universidad de Sevilla (España) y candidata al grado de Doctor. Con más de veinticuatro años de experiencia profesional, ocupando cargos directivos en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), y en la Contraloría General de la República; asesora legal interna en el Citibank Perú. Evaluadora de proyectos de mejora y del Premio Nacional a la Calidad del Centro de Desarrollo Industrial de la Sociedad Nacional de Industrias desde el año 2008. Evaluadora del Premio Iberoamericano de la Calidad desde el año 2013. Redactora en jefe de la versión virtual de la Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos de la Calidad en la Administración Pública de la Fundación CEDDET, Madrid, España en el año 2010. Becada a cursos de calidad en la administración pública en España y Colombia y como participante del programa de visitantes internacionales líderes “Anticorrupción y Credibilidad en el Gobierno y los Negocios” por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica. Miembro de la Asociación Fiscal Internacional (IFA), del Instituto Peruano de Derecho Tributario (IPDT) y del Ilustre Colegio de Abogados de Lima.

Autoridad Nacional del Servicio Civil – Tribunal del Servicio Civil
Calle Mariscal Miller N° 1153-1157, Jesús María, Lima, Perú
arisi@servir.gob.pe
www.servir.gob.pe

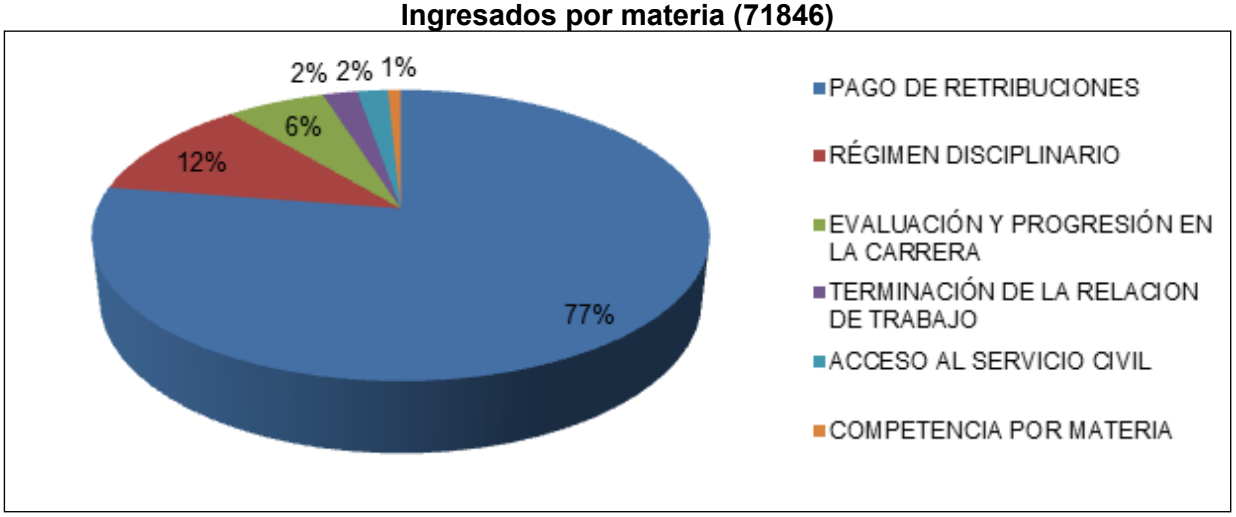
Cuadros, tablas y gráficos

Gráfico 1
Expedientes Ingresados vs. Expedientes Resueltos según criterios de materia, régimen de contratación o sectores



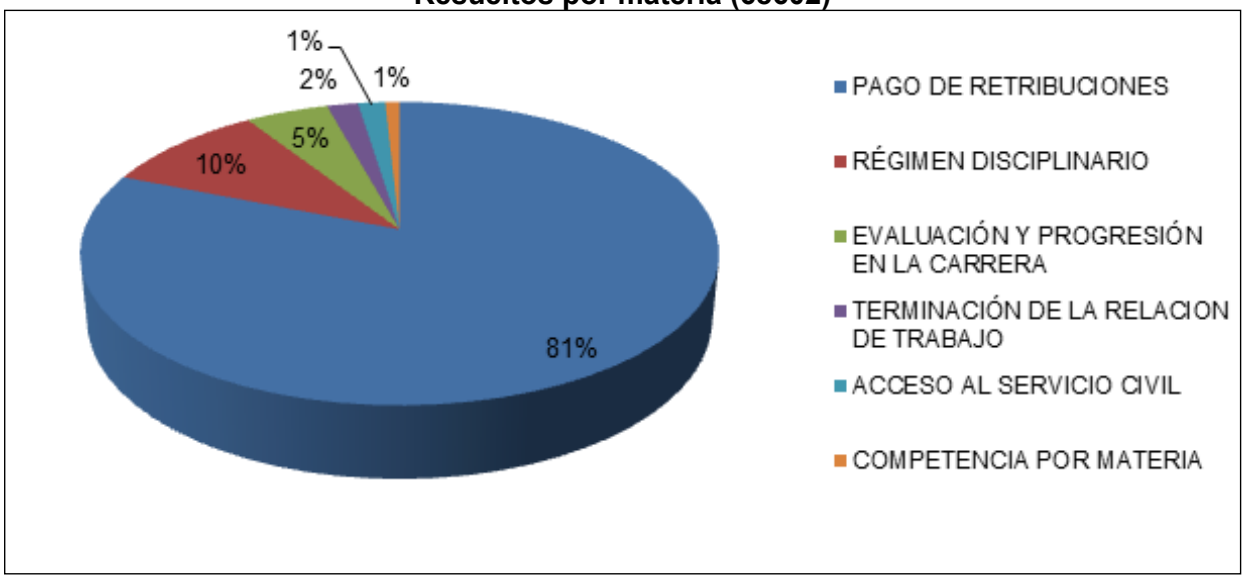
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2
Ingresados por materia (71846)



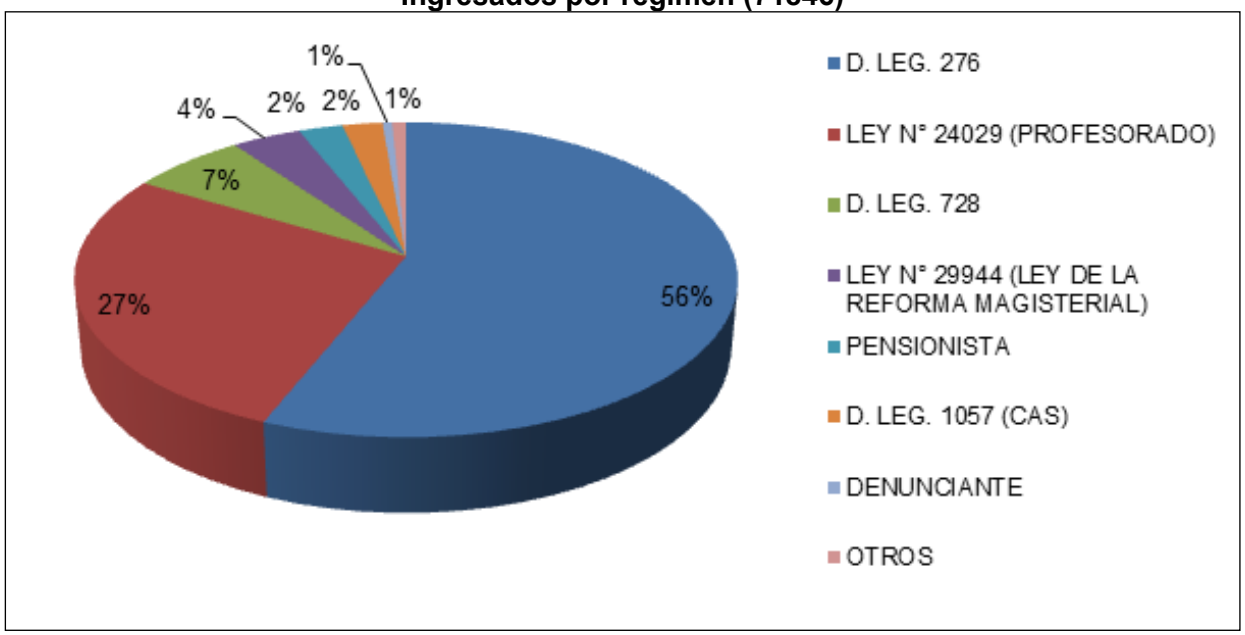
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3
Resueltos por materia (68602)



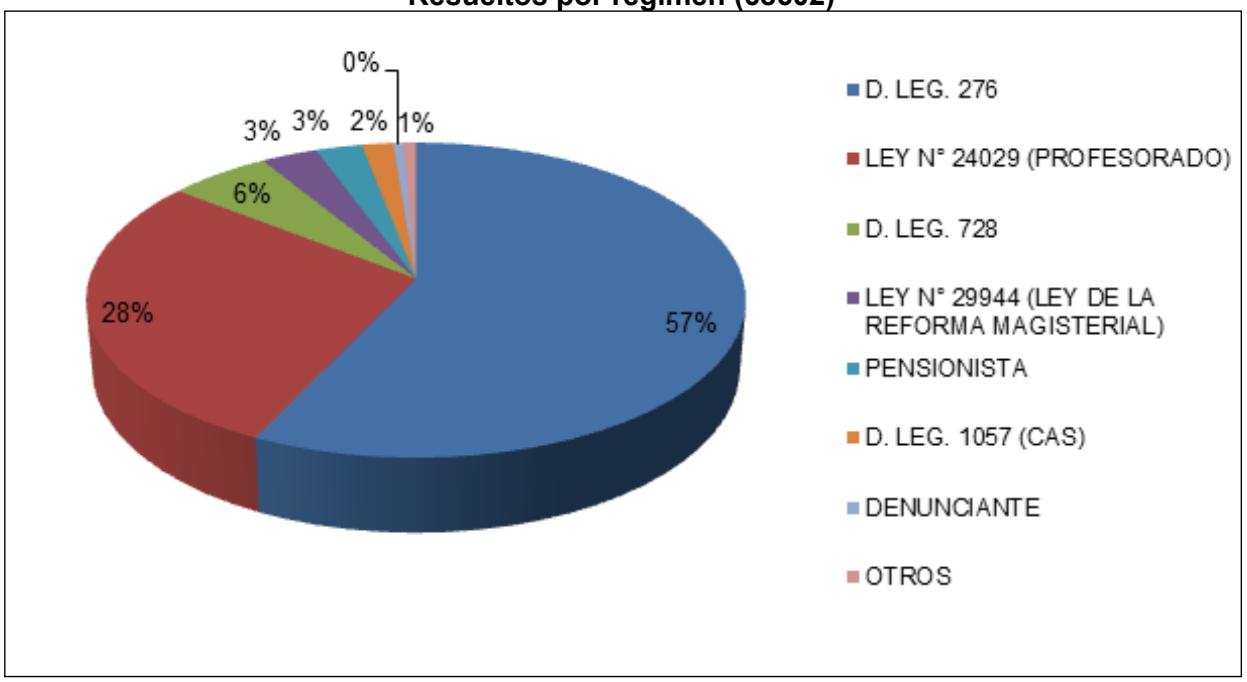
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4
Ingresados por régimen (71846)



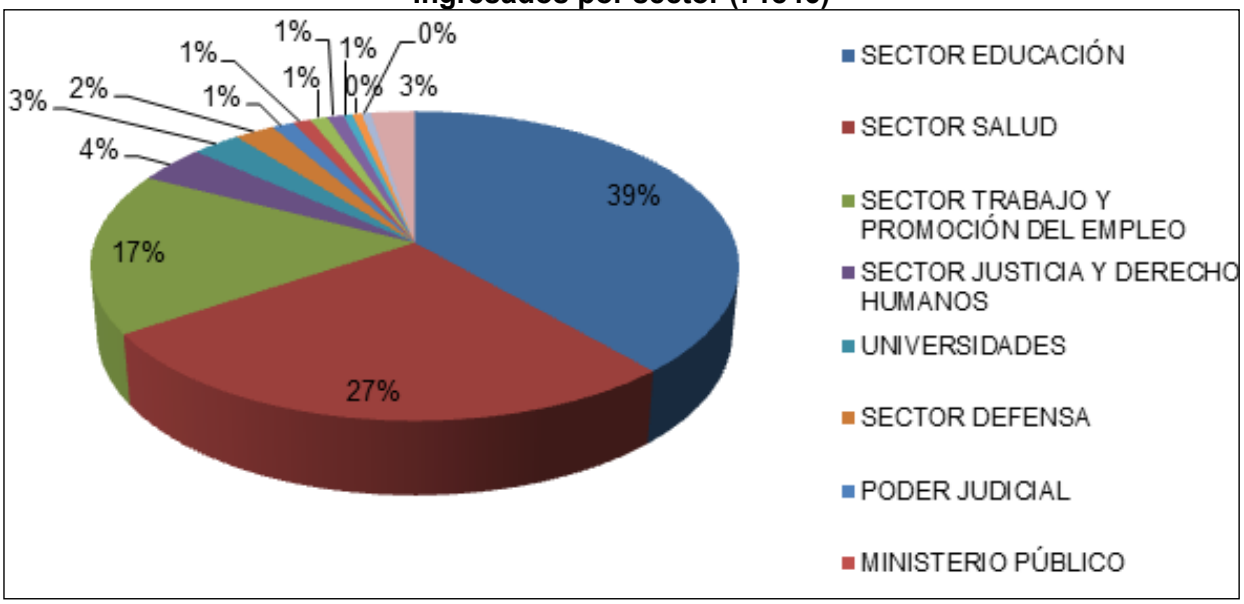
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5
Resueltos por régimen (68602)



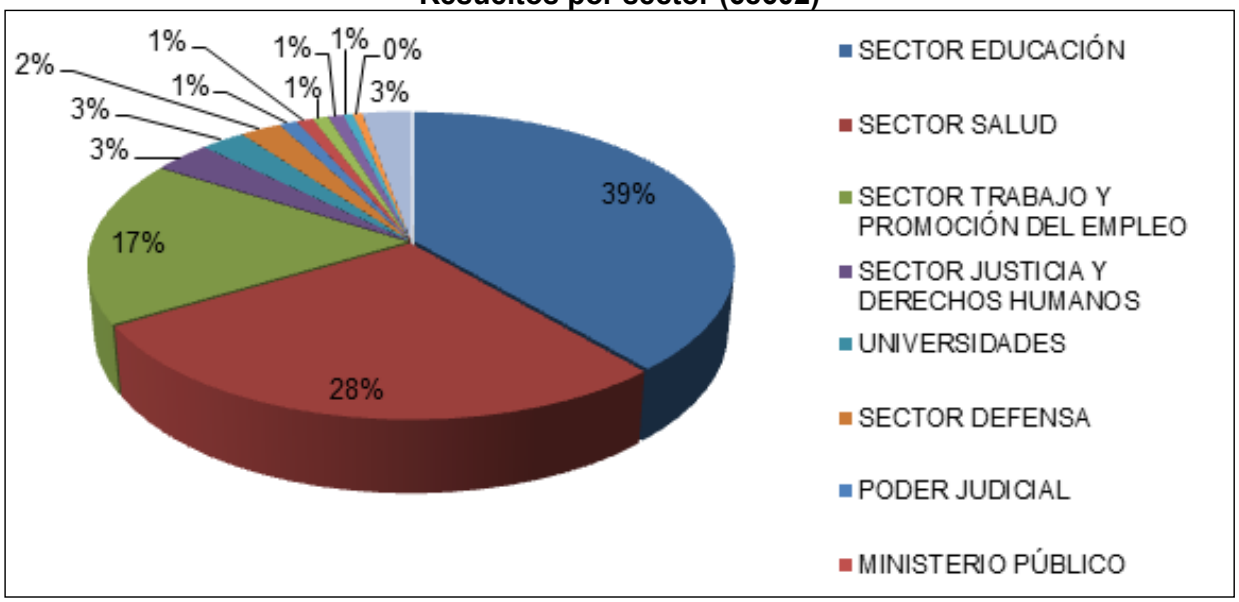
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6
Ingresados por sector (71846)



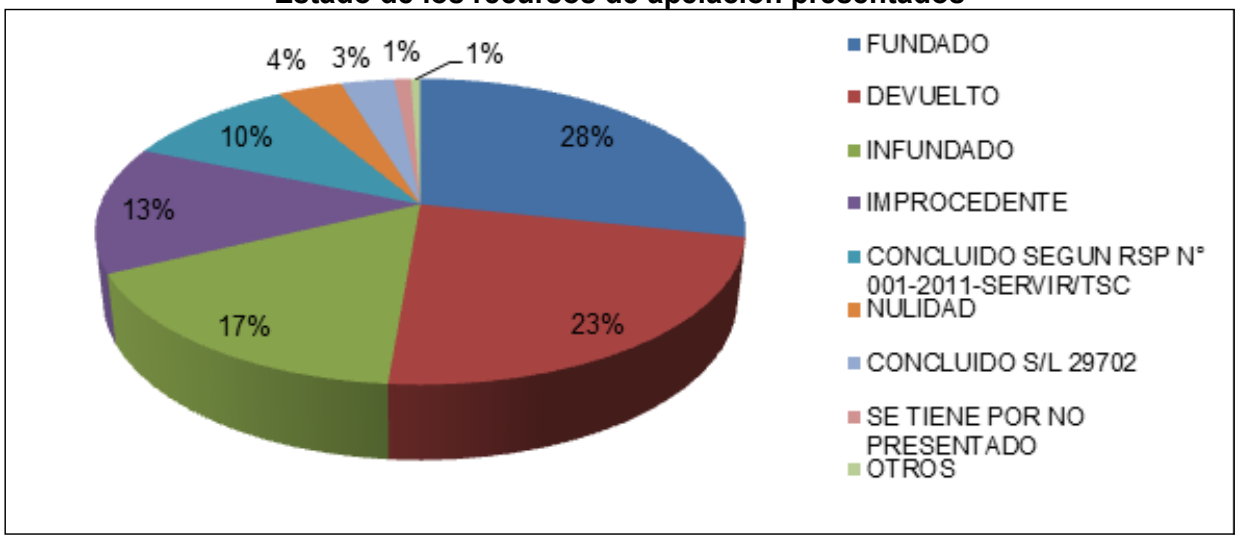
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7
Resueltos por sector (68602)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8
Estado de los recursos de apelación presentados



Fuente: Elaboración propia.

Resumen

La aparición de tribunales administrativos encargados de resolver controversias entre los administrados y las entidades de la Administración Pública no ha estado exenta de críticas. Especialmente desde el planteamiento liberal clásico que establece una configuración del Estado, que parte de una estricta distribución de funciones, donde la solución de conflictos debería recaer exclusivamente en el Poder Judicial y no en el Poder Ejecutivo que, de por sí, no podría ofrecer las garantías de imparcialidad y defensa que forman parte esencial del debido proceso; toda vez que estas exigencias se encuentran debidamente garantizadas por el proceso contencioso administrativo previsto en la Constitución Política del Perú.

La desactivación del antiguo Tribunal Nacional del Servicio Civil trajo como consecuencia el traslado de la resolución de conflictos a un Poder Judicial, que no siempre estaba preparado para abordar las materias propias del empleo público. Caracterizado por la convergencia de diversos regímenes laborales y administrativos y la existencia de una legislación profusa, cuando no contradictoria. El propio proceso contencioso administrativo presenta ciertas deficiencias estructurales que no permitían la resolución célere y óptima de las controversias sometidas a su conocimiento, tales como: Dilaciones indebidas; extensión del tiempo del derecho vulnerado; menor tiempo dedicado para estudiar los casos; incentivos a la lógica de descarga procesal; dificultad para generar predictibilidad y afectación de la calidad de las sentencias judiciales.

A partir de la implementación del Tribunal del Servicio Civil, se cuenta con criterios técnicos y uniformes en materia de empleo público, a través de la emisión de precedentes administrativos de observancia obligatoria sobre los siguientes tópicos:

- Competencia del Tribunal del Servicio Civil.
- Competencia para resolver en materia de despido.
- Aplicación del Principio de Inmediatez.
- Obligatoriedad de la previa comunicación de cargos.
- Remuneración computable para el cálculo de beneficios económicos.
- Plazo de prescripción de los beneficios económicos del régimen de la carrera administrativa.

Asimismo, a través de la emisión de resoluciones de controversias particulares, el Tribunal del Servicio Civil, ha emitido criterios tales como: la imposibilidad de aplicación de sanción disciplinaria a los servidores y funcionarios del Estado sujetos al régimen privado con vínculo extinguido, la ilegalidad de la imputación simultánea de faltas éticas y disciplinarias, prescripción de las faltas disciplinarias, entre otros.

Finalmente, cabe mencionar, como prueba de nuestro permanente compromiso con la calidad del servicio al público, merece mencionarse la obtención de la certificación ISO 9001:2008 por los procedimientos de “Resolución de Controversias – Recurso de Apelación, Selección de Gerentes Públicos, Atención de Consultas Externas, Acceso a la Información Pública”, válido hasta el 13 de noviembre de 2017.

Ponencia 2: Resolución de Conflictos Laborales en el Sector Público en la

Comisión de Personal como Instancia Conciliatoria. Experiencia de la República Dominicana

Mariza De la Cruz Hernández

a. Introducción

El sector público representa una proporción muy importante del empleo en todos los países del mundo. Sin embargo, las relaciones laborales en la administración pública, conllevan situaciones y dificultades diferentes al sector privado, que desde siempre han llevado a los legisladores a excluir a los servidores públicos de las disposiciones legislativas que rigen las relaciones laborales privadas y a prever disposiciones especiales para esta categoría de trabajadores; ya sea mediante la elaboración de estatutos de la administración pública o a través de la adopción de leyes y reglas especiales, como es el caso particular de la República Dominicana.

En la sociedad moderna la existencia de conflictos es una expresión más de las libertades y garantías, propia del sistema democrático y más aún en la República Dominicana que constitucionalmente está determinado como "Un Estado Social y democrático de derecho…fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos". Son esas disputas, libertades y garantías las que dan lugar a la existencia de los conflictos laborales en el sector público.

Las relaciones laborales en el sector público de toda parte del mundo tienen características muy peculiares y en ocasiones difíciles de procesar, ya que el Estado es al mismo tiempo, regulador, garante de los derechos de los trabajadores y de empleadores; pero al mismo tiempo es empleador, lo que conlleva que las relaciones laborales en el sector público tienen necesidades muy particulares para armonizar no solo el rol del Estado como empleador, sino también el de los propios servidores público.

En reconocimiento de las necesidades especiales de las relaciones laborales en el sector público, se ha instituido en el país desde el año mil novecientos noventa y uno, vigente en la actual Ley No. 41-08 de Función Pública, la Comisión de Personal; con atribuciones de conciliación en su ámbito de competencia, para conocer y procesar, de conformidad con los reglamentos complementarios a dicha ley, las peticiones o reclamos que presenten los servidores públicos, sean o no de carrera.

b. Antecedentes

Desde mediados del siglo pasado, la Organización Internacional del Trabajo ha establecido las bases para el uso de mecanismos voluntarios de resolución de conflictos laborales. Y de manera sistemática en sus recomendaciones y los estudios realizados o avalados por esta, exhorta tanto al sector privado, como al público, hacer uso de la conciliación voluntaria e insiste para que los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales sean concebidos de manera tal que contribuyan a la solución pacifica y a la promoción de la negociación colectiva, tanto en el sector público como en el privado.

La Comisión de Personal fue instituida en la Republica Dominicana mediante la antigua Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa No. 14-91 en el año 1991, hoy derogada y sustituida por la Ley de Función Pública No. 41-08. Está Ley en sus artículos del 15 al 17, contiene las disposiciones relativas a la Comisión de Personal, regulada además por los artículos del 13 al 20 del

Reglamento de Relaciones Laborales No. 523-09 de Relaciones Laborales en la Administración Pública.

c. Marco teórico

Conflicto y Conflicto Laboral. El conflicto es una situación que enfrenta a uno o varios individuos con otro(s) protegido (s) por un derecho, respecto de la satisfacción de un interés simple, o por la existencia, extensión o ejercicio de un derecho. Situación en que dos o más personas con intereses contrapuestos entran en confrontación, o emprenden acciones mutuamente antagonistas, con el objetivo de neutralizar, dañar o eliminar a la parte rival, para lograr la consecución de los objetivos que motivaron dicha confrontación.

El conflicto laboral tiene su origen en la confrontación de intereses; cuando mayor conocimiento se tiene del conflicto es más sencillo atender a las demandas o negociarlas. Es clave que el conflicto se exteriorice; si sólo se manifiesta como un malestar, poco se puede hacer; es necesario externar su esencia para que la parte contraria sepa que es lo que se demanda, no caben demandas de carácter abierto. El conflicto debe ser exteriorizado y concreto. Es importante conocer los objetivos de la resolución alternativa de conflictos laborales en las instituciones públicas, tomando en consideración el rol de la Comisión de Personal; el alcance de la resolución de conflictos laborales en instituciones pública; los Conceptos básicos acerca de conflicto y conflicto laboral; la Clasificación de los conflictos laborales y las causales más comunes de los que se presentan en instituciones públicas, y los conflictos laborales en el sistema jurídico dominicano haciendo referencia a la Constitución Política del país, Ley de Función Pública, Código de Trabajo, la Ley de Procedimiento Administrativo y al Convenio 151 de la OIT.

Objetivos de la Resolución de Conflictos Laborales en las Instituciones Públicas: 1) Dar respuesta al mayor número de casos posible, sin necesidad de que lleguen al sistema de justicia y de esta manera ahorrar tiempo y recursos tanto al Estado como a los servidores y a la población en general. 2) Encontrar salidas negociadas a los conflictos laborales en las entidades públicas, respetando los derechos fundamentales de los servidores y servidoras, el debido proceso, preservando la institucionalidad democrática, el respeto a la Ley y a los procesos administrativos e institucionales. 3) Contribuir con la existencia de relaciones laborales armoniosas en las instituciones públicas, en el interés de prevenir conflictos que puedan poner en riesgo el acceso de la población a servicios básicos como salud, educación, justicia, transporte entre otros 4) Aportar para que los conflictos laborales en las instituciones pública se resuelvan en apego y respeto irrestricto a los valores y principios establecidas en la Constitución Política del País, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley de Función Pública y sus reglamentos de aplicación.

Alcance de la Resolución de Conflictos Laborales en las Instituciones Públicas. Los sistemas de resolución de conflictos laborales, tanto en el sector público como en el privado, se han ido ampliando; no se limitan a controversias de derecho, abarcan conflictos de derechos y conflictos intereses o económico. La tendencia es sistemas más integrales que reconozcan la gran complejidad de las relaciones sociales e interpersonales, que se manifiestan de muchas maneras en el lugar de trabajo. El ámbito de aplicación de la Ley No. 41-08 de Función Pública, establece el carácter incluyente de esta norma, la cual se aplica a todos los entes y organismos del Estado, las entidades autónomas, los municipios, y en los órganos constitucionales, salvo las excepciones que establece en su Artículo 2°.

Clasificación de los conflictos laborales

La doctrina, además de diferenciar los conflictos laborales de los que estrictamente no los son, suele clasificar los mismos atendiendo a diferentes criterios como es por la naturaleza de los conflictos, por las pretensiones de las partes en conflictos, así como también por quienes enfrentan el conflicto. Por la naturaleza de los conflictos laborales suelen clasificarse en conflictos individuales y conflictos colectivos. Son individuales los que atañen o involucran a un solo trabajador, o a varios en su capacidad individual, o en relación a sus contratos individuales de trabajo. En este caso son considerados como individuales aquellos conflictos que tienen su razón de ser en una condición contractual que afecta a los intereses pactados en el contrato de trabajo, aunque éstos afecten a una pluralidad de sujetos. La Comisión de Personal en el país, conoce en conciliación conflictos individuales, en su mayoría de derecho.

Dentro de las causales de conflictos laborales individuales en las entidades públicas están: Destitución por falta; Aumento y reajuste salarial; Recalificación de cargos; Sanción disciplinaria; Resultado de valuación de desempeño; Controversia entre el servidor y superior inmediato; Abandono del cargo; Condiciones de trabajo; Degradación del servidor público; Traslados; Pensión; Acoso sexual; Violación a la Ley de función pública y sus reglamentos, por parte de superior inmediato, titular de la institución o el propio empleado; Cancelación por falta, permiso, violación al debido proceso; Desvinculación del cargo por edad; Violación del procedimiento establecido para cuando el servidor esta en el curso de una causal de destitución; Vulneración de las normas para imponer sanciones disciplinarias; Los colectivos son los que tienen su origen en una condición de trabajo pactada colectivamente y que pueden afectar a uno o varios trabajadores.

Los conflictos colectivos pueden ser por derechos como por ejemplo, condiciones laborales e incumplimiento de acuerdos pactados y de interés o económicas, como la renegociación de pactos colectivos, aumentos salariales no contemplados o antes del tiempo previsto entre otros. Se consideran conflictos colectivos económicos o de interés todos aquellos conflictos que se originan por el desequilibrio de intereses colectivos económicos entre los servidores públicos y la administración pública, o en la defensa de los intereses comunes de los servidores públicos.

Por las pretensiones de las partes se clasifican en conflictos jurídicos y conflictos de intereses o económicos. El conflicto jurídico o relativo a derechos surge de las divergencias ante la interpretación de la norma preexistente, sea ésta una norma legal o una norma convencional; el conflicto jurídico se basa en la existencia de un derecho amparado en una norma dictada por el Estado o convenida colectivamente, la cual sirve de fundamento a las pretensiones. El conflicto jurídico o de derecho puede ser de naturaleza tanto individual como colectiva. Se consideran conflictos colectivos jurídicos o de derecho, todos los que se originan como consecuencia del incumplimiento o interpretación de un contrato o convención colectiva de trabajo y aquellos que persiguen el cumplimiento de la ley o de un reglamento interno de trabajo en el caso de las instituciones autónomas, o de un reglamento de funcionamiento interno de la institución o dependencia que afecte las condiciones de trabajo y empleo de los servidores públicos, siempre que en cualquiera de estos casos se encuentre afectada una colectividad de trabajadores.

El conflicto de interés o económico es cuando previamente a la norma existe un interés, a los cuales se quiere dar contenido. Se deriva de diferencias sobre la determinación de futuros derechos y obligaciones. No tiene su origen en un derecho existente, sino en el interés de una de las partes para crear ese tipo de derecho mediante su incorporación en un convenio colectivo,

sea este formal o no, y la oposición que opone la otra parte. En el sector público estos conflictos son los que conllevan acciones de protestas colectivas como el caso de las huelgas en el sector salud, educación. Son parte en los conflictos colectivos, la asociación o federación de asociaciones de servidores públicos, el sindicato o federación de sindicatos, los servidores públicos no sindicalizados; y por la administración pública, la institución o instituciones públicas correspondientes, el órgano rector del sistema de función pública, se trate de situaciones que afecten a la generalidad de servidores públicos o en la medida en que este intervenga en busca de alternativa para prevenir o solucionar conflictos.

Conflictos Laborales en el Sistema Jurídico Dominicano

En la Constitución Política de la República Dominicana existe un reconocimiento expreso de la existencia del conflicto laboral, en lógica con el sistema de relaciones laborales que se procura, cuando expresa “El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y la concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado”, de igual forma le garantiza derechos básicos al decir “Son derechos básicos de trabajadores y trabajadoras, entre otros; la libertad sindical, la seguridad social, la negociación colectiva, la capacitación profesional, el respeto a su capacidad física e intelectual, a su intimidad y a su dignidad personal.”

La Constitución reconoce de manera expresa los conflictos de intereses, los cuales vinculan a los laborales entre los servidores/funcionarios públicos; y el Estado, trata de prevenirlos en las siguientes disposiciones: “Los Ministros y Viceministros no pueden ejercer ninguna actividad profesional o mercantil que pudiere generar conflictos de intereses.” (artículo 135º) “Ningún funcionario o empleado del Estado puede desempeñar, de forma simultánea, más de un cargo remunerado salvo la docencia (...)”. (artículo 144º)

De igual forma dentro de las atribuciones que le confiere al Tribunal Superior Administrativo se da un reconocimiento expreso a los conflictos laborales en el sector público al decir: “Conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contenciosas administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles”.

En la Ley de Función Pública la resolución de conflictos laborales en el sector público está presente en gran parte de su contenido, de manera particular en los artículos del 15° al 17°, conforme los cuales debe existir una Comisión de Personal, en todas las instituciones públicas con atribuciones de conciliación en su ámbito de competencia, en donde se conocen y procesan, las peticiones o reclamos que presenten los servidores públicos, sean o no de carrera. Los acuerdos de conciliación emanados de ellas son de cumplimiento obligatorio y sujeto a ejecución forzosa ante la jurisdicción administrativa. Asimismo, los artículos 72° al 76°, expresan: “Los servidores públicos tienen derecho a interponer los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico, con el objetivo de producir la revocación del acto administrativo que les haya producido un perjuicio, agotados los cuales podrán interponer el recurso contencioso-administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Establece el procedimiento para dichos recursos y la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer y decidir acerca de las reclamaciones y peticiones que eleven los servidores públicos en materias disciplinarias, y de otras índoles... cuando no haya sido posible resolverla por vía administrativa directa (…)”.

De Igual forma la Ley N° 107-13 contiene disposiciones relativas a la Resolución de Conflictos en el sector público, las cuales pueden ser aplicadas a los conflictos laborales que se presenten en las instituciones públicas, e incluso instituye el procedimiento administrativo arbitra. El Código de Trabajo de la República Dominicana, es el instrumento jurídico que regula las relaciones laborales entre los empleados del sector privado y sus empleadores. Este se aplica a todos los conflictos que surjan entre empleadores y trabajadores derivados del contrato de trabajo entre las partes. Sin embargo, por la importancia que reviste para los empleados, los empleadores y el Estado como ente regulador y supervisor en este caso; el código de trabajo trata de manera particular lo relativo a los conflictos económicos, de las huelgas, y de los paros, en el entendido de que todos son conflictos laborales. Pero para estos tipos de conflictos tiene previstas salidas alternativas como la conciliación, laudo arbitral y la mediación.

Procedimientos Alternativos para la Resolución de Conflictos Laborales en el Sector Público

Los aspectos más importantes se describen en los principales procedimientos alternos y los más utilizados según la OIT, para la Prevención y Resolución de Conflictos Laborales en el Sector Público, entre estos se destacan: el diálogo, la negociación, la facilitación, la mediación, la conciliación y el arbitraje, enfocado al sector público de la República Dominicana, al marco normativo y en que forma pueden ser utilizados en la Comisión de Personal. Una de las mejores herramientas de prevención contra los problemas laborales es un sistema de relaciones laborales basadas en el consenso. El diálogo y la negociación pueden y deberían ser factores claves para la equidad, la eficiencia y el buen funcionamiento de las relaciones laborales en el sector público. Pero la existencia de intereses contrapuestos es fuente de conflictos, es por eso que no obstante, en este campo, entran en juego factores de interés público muy especiales; y de otra parte intereses políticos individuales y partidarios de los actores en la administración pública. La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en el año 1978 el Convenio Número 151, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, que entró en vigencia el 25 de febrero del año 1981, en el que se abordan las características singulares del sector público.

d. Análisis de experiencia de Resolución de Conflictos en la Comisión de Personal

La Comisión de Personal en el sistema de función pública del país, es una instancia de conciliación dentro de su ámbito de competencia, garante de los derechos de los servidores y funcionarios públicos. En cada órgano o entidad pública sujeta a la Ley de Función Pública. Existe una Comisión de Personal ad-hoc integrada por representante de la entidad pública empleadora, del Órgano Rector del Sistema de Función Pública (Ministerio de Administración Pública) y por el empleado interesado o su representante. La Comisión de Personal fue instituida en la Republica Dominicana mediante la antigua.

Atribuciones de la Comisión de Personal

La Ley de Función Pública y el Reglamento de Relaciones Laborales confieren a la Comisión de Personal en su ámbito de competencia, sin menoscabo de los recursos administrativos y contencioso-administrativos que puedan ejercer los servidores públicos, atribuciones de conciliación para: 1) Conocer y procesar, de conformidad con los reglamentos complementarios de la Ley de Función Pública, las peticiones o reclamos que presenten los servidores públicos, sean o no de carrera, 2) Fungir como instancia de conciliación dentro de su ámbito de competencia, 3) Conocer los asuntos atinentes a periodo de prueba, evaluaciones del desempeño, condiciones de trabajo, traslados, régimen ético y disciplinario, adiestramiento y otras acciones de personal

que le interesen a todo funcionario o servidor público, 4) Cumplir con el procedimiento establecido por La ley de Función Pública y el Reglamento de Relaciones Laborales para su funcionamiento, 5) Garantizar los derechos y legítimas prerrogativas consagradas a favor del funcionario o servidor público y de la administración en sus reclamos.

La Comisión de Personal tiene competencia en atribuciones de conciliación para conocer los conflictos laborales, tanto individuales como colectivos, que surjan entre los servidores públicos y la administración como consecuencia de la ejecución, suspensión, terminación del vínculo laboral, los derechos y deberes vinculados con este; de igual forma conocerá de acciones tendentes a prevenir conflictos laborales en el sector público. Y en atribuciones de vigilancia para conocer de los conflictos, reclamos que surjan como consecuencia de la aplicación de las normas y procedimientos establecidos para aplicación e implementación de la carrera administrativa y la profesionalización de la función pública. En tal sentido además de las asignadas en otras normas, las Comisiones de Personal cumplen las funciones siguientes:

- Conocer y procesar las peticiones o reclamos que presenten los servidores públicos, sean o no de carrera.
- Conocer y procesar todos los conflictos que surjan entre el servidor/funcionario y la administración como consecuencia del periodo de prueba del servidor, evaluaciones del desempeño, condiciones de trabajo, traslados, régimen ético y disciplinario, adiestramiento y otras acciones de personal que interesen a todo funcionario o servidor público.
- Conocer y procesar los conflictos o las quejas que surjan entre el servidor público/funcionario y la administración como consecuencia de destitución, suspensión o desvinculación del puesto, aumento salarial, recalificación de cargos, sanción disciplinaria, controversias entre el servidor y superior inmediato, abandono del cargo, degradación, pensión, reajuste salarial, reducción de salario, salario compartido.
- Conocer y procesar en el aspecto disciplinario las quejas que presenten servidores/funcionarios por acoso sexual, sin importar la jerarquía de los servidores involucrados y sin perjuicio del derecho del afectado a ejercer las acciones que establece el derecho común al respecto.
- Conocer y procesar cualquier violación a la ley 41-08 y sus reglamentos, por parte de superior inmediato, titular de la institución o el propio servidor, o entre servidores.
- Conocer y procesar todas las controversias o conflictos que surjan entre el servidor, servidora, funcionario, funcionaria pública y la administración, como consecuencia de la ejecución del contrato de trabajo o vinculante con este órgano rector.
- Conocer y procesar las reclamaciones que formulen servidores/as de carrera que hayan optado por el derecho preferencial a ser vinculados, cuando se les supriman sus empleos, por considerar que han sido vulnerados sus derechos.
- Conocer y procesar las reclamaciones que presenten los servidores por los efectos de las incorporaciones a los nuevos puestos de la entidad o por desmejoramiento de sus condiciones laborales o por los encargos.
- Conocer y procesar las reclamaciones que en materia de concurso, procesos de selección y evaluación del desempeño sean hechas por los servidores o funcionarios o atribui-

das por procedimiento especial.

- Conocer y procesar las reclamaciones por presunta violación al procedimiento previsto por la ley de función pública para el servidor o funcionario inculpado en una causal de destitución.

- Conocer en atribuciones de Conciliación de los conflictos laborales que surjan entre la entidad empleadora y la asociación o federación de servidores público de dicha entidad. La Comisión de Personal como instancia de Conciliación y resolución de conflictos laborales se basa en los principios de voluntariedad, buena fe de las partes y confidencialidad. Podrá utilizarse de manera previa al inicio de cualquier otro procedimiento establecido en Ley de Función Pública en cuyo caso se suspenderá el plazo de la prescripción hasta por treinta días.

Estructura orgánica y funcional responsable de la resolución de conflictos

El reglamento N° 523-09, del 21 de julio del 2009, de Relaciones Laborales en la Administración Pública, pone a cargo del Ministerio de Administración Pública como órgano rector del empleo público y de los distintos sistemas y regímenes previstos por la ley y el reglamento, implantar el Sub-sistema de Relaciones Laborales; y evaluar sistemáticamente la aplicación de las disposiciones legales y administrativas que regulan las relaciones de trabajo en el sector público, a cuyos fines en su Artículo 8° establece atribuciones especificas a cargo de la Dirección de Relaciones Laborales área que corresponde al eje estratégico Profesionalización de la Función Pública, a cargo del Vice-Ministerio de Función Pública, y que tiene a su cargo la resolución de conflictos en el Sector Público.

Los procesos claves a cargo de la Dirección de Relaciones Laborales se encuentran dentro misional de Asesoría y Monitoreo, que tiene como objetivo “Asesorar y acompañar a las instituciones públicas en la implementación de las políticas diseñadas para el fortalecimiento institucional, función pública y evaluación del desempeño institucional”. Entre los procedimientos de esta Dirección tenemos documentado el PR-DRL-003: Resolución Alternativa de Conflictos Laborales.

Está integrada además de su nivel directivo, por un equipo de profesionales del derecho y otras disciplinas, analistas de función pública, con alto nivel de especialización y competencias, quienes presiden las Comisiones de Personal en representación de Ministro de Administración Pública. Los mismos, al igual que los usuarios del servicio, integrantes de la Comisión de Personal (encargados de las áreas Jurídicas, abogados de los entes y organismos públicos, representantes de los servidores públicos de las asociaciones de empleados) se mantienen en un proceso continuo de capacitación, a cargo de MAP, a través de entidades académicas y de la sociedad civil. Diplomados en resolución de conflictos; diplomados en derecho administrativo y se trabaja en la formación continua y actualización, habiendo sido desarrollados seminarios de derecho administrativo; charlas y talleres sobre las diferentes normas a ser aplicadas en la resolución de conflicto y la función pública, donde gestionamos conocimientos e información, ya que fueron invitados a dicha actividad, los representantes de las instituciones ante las Comisiones de Personal.

Procedimiento de la Comisión de Personal

Conforme con las disposiciones de la Ley de Función Pública, en cada órgano o entidad públi-

ca sujeto a la Ley a la misma, se constituirá adhoc una Comisión de Personal, con atribuciones de conciliación en su ámbito de competencia. Para sus reuniones procede de la siguiente manera: 1) El servidor público o el ente u organismo interesado solicita por escrito, a la Presidencia de la Comisión de Personal, la apertura del caso, 2) El Presidente de la Comisión de Personal envía invitación a las partes, con por lo menos cinco (5) días de antelación a la fecha prevista para dicha reunión, recordando la fecha, hora y lugar de la reunión, 3) La Comisión de Personal se reúne de manera ordinaria, en las fechas fijadas para los entes y organismos, en las instalaciones del Órgano Rector (Ministerio de Administración Pública), a convocatoria del Presidente de la Comisión y en el caso de las regionales y provinciales en la representación regional o provincial en la oficina del Órgano Rector o donde este fije domicilio al respecto, 4) En la reunión ordinaria se conocerá además de la agenda que presente el Presidente/Secretario de la Comisión, conforme las funciones asignadas, de todas las reclamaciones o solicitudes que presenten las partes (titular de la Oficina de Recursos Humanos de la institución o de cualquier servidor o funcionario público involucrado o vinculado en una situación), 5) En cada reunión de la Comisión de Personal participaran todos los/as integrantes de dicha Comisión, el servidor(a) o funcionario(a) reclamante, involucrado, vinculado o su representante, una persona de la secretaría de Comisiones quién dará apoyo logístico en la reunión (llamar a los asistentes en el orden previsto, levantar el acta de cada reunión), 6) A las reuniones de cada Comisión de Personal podrán ser llamadas las personas que puedan aportar elementos de juicio acerca de los asuntos sometidos a Comisión, así como requerir consultas de profesionales especializados cuando el caso lo requiera.

Ventajas de la Resolución Alternativa de Conflictos Laborales en Comisión de Personal

Esta instancia representa ventajas tanto para el servidor o funcionario recurrente, para entidad empleadora recurrida, para la profesionalización de la función pública y para la sociedad en general.

1. Para el servidor público, porque cuando este se siente perjudicado por alguna acción u omisión de su empleador o superior inmediato, o se le vulnera un derecho, la Comisión de Personal es el ente que estatuye la ley para conocer su reclamo, y la decisión que sale de esta, es de obligatorio cumplimiento para la institución, lo que constituye una garantía para proteger los derechos del servidor público perjudicado o en conflicto. Da la oportunidad al funcionario/servidor público para que pueda defenderse de un acto administrativo que le perjudique, le permite al empleado que utilice recurso administrativo, jerárquico de reconsideración y llegar a lo contencioso administrativo, puede tener la oportunidad de defenderse, reclamar su derecho en todas las instancias permitidas. Es un derecho que le asiste a cualquier funcionario o servidor que se le violente su derecho. Los funcionarios y servidores públicos reciben asesoría sobre las decisiones tomadas y si la institución no se maneja de manera adecuada se puede lograr que se varíe la decisión de esta a favor del trabajador.
2. Para la institución, porque cuando el empleado solicita la reunión de Comisión de Personal, hace que el conflicto salga de la institución que lo produce e interviene un ente externo a ella, le permite a la entidad empleadora ver el conflicto desde otro ángulo, sale de su jurisdicción, le da la oportunidad de enmendar cualquier error y esto repercute en beneficio de la administración. Ayuda para que se llegue a un acuerdo a fin de resolver cualquier conflicto laboral que surja entre la institución y sus empleados.
3. Para el Tribunal Superior Administrativo, porque contribuye a su descongestionamiento, al permitir que los conflictos se solucionen en la Comisión de Personal como instancia

de conciliación y en los casos en que no se concilian y llega el conflicto al Tribunal, este tiene la oportunidad de sopesar la investigación y las razones ponderada por la Comisión para su resolución.

4. Para la Profesionalización de la Función Pública, porque impacta en los concursos públicos los empleados entienden que tienen un derecho protegido y eso puede motivar a personas bien calificadas para ingresar en el servicio público; mejor calidad en la prestación de los servicios, ya que todo puede ser conocido en Comisión de Personal. En cuanto a la evaluación de desempeño, si el servidor no está satisfecho con los resultados pude convocar la Comisión de Personal y en esta instancia se puede determinar si la evaluación fue bien o mal aplicada y variar los resultados de la misma; soluciona los conflictos laborales de manera armoniosa, contribuye para que el servidor llegue a ser de carrera y permanecer en ella por su buen desempeño. Con las Comisiones de Personal se demuestra la fortaleza y la aceptación a la Ley 41-08 de función pública por parte de los titulares de las instituciones, ya que independientemente de que son funcionarios de libre nombramiento y remoción o cargos políticos, reconocen que tienen el compromiso y deben cumplir con las leyes. Cuando el servidor cumple los requisitos para ser de carrera y no es tomado en consideración por el superior o titular de la institución puede solicitar la reunión de la Comisión de Personal para que conozca su caso.
5. El Estado y el servidor público pueden llegar a un acuerdo en mesa de negociación sin tener que realizar los procedimientos administrativos que prevé la ley 41-08 en los artículos 72 al 76, y el conflicto se da por concluido. Contribuye para que tanto los servidores públicos como los responsables de las instituciones respeten la ley, para ambos existen derechos deberes y obligaciones y de su cumplimiento o no, se derivan otros derechos y consecuencias. El buen funcionamiento de la administración pública se traduce en servicios públicos de calidad, mayor nivel de transparencia, ahorro de recursos con lo que la administración puede enfrentar los retos económicos y sociales que demanda un Estado social y democrático de derecho como la República Dominicana.

Casos por los cuales servidores o funcionarios públicos solicita Comisión de Personal.

1. Por violación o limitación al ejercicio o disfrute de los derechos fundamentales previstos en la Constitución Política del país a favor de servidores públicos, ocurrida en el lugar de trabajo o como consecuencia de la relación laboral con la entidad pública empleadora.
2. Por violación o limitación al ejercicio o disfrute de cualesquiera de los derechos generales, específicos e individuales consagrados a favor de los servidores y funcionarios públicos en la Ley de Función Pública y sus reglamentos de aplicación.
3. Por violación o limitación al ejercicio o disfrute de cualesquiera de los derechos colectivos establecidos a favor de los servidores y funcionarios públicos en la Constitución, la Ley de Función Pública y sus reglamentos de aplicación.
4. Por violación o limitación en perjuicio del servidor o funcionario público de las normas de procedimiento establecidas en la Ley de Función Pública para cuando el servidor o funcionario público estuviere presuntamente incurso en una causal de destitución.
5. Cuando se presenten o se puedan presentar conflictos por el servidor o funcionario público. Cumplir con los deberes que le asigna la ley de Función Pública, tales como: Denunciar ante cualquier superior jerárquico los hechos ilícitos y delictivos de los que tuvieran conocimiento; hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes los hechos que puedan perjudicar al Estado, a la sociedad y al órgano o entidad en donde laboran; desarrollar las iniciativas que sean útiles para el mejoramiento del servicio; vigi-

lar y salvaguardar los intereses, valores, bienes, equipos y materiales del Estado, principalmente los que pertenezcan a su área de trabajo o estén bajo su responsabilidad.

Las comisiones de personal, en lo que respecta a sus reuniones, proceden de la manera siguiente:

1. El día y la hora fijada para la reunión de Comisión de Personal, todos sus integrantes deben acudir con vestimenta formal, conforme códigos establecidos al respecto para los servidores y funcionarios públicos.
2. Se fijará en la puerta del salón de Comisiones una copia de la agenda del día con el orden en el cual se conocerán los casos, el nombre de la institución, de los integrantes, del servidor recurrente, el salón y el número que le corresponda.
3. El o la Presidenta de la Comisión llamará a los integrantes de la Comisión a pasar al salón de reuniones, donde estarán los reclamantes e invitados, da apertura a la sección explicando el objeto de la reunión e invocando las disposiciones legales existentes al respecto, ordena al secretario/a adhoc a llamar en el orden de la agenda del día.
4. El o la Presidenta le explica el proceso a seguir conforme lo establece la norma. El o la secretario/a adhoc tomará los datos (nombres, cedula, ocupación, puesto que desempeña), y sigue tomando notas de todas las incidencias de la reunión.
5. Cada una de las partes expondrán sus argumentos en presencia del presidente de la misma, quien dará apertura en virtud de la solicitud y las disposiciones legales y reglamentarias procedimentales y relativas al caso.
6. El o la Presidente cederá la palabra en primer orden al reclamante o quien solicitó la reunión de Comisión de Personal; este expondrá su caso conforme con el hecho u omisión de que se trate y sus pretensiones en la instancia conciliatoria.
7. Escuchada la parte solicitante, le será cedida la palabra a la otra parte, quien expondrá su posición en relación al caso y a los requerimientos del reclamante.
8. El o la Presidente de la Comisión de Personal dará la oportunidad a las partes acerca de alguna medida preparatoria, que entiendan pertinente tomar previo a conocer su asunto para garantizar su derecho o el debido proceso.
9. El o la Presidente de la Comisión de Personal, luego de escuchar ambas partes, en virtud de la Ley y el Reglamento, así como cualquier otra norma de que se trate, emitirá su opinión sobre las disposiciones que sean aplicables al caso, a los fines de promover un acuerdo o conciliación.
10. A la reunión de la Comisión deberán ser citadas, mediante comunicación escrita, virtual, o por los medios fidedigno que existan entre el Órgano Rector y la entidad, el servidor o funcionario reclamante, la entidad reclamada y cualquiera que tenga que aportar a la solución del conflicto que se esté conociendo y dejar constancia de dicha citación. En caso de no hacerlo el acuerdo que se arribe podrá ser declarado nulo por violación al debido proceso.
11. Cuando las partes sean citadas conforme el ordinal anterior, o habiendo sido reenviado el caso a fecha fija y esta estar presente, una de las partes no comparece el día de la reunión, el/la Presidente de la Comisión de Personal luego de verificar que se cumplió con el procedimiento, y de común acuerdo con los demás integrantes de la Comisión, ordenará levantar acta de no comparecencia y no acuerdo a solicitud del recurrente ante la inasistencia de la otra parte a convocatoria.

De los aplazamientos de las reuniones

El Presidente de la Comisión de Personal podrá reenviar para una fecha no superior a cinco (5) días, el conocimiento de un asunto, a solicitud de parte o en aquellos casos:

1. Que considere necesario solicitar informe de especialistas o escuchar el testimonio de personas que puedan aportar elementos de juicio acerca de los asuntos bajo estudio.
2. Cuando habiendo sido reenviado el caso a los fines de escuchar testigos o conocer informes de especialistas, los mismos no se presentan el día de la reunión, la Comisión a solicitud de una de las partes o de oficio valorará la importancia de la medida y en virtud procederá a dejar sin efecto la medida, dar una segunda oportunidad o requerirá de otros especialistas.
3. Los aplazamientos siempre serán a fecha fija, se levantará acta, se hará constar las razones del aplazamiento y firmaran los integrantes de la Comisión y todos los asistentes en señal de aprobación de la medida tomada.

Comparecencia de terceros a la Reunión de la Comisión de Personal

1. A las reuniones de cada Comisión de Personal podrán ser llamadas por el presidente de la Comisión o llevadas por una de las partes en conflictos, todas las personas que puedan aportar elementos de juicio acerca de los asuntos sometidos a la Comisión.
2. El Presidente de la Comisión de Personal, de oficio o a solicitud de las partes en conflictos y cuando el caso que conoce en atribuciones de conciliación lo requiera, solicitará consultas técnicas a profesionales especializados, ordenará peritaje, investigación, levantamiento de informaciones en el lugar de los hechos o cualquier otra medida con la cual se pudiera contribuir para que las partes resolvieran en asunto de manera consensuada.
3. Cualquiera de las medidas anteriores con excepción de la ordenada de oficio por el Presidente de la Comisión, será de consenso, si una de las partes no está de acuerdo, la misma no se realizará. Pero si ambas estuvieron de acuerdo en realizar dicha medida, los resultados serán considerados de consenso y aceptado por ambas partes.
4. Para la ejecución de cualquiera de las medidas citadas la o el Presidente de la Comisión será asistido por la mesa de ayuda o coordinación general de Comisiones de Personal.

Actas de Reunión de la Comisión de Personal

1. La Secretaria ad-hoc de la Comisión de Personal levantará acta de cada reunión, la cual será firmada por cada uno de los integrantes de la Comisión y las partes comparecientes y sellada por el presidente de la Comisión.
2. El acta deberá contener: El nombre del Ministerio de Administración Pública, el nombre de la entidad a la cual corresponde la Comisión de Personal, Acta de la reunión, Número del acta, fecha, lugar, hora de inicio, nombre, apellido, domicilio, documento de identidad, estado civil, la entidad que representa, dirección, ocupación, puesto que desempeña, del o la reclamante las pretensiones de su reclamo, cada una de las declaraciones e incidencias que ocurran durante la reunión, hora de finalizada la reunión, la medida adoptada, leer dicha acta al final de la reunión para que cada asistente la firme,

en señal de aprobación del contenido de la misma.

3. Cuando en la Comisión se posponga el conocimiento del asunto para una fecha posterior, deberá hacerse constar en el acta, el motivo del aplazamiento, la medida tomada, la fecha en la que conocerá, las declaraciones de las partes y las demás incidencias de la reunión.
4. Cuando en la Comisión se conoce el asunto y se pone término al conflicto en esa etapa, sea con un acuerdo de conciliación, o con un no acuerdo, se levantará el acta con las formalidades citadas, pero el/la presidenta y el/la secretaria de la Comisión tendrán un plazo de tres días para hacer las motivaciones de lugar.
5. El o la Secretaria de la Comisión será la responsable de velar porque todas las actas cumplan con las formalidades de rigor, de custodiar las mismas, llevar el libro índice de estas, certificar y expedir certificaciones de las mismas. Así como de la comunicación o notificación a las partes de las actas o resoluciones de acuerdo o no acuerdo.

Plazo para los recursos administrativos y jurisdiccionales

El plazo para los recursos administrativos y jurisdiccionales comenzará a correr desde la fecha en que sea recibida el acta que contiene el acuerdo de conciliación de la Comisión de Personal. La Secretario/a de la Comisión de Personal mantendrán informada la Autoridad Máxima del Órgano Rector del Sistema de Función Pública de todos los acuerdos conciliados en cada Comisión. Estos acuerdos son de obligatorio cumplimiento para las partes y puede solicitarse su ejecución forzosa a la jurisdicción contenciosa administrativa conforme lo establece el Artículo 17° de la ley de Función Pública. Pero su incumplimiento por parte de la entidad responsable o su titular, puede tener los efectos siguientes: Responsabilidad civil conjunta y solidaria para entidad jurídica empleadora y sus funcionarios o agentes, por los daños y perjuicios ocasionados al Servidor o Funcionario Público como consecuencia del incumplimiento de dicho acuerdo; enfrentar el responsable de la entidad incumplidora demanda personal en daños y perjuicios por ante la Jurisdicción correspondiente; poner el responsable de la entidad incumplidora en peligro su patrimonio personal; destitución del cargo en virtud de la potestad sancionadora del Presidente de la República, prevista en la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Función Pública.

La mediación podría ser empleada por las Comisiones de Personal en los conflictos sobre derechos y de interés, tanto individuales como colectivos, de hecho el representante del órgano rector en la Comisión de Personal en sus diversidades de rol en ocasiones hace las veces de mediador, pero en aquellos casos en que fuere necesario requerir de la intervención de terceros para facilitar un acuerdo de conciliación entre las partes deberá solicitar a la autoridad máxima del órgano rector el nombramiento de terceros.

La finalidad es diseñar y establecer procesos e instituciones eficaces que puedan reconocer, abordar y conciliar los intereses legítimos de las partes en el lugar de trabajo. La facilitación o la mediación, pueden contribuir a retomar las negociaciones con miras a una posible conciliación, pero, cuando no es factible la concordancia de opiniones entre las partes, un acuerdo sobre cuestiones de procedimiento puede ayudar, en esos casos se puede recurrir a otros métodos como el arbitraje, este permitiría encontrar solución a cuestiones de fondo.

El diálogo

En el contexto de la función pública, el dialogo, es el punto de partida para prevenir y resolver conflictos laborales. “El diálogo social es una herramienta poderosa para buscar fórmulas concretas para establecer y mantener la cohesión social y mejorar la gobernanza, contribuye además a crear servicios públicos de calidad.” El concepto de diálogo social comprende la puesta en común de toda información disponible, la celebración de consultas y negociaciones entre los representantes del Estado empleador y los servidores públicos sobre asunto de interés común relativas a las políticas económicas y sociales.

La Negociación

Es un medio de alcanzar soluciones favorables y productivas en las relaciones entre servidores/trabajadores y empleadores que pueden ser conflictivas. Es considerada tanto un mecanismo de prevención como de solución de conflicto. Es un proceso de comunicación dinámico entre dos o más personas o grupos que tienen o perciben tener un conflicto de interés entre sí. Constituye un mecanismo a través del cual se evitan y se resuelven disputas, sea mediante la interacción directa de las partes o con la colaboración de terceros. En la negociación las partes de forma voluntaria, ingresan a formar una relación temporal dentro de la cual cada una comunica a la otra su posición y sus perspectivas frente al conflicto.

La Facilitación

La facilitación está orientada a favorecer la comunicación y el funcionamiento de las reuniones y de los equipos de trabajo. Su objetivo es generar un ambiente propicio para la discusión y el análisis participativo con la asistencia de un tercero que no necesariamente tiene un interés particular en el resultado específico del tema que se debate. Durante el desarrollo de la reunión el facilitador debe abstenerse de emitir propuestas o soluciones propias respecto de los temas debatidos o de realizar juicios sobre lo que exponen los miembros del equipo de trabajo o las partes en conflictos. La contribución del facilitador debe ser generar procedimientos que ayuden a mantener al grupo orientado a los problemas específicos objeto de la reunión, de promover la participación de todos los integrantes y de proteger las ideas expresadas por estos de posibles ataques. El trabajo de mediador se inicia y termina en la mesa de trabajo.

El diálogo, la negociación y la facilitación podrían ser implementadas con éxito, cuando se trate de conflictos colectivo, económico o de interés. Serian conflictos de esta naturaleza cualquiera que se presente entre las asociaciones de servidores y la entidad empleadora, por aumento de salarios, mejores condiciones de trabajo entre otros; sin embargo para conflictos individuales la negociación y la facilitación no resultarían efectiva, producto de la desigualdad existente en la relación servidor/empleado y empleador.

La mediación

La palabra mediación proviene de la expresión “mediare” que se refiere a “interponerse,” ocupar una posición intermedia. La mediación, es un procedimiento pacífico para la solución de conflictos, se llega a una solución que es propuesta, pero no impuesta a las partes en conflictos. Un tercero concentrado en el papel de buscar una solución al conflicto, somete a consideración de las partes sus propias propuestas para un arreglo. El mediador se rige por el principio de neutralidad, buscando un acuerdo consensuado y aceptado por las partes, que siguen siendo

las protagonistas del proceso. El acuerdo logrado en un proceso de mediación no es vinculante jurídicamente para las partes.

La mediación puede ser facilitadora, evaluativa o transformadora, entraña además otros recursos y características como es la obligación del mantenimiento de la paz social, los períodos de reflexión, las referencias al arbitraje voluntario, y los métodos para contribuir a la vuelta de las partes a la mesa de negociaciones, Según la doctrina y las recomendaciones de la OIT, en un proceso de mediación debe darse pasos elementales como es hacer una introducción, un diagnóstico, propuestas de soluciones y hacer todo lo posible para arribar a un acuerdo por escrito.

La Conciliación

La palabra conciliación se deriva del término “conciliare” que significa “congregar,” acercar o unir en pensamiento. La conciliación es un acuerdo entre dos personas que se hallan en pleito, obtenido por un Juez o por un tercero con calidad. En materia de conflictos colectivos laborales, es una solución amigable obtenida en el procedimiento destinado a ese objeto y previo al arbitraje. La conciliación, es un medio alternativo para solucionar conflictos, a través del cual las partes resuelven directamente un conflicto con la intervención o colaboración de un tercero. Existen dos tipos de conciliación: la conciliación prejudicial o extrajudicial y la conciliación judicial. La conciliación prejudicial o extrajudicial, es un medio alternativo al proceso judicial, mediante ésta las partes en conflictos resuelven sus problemas sin tener que acudir a un juicio, es un mecanismo flexible, donde el tercero que actúa o interviene puede ser cualquier persona, el acuerdo al que llegan las partes es un acuerdo transaccional, es susceptible de ser homologado por un juez, sin embargo dependiendo de la materia y de la norma jurídica en virtud del cual se hace el acuerdo puede tener efectos jurídicos entre las partes, sin necesidad de ser homologado por un Juez.

El conciliador debe moderar el comportamiento de los interesados y procurar avenirlos, proponiéndoles sobre los distintos puntos de discordia las soluciones que a su juicio sean justas, equitativas, convenientes para las partes, acordes con la Constitución de la República, los tratados y convenios internacionales la Ley de Función Pública y los procedimientos administrativos, encaminadas a armonizar los intereses de las instituciones públicas y los de sus servidores.

En el proceso de conciliación y mediación es importante para su efectividad que se den los pasos siguientes: 1) Hacer una introducción, con la cual se debe crear un clima propicio para encontrar soluciones a las diferencias y garantizar que las partes en conflictos tienen una comprensión básica del proceso; 2) un diagnóstico, valorar todas las informaciones que puedan existir, tener a una clara comprensión del conflicto sus razones y analizar las diferencias existentes entre las partes; 3) soluciones: Generar opciones para lograr una solución y llegar a un consenso sobre las opciones preferidas; 4) acuerdo, llegar a un acuerdo y confirmarlo por escrito y dejar clara en la medida de los posibles las consecuencias para las partes en la remota situación de que el acuerdo no sea cumplido; 5) Es recomendable que el procedimiento de conciliación y mediación no esté sujeto a formalidades que retarden el mismo, impidan o dificulten el avenimiento, debe existir la mayor flexibilidad posible en el trámite, y de manera tal que el objeto sea facilitar un acuerdo entre las partes, con respeto a sus derechos fundamentales y al debido proceso.

En la conciliación solo se deben discutir los puntos en los cuales no existe acuerdo a menos

que las partes, de común acuerdo, decidan, modificar algún punto en particular sobre el cual ya está de acuerdo. La conciliación en la Comisión de Personal, tanto para conocer y decidir de los conflictos individuales como colectivos, de los cuales pudiera ser apoderada tendrá una duración máxima de treinta días hábiles, contados a partir de la solicitud formulada por la parte interesada, salvo que las partes de común acuerdo decidan extenderlo.

La conciliación podrá concluir anticipadamente cuando una de las partes manifiesta que no está dispuesta a conciliar, o cuando una de ellas deje de asistir a dos reuniones consecutivas sin excusa, no obstante haber sido formalmente convocada o estar presente en la reunión en que se acordó la fecha. Por cualquiera de las razones que concluya la conciliación en la Comisión de Personal, se deberá levantar un acta motivada, comunicársela a las partes, hacer constar el recurso al cual tiene derecho recurrir y cumplir con el procedimiento establecido al respecto. Para el caso de que el órgano rector o la Comisión de Personal hayan recurrido a un tercero conciliador, este deberá participar en la reunión conjunta de la comisión, informar de las gestiones realizadas, entregar la documentación producida al respecto de manera formal con un informe de las gestiones realizadas.

El acuerdo logrado a través de un proceso de conciliación, tiene consecuencias jurídicas, y su incumplimiento puede derivar en un proceso de demanda judicial; es el caso de los acuerdos de conciliación realizados en Comisión de Personal en virtud de la Ley No. 41-08 de Función Pública, que son de obligatorio cumplimiento, y además así está previsto en dicha ley. La conciliación judicial es un medio alternativo a la resolución del conflicto mediante una sentencia; en este sentido es una forma especial de conclusión del proceso judicial. El tercero que dirige esta clase de conciliación por lo general es el Juez de la causa, quién además de proponer bases de arreglo, homologa o convalida lo acordado por las partes, otorgando la calidad de la cosa juzgada dentro del marco de la legalidad.

El conciliador se rige por los principios de imparcialidad y justicia, decide un acuerdo que es aceptado por las partes, el conciliador es el protagonista principal del proceso. Uno de los beneficios de la conciliación, es que hay mayores posibilidades de cumplimiento voluntario y colaborativo de la decisión tomada, en comparación con una sentencia de un juez que es coactiva; además la conciliación descongestiona el trabajo de los jueces, solo se llaga a ellos de manera administrativa para homologar y cuando no se cumple. En la República Dominicana, la conciliación está prevista inclusive de manera obligatoria, como una etapa previa, antes de iniciar el proceso judicial o con la que se inicia el proceso, tal es caso en materia laboral, los conflictos que se suscitan entre empleadores y trabajadores privado deben ser sometido a una audiencia previa de conciliación por ante el Juez que concederá del litigio, si las partes llegan a un acuerdo de conciliación se somete al Juez y este lo homologa y concluye el proceso; en caso de no llegar a un acuerdo se debe levantar de manera obligatoria el acta de no acuerdo en la audiencia fijada para tales fines.

Lo mismo ocurre en asunto de trabajo realizado y no pagado o pagado y no realizado. De igual forma en materia penal, está prevista en el Código Procesal Penal, como una de las salidas alternativas al proceso penal para contravenciones, infracción de acción privada, infracción de acción pública a instancia privada, homicidio culposo e infracciones que admiten el perdón condicional de la pena. En todos los asunto del familia que involucra a niños, niñas y adolescentes es obligatoria la conciliación previa al proceso.

En el Código de Trabajo Dominicano está previsto para la resolución de los conflictos económi-

cos en el sector privado, el avenimiento directo entre las partes, después del cual, si las partes no logran resolver el conflicto pueden solicitar la mediación del Ministerio de Trabajo, quién designa un mediador en el conflicto. Luego pasa a la fase de la conciliación, si el conflicto no se resuelve mediante la conciliación se pasa al arbitraje. La conciliación está prevista tanto para los conflictos jurídicos individuales, como para los conflictos colectivos y de interés.

La Constitución de la República y la Ley de Función Pública establecen la Responsabilidad Civil del Estado y de los Funcionarios Públicos. El Estado o el funcionario público actuante serán responsables y responderán patrimonialmente por los daños y perjuicios causados por su acción u omisión. El Tribunal Superior Administrativo será competente para conocer de dichos incumplimientos y establecerá las indemnizaciones correspondientes. En caso de que la persona perjudicada no haya dirigido su acción de reclamación por daños y perjuicios contra el funcionario responsable, el Estado, condenado a resarcir el perjuicio causado por la gestión culposa del funcionario, podrá ejercer contra éste una acción en repetición. El Procurador General Administrativo podrá, de oficio, ejercer en representación del Estado, la acción en repetición contra el funcionario responsable (Artículo 90° y 91° de la Ley).

Bibliografía

Amaro Guzmán (1993). *Prontuario de Servicio Civil y Carrera Administrativa*. Santo Domingo: ONAP.

Ibáñez Crino, P. (2012). *Evaluación del Procedimiento de Evaluación Interna para el ingreso a la Carrera y de la Trayectoria de Servidores de Carrera*. Santo Domingo: MAP.

Medina & Rizek (s/f). *Solución de Conflictos.* Santo Domingo: Rizek Abogados.

Montero, G. (2015). *Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos*. Santo Domingo: CLAD.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2011). *Manual sobre la Negociación Colectiva y Solución de conflictos en la administración pública del departamento de actividades sectoriales de la OIT*. Ginebra: OIT.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2013). *La negociación colectiva en la administración pública, un camino a seguir*. Conferencia Internacional del Trabajo 102. Ginebra: OIT.

Suárez (2012). *Informe Final. Análisis Comparativo N° 9, OIT y normas que regulan a los servidores públicos en la República.*

Referencias Normativas

Actas de Conciliación y No conciliación de Comisión de Personal y los documentos y comunicaciones relativas al proceso. Dirección de Relaciones Laborales del MAP.

Constitución Política de la República Dominicana

Ley 16-92 El Código de Trabajo de la República Dominicana y sus modificaciones.

Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo N.º 1-12.

Ley de Función Pública N.º 41-08.

Ley del Tribunal Superior Administrativo N.º 13-07.

Ley de Procedimiento Administrativo N.º 107-13.

Ley General de Salario N.º 105-13.

Ley Orgánica de Administración Pública N.º 247-12.

Reglamento de Relaciones Laborales Decreto 523-09.

Reseña biográfica

Mariza De la Cruz Hernández

Doctora en Derecho de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) con Maestría en Administración Pública realizada en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PCMM) Santo Domingo – República Dominicana. Magíster en Alta Dirección Pública impartida por la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE), Santo Domingo – República Dominicana y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid-España.

Es Especialista en Gerencia Pública para el Desarrollo Social de la Universidad de Alcalá de Henarés, Madrid –España. Cuenta con un diplomado en Resolución de Conflictos en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PCMM) de Santo Domingo y la Universidad de Valparaíso de Chile, así como un Diplomado en Gestión de Calidad de la Universidad Tecnológica de Santiago (UTESA) de Santo Domingo – República Dominicana.

Cuenta con una experiencia laboral de más de veinticinco años, ocupando puestos importantes en varias instituciones de la Administración Pública de la República Dominicana.

Resumen

La Resolución Alternativa de Conflictos Laborales en Comisión de Personal, en la República Dominicana, tiene como objetivo contribuir con el fortalecimiento de profesionalización de la Función Pública, como instancia de conciliación y resolución de las peticiones y reclamos que presentan los servidores públicos, e incentivar el uso de medios alternativos de resolución de conflictos que faciliten acuerdos consensuados que repercutan en beneficio de los servidores y de la administración.

La Ley de Función Pública No. 41-08 en sus artículos del 15° al 17°, contiene las disposiciones relativas a la Comisión de Personal, regulada además por los artículos del 13 al 20 del Reglamento de Relaciones Laborales No. 523-09, y coordinada por el Órgano Rector del Sistema de Función Pública (Ministerio de Administración Pública). La visión de la Comisión de Personal es "ser reconocida como la instancia dentro del sistema de función pública que trabaja por el respeto y garantía de los derechos de los servidores públicos y velar por la aplicación e implementación de la carrera administrativa y la profesionalización de la Función Pública. Su misión es contribuir de manera efectiva con la institucionalización y el fortalecimiento de las relaciones laborales en el sector público, el respeto y garantía de los derechos de los servidores público y de la propia administración, para el fortalecimiento de la profesionalización de la función pública.

Los objetivos de la Comisión de Personal son:

1. Contribuir para que los derechos de los servidores y funcionarios públicos sean respetado y garantizado el ejercicio pleno de estos, en interés de que las relaciones laborales en el sector público sean fortalecidas y esto se traduzca en servicio público de calidad.

2. Servir de escenario de concertación entre los Servidores/Funcionarios Públicos, la Administración y el Órgano Rector del Sistema de Función Pública (Ministerio de Función Pública).

3. Velar por la correcta aplicación de las normas y procedimientos establecidos para la implementación de la carrera administrativa y la profesionalización de la función pública en el país.

4. Contribuir con el fortalecimiento de las relaciones entre los servidores/funcionarios públicos y la entidad empleadoras, en el interés de prevenir conflictos laborales entre estos.

El plazo para la Comisión de Personal, es de quince (15) días francos, lo mismo que para el Recurso de Reconsideración, (Art. 73° de la Ley). El servidor público afectado por una decisión institucional podrá convocar la Comisión de Personal al momento de ser notificada la acción tomada por la institución. El artículo 140° del Reglamento No. 523-09 de Relaciones Laborales en la Administración Pública, establece que los plazos para el ejercicio de los recursos administrativos jurisdiccionales, así como la instancia conciliatoria, serán los establecidos en los artículos 72° y siguientes de la Ley.

En los casos de que no exista un acuerdo amigable en la Comisión de Personal, el interesado agotará los recursos administrativo y contencioso administrativo. De conformidad con el artículo 72° de la Ley, los servidores públicos tendrán derecho a interponer los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico, con el objetivo de producir la revocación del acto administrativo que les haya producido un perjuicio, agotados los cuales podrán interponer el recurso contencioso-administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (Arts. 73°, 74°, 75°, 76°).

El rol de la Comisión de Personal, que existe en cada entidad pública del país sujeta a la Ley No. 41-08 de Función Pública, tiene un alcance en todos los entes y organismos del Estado, incluyendo los organismos autónomos y descentralizados y los Municipios. Las causales más comunes de los conflictos laborales que se presentan en instituciones públicas son relativas a reclamaciones de beneficios económicos y situaciones relativas al régimen ético y disciplinario de los servidores públicos.

La conciliación es el procedimiento alternativo más utilizado por la Comisión de Personal en su rol de resolver mediante acuerdos consensuados los conflictos laborales de los cuales es apoderada. El presidente de la Comisión funge como conciliador, sin embargo dado los múltiples roles de este durante las reuniones de la Comisión y la doble calidad que tiene, ya que es al mismo tiempo conciliador, servidor público y representa del órgano rector en la Comisión, que en el caso de la República Dominicana, el órgano rector también es el Estado empleador. En ese sentido es recomendable instituir terceros como conciliadores.

Los aspectos más importantes de la resolución alternativa de conflictos laborales en el sector público, que deben ser tomados en consideración por la Comisión de Personal son de carácter jurídico y económico. Los principales procedimientos alternos y los más utilizados según la OIT, para la prevención y resolución de conflictos laborales en el sector público, entre estos se destacan: Diálogo, negociación, facilitación, mediación, conciliación y el arbitraje. Los acuerdos de conciliación, contenido del acta de acuerdo y de no acuerdo, representan un gran desafío, en cuanto al seguimiento a los acuerdos de conciliación y las competencias del Ministerio de Administración Pública para hacer cumplir dichos acuerdos. Efectos de los acuerdos consensuados. Contenido del acta de no acuerdo y su seguimiento y sugerencias para el uso de métodos alternativos en la Comisión de Personal.

De conformidad con la Ley de Función Pública, los acuerdos de conciliación de las Comisiones de Personal se decidirán por unanimidad, y serán de obligatorio cumplimiento por las partes, en caso de incumplimiento de lo pactado, podrá solicitarse su ejecución forzosa a la jurisdicción contenciosa administrativa. (Art. 17°). Las decisiones de la Comisión de Personal son vinculantes, condicionan y obligan a la autoridad máxima del órgano o entidad, así como al servidor al cumplimiento de la misma. En todos los casos en el acta que contiene acuerdo de conciliación de la Comisión de Personal se dará un plazo de diez (10) días al responsable de la entidad pública para cumplir dicho acuerdo.

El acta que pone término al conflicto laboral con un acuerdo consensuado en la Comisión de Personal en atribuciones de conciliación contendrá además de las formalidades requeridas para todas las actas lo siguiente:

a. Un recuento o relación de los acontecimiento acaecido durante el conocimiento del proceso en la Comisión, las medidas tomadas, las normas jurídicas invocadas, las motivaciones de la posición de las partes, y de los integrantes de la Comisión.
b. Un dispositivo en el cual constará los detalles del acuerdo consensuado, se establezca la comunicación del acta o resolución a las partes, el plazo en el cual deberá ser cumplido el acuerdo.
c. Los efectos del acuerdo, las consecuencias del no cumplimiento de manera efectiva en el plazo fijado y las acciones que podrá tomar la autoridad máxima del Órgano Rector del Sistema de Función Pública para hacerlo cumplir.

La mediación podría ser empleada por las Comisiones de Personal, en los conflictos sobre derechos, tanto individuales como colectivos; de hecho el representante del órgano rector (Ministerio de Administración Pública) en la Comisión de Personal, la mayoría de las veces funge como mediador entre el servidor público en conflicto y los representantes de la entidad empleadora. Sin embargo en aquellos casos en que fuere necesario es recomendable requerir de la intervención de terceros para facilitar un acuerdo de conciliación entre las partes.

El uso del arbitraje como procedimiento alternativo de resolución de conflictos laborales en Comisión de Personal, se plantearía como una opción para aquellos casos en los cuales las partes lleguen a un acuerdo consensuado de manera parcial en la Comisión de Personal. Y estas de mutuo acuerdo decidan ir ante un árbitro imparcial para aquellas cuestiones en las cuales no pudieron ponerse de acuerdo, y que se comprometan acatar el laudo o decisión arbitral que resulte. Pero la Comisión no debería fungir como árbitro, ya que la imparcialidad de esta es difícil entenderla como tal, dada su dependencia y vinculación directa con el Estado empleador. Sin embargo en los acuerdos consensuados en ella, si pueden remitir y estipular el uso del arbitraje como parte del acuerdo conciliado.

Estos casos pueden presentarse cuando se trate de conflictos colectivos de intereses o jurídicos, entre las organizaciones de servidores públicos o gremios que aglutinan servidores público y la entidad empleadora, que lleguen a la Comisión, o que el órgano rector actué de oficio en virtud de las atribuciones que le confieren las leyes al respecto y en interés de garantizar servicios básicos a la población, o conflictos colectivos que atenten contra la seguridad de nacionales. Así como en ciertos conflictos jurídicos individuales entre servidores o funcionarios y la entidad empleadora/Estado empleador, en los cuales existen aspectos difíciles de conciliar pero que en otros existe consenso.

Cuando en la Comisión de Personal como instancia de conciliación y resolución de conflictos laborales en el sector público se opte por utilizar los servicios de terceros en calidad de facilitador, mediador, conciliador o árbitro, la decisión deberá ser de común acuerdo entre las partes en conflictos o en aquellos casos que se dificulta la conciliación y el presidente de la Comisión entienda, producto del diagnóstico realizado y las informaciones que dispone, que eso contribuye para un acuerdo consensuado en la Comisión de Personal, para ambos casos las partes deben designar de común acuerdo el árbitro.

Del acuerdo de no conciliación en Comisión de Personal. En caso de que las partes en conflictos no logren llegar a un acuerdo consensuado en la Comisión de Personal se levantará un acta de no acuerdo, pero antes la Comisión deberá agotar los mayores esfuerzos en interés de dicho acuerdo. Se levantará acta de no acuerdo en las situaciones siguientes: a) cuando las partes en conflictos manifiestan expresamente que no les interesa llegar a un acuerdo de conciliación, a pesar de que la Presidencia de la Comisión ha facilitado el trato directo y la mediación; b) cuando una de las partes abandone el proceso de conciliación. Se considerará abandonado el proceso de conciliación cuando una de las partes deja de asistir a dos reuniones consecutivas sin excusa, a pesar de haber sido formalmente convocados por los canales correspondientes o haber estado presente en la reunión en que se fijó la fecha de la reunión. Y, c) en caso de no acuerdo de conciliación se levantará el acta o resolución de no acuerdo, la cual debe ser firmada por los integrantes de la Comisión de Personal, las partes en conflictos y sus representantes si existen; si alguna de ella se negará a firmar el acta se hará constar en la misma.

El acta que pone término al conflicto laboral en Comisión de Personal en atribuciones de conciliación con no acuerdo, contendrá además de las formalidades requeridas para todas las actas de la Comisión de Personal lo siguiente: a) será motivada y contendrá el plazo que establece la ley para el ejercicio de los recursos, la entidad ante la cual debe hacerse y las formalidades del mismo, b) un recuento o relación de los acontecimientos acaecidos durante el conocimiento del proceso en la Comisión, incluyendo las intervenciones del Presidente de la Comisión en el diálogo directo y la mediaciónmediación y, c) un dispositivo en el cual estarán las razones del no acuerdo, se establezca la comunicación del acta o resolución al Servidor Público, los recursos que le faculta la ley ejercer, el plazo para interponerlo, la entidad donde se interpone y las formalidades del mismo.

El Ministerio de Administración Pública es el órgano responsable de dar seguimiento a las resoluciones de la Comisión de Personal, a través de la Dirección de Relaciones Laborales, a través del Analista responsable del Sub-sistema en el ente u organismo correspondiente y una Secretaria o coordinadora de Comisión. El acta del acuerdo de conciliación en la Comisión de Personal, se le comunicará tanto al responsable de la entidad recurrida como al servidor público recurrente en un plazo de diez (10) días contado a partir de la fecha en que se realizó la reunión en la que se firmó el acuerdo. Dicha comunicación se hará por escrito, de manera virtual o por trámite de correspondencias. Una constancia de que el acta fue recibida por el responsable de la entidad reclamada, un representante o asistente de este, quedará en el expediente de la Comisión y otra será remitida al despacho de la máxima autoridad del ente u organismo al cual corresponde el Servidor Público.

La Secretaría o Coordinación de Comisiones de Personal y el Equipo técnico o mesa de seguimiento: El acta en la que se levante acuerdo o no acuerdo de conciliación en la Comisión de Personal, se le comunicará al servidor público recurrente en un plazo de diez (10) días contado a partir de la fecha en que se realizó la reunión en la que se firmó el acuerdo. Dicha comunicación se hará por escrito, de manera virtual o por cualquier medio/sistema de comunicación certero que pudiera existir entre el órgano rector y el servidor/funcionario público. Si el Servidor Público decide recurrir se le proporcionará la asesoría que éste solicite al Órgano Rector, se le facilitará las informaciones que al respecto se le pueda requerir de la Jurisdicción administrativa, se le dará seguimiento a los recursos interpuesto y se tendrá un registro de todas las resoluciones o sentencias que dicte la Jurisdicción Contenciosa Administrativa de los casos no conciliados en Comisión de Personal que sean recurridos, con el interés de que esto sirva de precedente a las Comisiones de Personal. Y se dará seguimiento a las decisiones emitidas por el Tribunal Superior Administrativo y el Tribunal Constitucional en relación a los recursos sometidos por Servidores/Funcionarios Públicos relacionados con conflictos Laborales.

La Comisión de Personal como instancia de conciliación y resolución de conflictos, deberá realizar todos los esfuerzos necesarios para llegar a una solución consensuada de los conflictos laborales de los cuales sea apoderada. En caso de existir dificultades para llegar a dicho consenso, esta podría recurrir a una de las técnicas de resolución alternativa de conflictos laborales existentes. Caso en el cual solicitaría de común acuerdo y de ser necesaria la intervención de un tercero para que funja como negociador, facilitador, mediador o árbitro, según sea la situación que se presente. El uso de métodos alternativos de resolución de conflictos en Comisión de Personal, se basa en los principios de voluntariedad, buena fe de las partes y confidencialidad; y podrá utilizarse de manera previa al inicio de cualquier otro procedimiento establecido en Ley de Función Pública o en sus reglamentos, en cuyo caso se suspenderá cualquier plazo de prescripción existente hasta que se levante acta de conciliación o de no acuerdo.

En Comisión de Personal podrían utilizarse todos los métodos de resolución alternativa de conflictos laborales existente, en pro de lograr una solución consensuada de las disputas surgidas como consecuencia de la relación laboral entre servidores/empleados y las entidades públicas empleadora y de los servidores entre sí; sin embargo ciertos métodos podrían resultar más efectivos que otros; dependiendo de si se trata de un conflicto individual, jurídico, colectivo o de interés. En ese sentido, el diálogo, la negociación y la facilitación podrían ser implementadas con éxito, cuando se trate de conflictos colectivos, económicos o de interés. Serían conflictos de esta naturaleza cualquiera que se presente entre las asociaciones de servidores y la entidad empleadora, por aumento de salarios, mejores condiciones de trabajo entre otros; los conflictos laborales de carácter colectivo podrían llegar a la Comisión de Personal, a requerimiento de la asociación de servidores público de la entidad, de la propia entidad empleadora en interés de buscar una solución al conflicto, o por iniciativa de la autoridad máxima del órgano rector, sea de oficio en virtud de las atribuciones que le confiere tanto la Ley de Función Pública, como la orgánica de la administración pública, o a solicitud de una de las partes en conflicto que solicite la mediación del órgano rector en el conflicto.

Mesas de ayuda: En la Coordinación de la Secretaría General de las Comisiones de Personal, se conformará y deberá existir mesas de ayuda integradas por los equipos de profesionales, como mecanismos apropiados para la coordinación entre el órgano rector/Comisión de Personal y el órgano o entidad para todo lo relacionado a las Comisiones de Personal, el seguimiento y monitoreo a los acuerdos conciliados en la Comisión de Personal y a los no conciliados, facilitar información, asesoría y asistencia a los servidores que lo requieran, así como asistir a los comisionados en las gestiones e investigaciones a realizar en relación a los casos o reclamaciones que se conocen en la Comisión de Personal. Estas mesas tendrán como funciones:

1. Asesorar a los servidores públicos en los derechos que les confiere la Ley de Función Pública y los Reglamentos Complementarios.

2. Asesorar a los servidores públicos en los procedimientos administrativos sancionadores y en lo concerniente a los recursos.

3. Dar seguimiento a los acuerdos conciliados en la Comisión de Personal entre los servidores o funcionarios públicos y la entidad u órgano.

4. Dar seguimiento a los casos no conciliados en la Comisión de Personal, en los cuales los servidores o funcionarios públicos ejerzan los recursos previsto en la Ley de Función Pú-

blica. Así como asesorar a servidores que así lo requieran en los recursos a interponer.

5. Asistir, orientar a los servidores reclamantes vía telefónica y presencial según el caso.

Contar con mecanismos de resolución alternativa de conflictos laborales en la función pública dominicana, ha contribuido al desarrollo y fortalecimiento de la profesionalización de la Función Pública, con su consecuente impacto favorable en los servicios públicos. Casos de conflictos individuales y excepcionalmente colectivos, que han conllevado la garantía de derechos para los Servidores Públicos, pero también la aplicación del sistema de consecuencias, dispuesto en el Régimen Disciplinario, a favor de la propia Administración, han sido resueltos por la vía de la Comisión de Personal.

Ponencia 3: El régimen del Servicio Civil al amparo de la Constitución Política de Costa Rica

José Mario Alfaro Barrantes

a. Introducción

El panel sobre "Las experiencias de los Tribunales del Servicio Civil y su contribución en la solución de conflictos en el ámbito administrativo", es un nuevo tema que se incorpora en el CLAD y consideramos desde ahora que resultará de sumo interés e importancia para homologar criterios y procedimientos que vengan a mejorar la solución de conflictos administrativos. La ponencia se desarrolla haciendo una reseña histórica sobre los antecedentes que motivaron a las autoridades políticas y jurídicas de Costa Rica a darle amparo constitucional y legal a un procedimiento disciplinario sancionatorio que se aplicaba a servidores públicos al margen del derecho y de la justicia administrativa. De modo que se analizará y explicará el nacimiento a la vida jurídica de un Órgano Colegiado que tiene sus raíces fundamentales en los artículos 191° y 192° de la Constitución Política del año 1949, que lo hace responsable de garantizar, respetar y desarrollar un procedimiento administrativo disciplinario apegado a la legalidad y a la justicia administrativa.

Así, para comprender la contribución en la solución de conflictos en el ámbito administrativo por parte del Tribunal de Servicio Civil, es necesario ubicar su génesis en el denominado Régimen de Servicio Civil (también conocido como Régimen de Méritos), creado y desarrollado en el Estatuto de Servicio Civil, mediante Ley N° 1581 de 30 de mayo de 1953, y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954, y adicionado por Ley N° 6155 del 28 de noviembre de 1977, mediante el cual se va a regular la relación de servicio entre el Estado y sus servidores; éstos reclutados y seleccionados siguiendo procedimientos de idoneidad comprobada, en procura de la eficiencia del servicio brindado por la Administración Pública.

A partir de los antecedentes jurídicos y administrativos del Tribunal de Servicio Civil, se hará mención a su estructura organizacional, a su gestión, potestades, competencias y ámbito de acción. En este sentido, el Tribunal de Servicio Civil de la República de Costa Rica, como parte de la organización de la Administración Pública, va a ser garante de propiciar y ofrecer un servicio altamente calificado, con estricto apego a los principios de derecho y filosóficos que inspiran el servicio público, especialmente aquellos que tienen que ver con impartir justicia administrativa, dentro del Régimen de Servicio Civil.

Siguiendo esta temática, se procederá a explicar y a comentar la gestión sustantiva del Tribunal de Servicio Civil, que se concentra en la atención, estudio, análisis y emisión de resoluciones de los asuntos sometidos a su conocimiento; especialmente lo concerniente a gestiones de despido sin responsabilidad patronal que presenten las máximas autoridades administrativas del Poder Ejecutivo, Legislativo, así como algunas instituciones autónomas y los reclamos administrativos tramitados por los funcionarios, cuando consideren lesionados sus derechos laborales y fundamentales por disposiciones de sus superiores. Tales asuntos son atendidos y resueltos con fundamento en los elementos procesales, procedimentales, legales y administrativos debidamente preestablecidos, constitucional, jurisprudencial y doctrinariamente, y que se deben seguir, tanto por la parte interesada (usuario (a)) como por el órgano público. Concluye la ponencia con el análisis y comentario de casos concretos atendidos y resueltos por el Tribunal, que han

tenido relevancia en el ámbito de la gestión pública administrativa, para finalmente brindar las conclusiones y recomendaciones del caso.

b. Antecedentes

Antes de la creación del Régimen de Servicio Civil el nombramiento y remoción de los funcionarios públicos era realizado libremente por el Poder Ejecutivo (Presidente y Ministros), gestión pública que se conocía como "Botín Político", donde la mayoría de los servidores eran removidos para dar paso a los "amigos" del nuevo Gobierno, lo que lógicamente atentaba no solo con la estabilidad de los trabajadores sino con la eficiencia de la Administración, por despedir a muy buenos servidores, con mucha experiencia y que contribuían al desarrollo del Estado. Tal situación se mantuvo por varios años y fue el principal motivo que reveló la necesidad de crear el Régimen de Servicio Civil.

Es con la Constitución Política de 1949, que mediante su artículo 191° ordena: "Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración"; y en su artículo 192°, se dispuso: "Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos" (Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, (Investigaciones Jurídicas S.A., San José Costa Rica1996, año VII, N° 30).

Es entonces, que en atención al anterior mandato constitucional se procede a la emisión de la Ley N° 1581, del 30 de mayo de 1953, con la que se crea el Estatuto de Servicio Civil, el cual es reglamentado mediante el Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954. Así, en la exposición de motivos que acompañó al proyecto de dicha Ley y en lo que atañe al Tribunal de Servicio Civil, entre otras cosas se señaló:

> "(…) se crea un Tribunal encargado de vigilar la pureza y corrección de los procedimientos, sirviendo como cuerpo resolutivo en las querellas de los servidores que se sientan perjudicados en sus derechos. Este Tribunal, desde luego, no participa en el aspecto administrativo y técnico del sistema y por la importancia y delicadeza de sus funciones, es deseable que sus miembros sean personas de reconocida probidad moral y partidarios de las prácticas y fundamentos del Servicio Civil (…)" (Rodríguez Acosta Hilda, Tribunal de Servicio Civil, Cátedra de Derecho Laboral Lic. Manuel Hernández *Colegium Academicum*, UACA, 1985, p.2).

Era clara la intención del legislador de procurar encontrar una solución legal, pero sobre todo, justa y equitativa, en la solución de los asuntos laborales surgidos entre el Estado y sus servidores, a través de un órgano imparcial, compuesto por jueces capaces de comprender y desarrollar los principios morales, legales y filosóficos en los que se fundamenta el Régimen de Servicio Civil. El procedimiento indicado en el mencionado proyecto trata de poner a salvo a los servidores de los abusos de poder y decisiones caprichosas de los jerarcas de la Administración y se les otorga la necesaria oportunidad de defenderse de los cargos e imputaciones que se les pudiera hacer, mediante el aporte de pruebas y recursos de apelación ante un cuerpo imparcial como fue originalmente el Tribunal Superior de Trabajo, hoy el Tribunal Administrativo del Servicio Civil, según se analizará. Posteriormente, en el diario oficial La Gaceta del 19 de agosto

de 1976, se publicó un proyecto de ley para adicionar el Título III al Estatuto de Servicio Civil, señalando la necesidad de una reorganización urgente del Tribunal de Servicio Civil, con el fin de dotarlo de los instrumentos técnicos y legales necesarios para que pudiera cumplir satisfactoriamente sus objetivos y su misión.

Una vez aprobado el indicado proyecto, en el Alcance N° 187 a La Gaceta N° 242 del 22 de diciembre de 1977, se publicó la Ley N° 6155, del 28 de noviembre de 1977, que contiene el Título III del Estatuto de Servicio Civil, denominado "Del Tribunal de Servicio Civil". Dicha Ley, en su Capítulo I, delimita aspectos relativos a la Organización, Competencias y Atribuciones del Tribunal, regulación que luego viene a ser complementada con el Reglamento de Organización, Funciones y Procedimientos del Tribunal de Servicio Civil - Decreto Ejecutivo N° 34067-MP de 23 de agosto de 2007.

Establecido el Tribunal de Servicio Civil, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justica ha definido y defendido su naturaleza jurídica como un Tribunal Administrativo no jurisdiccional, pero que sus fallos agotan la vía administrativa, abriendo las puertas para que se pueda recurrir así a la vía jurisdiccional; al respecto indica el Tribunal Constitucional:

> "(…) Con base en lo expuesto, la Sala considera que la existencia y competencias del Tribunal de Servicio Civil serían inconstitucionales si tuvieran carácter jurisdiccional y, por ende, si sus sentencias adquirieran o pudieran adquirir la autoridad de la cosa juzgada. Sin embargo, las disposiciones impugnadas del Estatuto de Servicio Civil y de su Reglamento no imponen esa conclusión como indispensable, sino, por el contrario, permiten interpretarlas y aplicarlas en armonía con la Constitución Política, es decir entenderlas como relativas a un mero Tribunal Administrativo, cuyas resoluciones, por eso mismo, no producen ni pueden producir el efecto de la cosa juzgada, sino únicamente el de agotar la vía administrativa, abriendo así las vías jurisdiccionales comunes contra ellas (…)" (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 1148-90 de las diecisiete horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa, San José, Costa Rica).

Queda así constituido el Tribunal de Servicio Civil, con una base jurídica que reside en la Constitución Política, y luego desarrollado por el legislador mediante la Ley y su Reglamento que creó el Estatuto de Servicio Civil y sus reformas, las cuales disponen que dicho Tribunal será creado por el Consejo de Gobierno (Presidente y sus Ministros), dotándolo de una estructura orgánica, su campo de acción y competencias, y que en el desempeño de su cometido gozará de independencia funcional y de criterio. Aquí inicia un aporte valioso, sin precedentes, en el desarrollo de la institucionalidad democrática de la gestión del servicio público costarricense, porque se va a constituir dicho Tribunal en un pilar fundamental de garantía de los derechos fundamentales y legales de los administrados amparados al Régimen de Servicio Civil, y en piedra angular para la contribución del desarrollo del Estado Social de Derecho costarricense.

c. Marco Teórico

Organización y Funciones del Tribunal de Servicio Civil. El artículo 182° del Estatuto de Servicio Civil, Ley N° 1581 de 30 de mayo de 1953, dispone: "Habrá un Tribunal de Servicio Civil con residencia en la capital y jurisdicción en toda la República, de nombramiento del Consejo de Gobierno e integrado por tres miembros propietarios y tres miembros suplentes. Para ser miembro del Tribunal se requiere ser profesional en derecho y reunir los demás requisitos que

se piden para el Director General de Servicio Civil". Esta disposición normativa delimita la dependencia jerárquica del Tribunal de Servicio Civil, estableciéndose como un órgano colegiado cuyos miembros son nombrados por el Consejo de Gobierno, en consecuencia, dependen de dicho órgano público.

Se dispone que el Tribunal tiene jurisdicción y competencia en todo el territorio de la República, así como el requisito académico respectivo que deben cumplir sus representantes y los que la ley determine para otra alta autoridad pública, como es el Director General de Servicio Civil. Completan el nombramiento tres suplentes, todos los cuales duran seis años en sus cargos, son remunerados mediante dietas, laboradas en Sesiones Ordinarias y Extraordinarias, que juntas no deben exceder de doce al mes.

Resulta de importancia considerar que los miembros del Tribunal de Servicio Civil no están sujetos a que sus fallos o resoluciones puedan ser alterados, revisados o intervenidos por autoridades políticas, ni están sujetos a injerencias de esa índole. Tal potestad constituye otra experiencia en la solución de conflictos administrativos, que significa la garantía de imparcialidad, objetividad y transparencia en el contenido de sus resoluciones y sentencias, las cuales están libres de todo manoseo político e intereses particulares. Tampoco hay injerencia externa para intervenir en su organización administrativa, en cuanto a disponer del recurso humano con que cuente, pues el mismo Estatuto de Servicio Civil prevé y establece la potestad de que dicho Órgano Colegiado "En el desempeño de sus cometido, el Tribunal gozará de independencia funcional y de criterio, así como de la atribución de darse su propio reglamento interior, de hacer los nombramientos y remociones de su personal administrativo, con sujeción al Régimen de Servicio Civil" (Artículo 185°, Ley N° 1581, de 30 de mayo de 1953, adicionado por Ley N° 6155 del 28 de noviembre de 1977). La garantía legal de que el Tribunal de Servicio Civil tenga competencia funcional y de criterio, lo induce además a darse su propia organización interna, indicándose por vía del mismo Estatuto de Servicio Civil, que elegirá de su seno, anualmente, un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario (ver artículo 187° de dicho cuerpo normativo).

Con fundamento en esa organización interna de los miembros del Tribunal de Servicio Civil son atribuciones de dicho Tribunal conocer: a) En primera instancia, de los casos de despido, previa información levantadas por la Dirección General de Servicio Civil, que deberá hacerse en un término no mayor de sesenta días; b) En única instancia, de las reclamaciones que le presenten los quejosos por disposiciones o resoluciones de la Dirección General de Servicio Civil, cuando se alegue perjuicio causado por ellas; c) En única instancia de las reclamaciones contra las disposiciones o resoluciones de los jefes, cuando se alegue perjuicio causado por ellas, previa información levantada por la Dirección General de Servicio Civil, en el mismo plazo que indica el inciso a) anterior; ch) Decretar, en cualquier estado de las diligencias de gestión de despido, si lo considera pertinente con vista del mérito de los autos y a solicitud del respectivo Ministro actor, la suspensión provisional del servidor en el ejercicio del cargo (esta suspensión en caso de declararse con lugar, debe ser con goce de salario y como una medida cautelar para el servidor (a), según Voto N° 927 del 15 de febrero de 1994, emitido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia costarricense); d) De los demás asuntos que le encomienda la ley y los reglamentos. (Artículo 14° y 190° del Estatuto de Servicio Civil adicionado mediante Ley N° 6155 del 28 de noviembre de 1977).

En ese orden de ideas, corresponde al Presidente de Tribunal de Servicio Civil: Convocar a sesiones y presidirlas, someter a la consideración de los otros miembros las cuestiones a tratar en la respectiva sesión, y poner a votación los asuntos; vigilar la ejecución de todas las medidas

y disposiciones que establezca el Reglamento Interior, y ejercer las demás facultades y atribuciones que este le señale (Artículo 189° del Estatuto de Servicio Civil y 59° de su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954). En el mismo sentido se establecen las atribuciones del Miembro Secretario, indicándose que le corresponde ejercer vigilancia sobre el personal administrativo del Tribunal, el que actuará bajo sus órdenes, firmar la correspondencia y cumplir las demás funciones que le señala el Reglamento Interior de Trabajo (Artículo 60° del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, Ob. Cit.).

La organización administrativa del Tribunal de Servicio Civil la completan otros funcionarios cuyos cargos están también debidamente delimitados y especificados en la Ley del Estatuto de Servicio Civil, tal es el caso del Actuario, un Secretario y un Prosecretario, así como el resto del personal que debe desarrollar funciones profesionales, técnicas y administrativas (artículos 191° y 200° del mencionado cuerpo estatutario). Con base en esta estructura organizacional y funcional el Tribunal de Servicio Civil desarrolla su gestión pública, para la cual ha definido su Misión, su Visión y sus Objetivos, cuyo cumplimiento están en función también del logro del fin e interés público que persiguen.

Misión: Administrar justicia en sede administrativa, en relación con los conflictos que surjan entre la Administración y los servidores amparados al Régimen de Servicio Civil, con objetividad, independencia de criterio y con estricto apego a las normas y procedimientos que el ordenamiento jurídico establece.

Visión: El Tribunal de Servicio Civil busca consolidarse como una institución que administra eficientemente la justicia en sede administrativa dentro del Régimen de Servicio Civil, totalmente profesionalizada y con procesos operativos completamente sistematizados, para garantizar la prestación del servicio con un alto nivel de calidad y eficiencia.

Objetivos: Fomentar y desarrollar la justicia que se imparte en esta sede administrativa, con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, transparencia, imparcialidad, razonabilidad y proporcionalidad.

- Procurar y fortalecer el desarrollo de un procedimiento actualizado, moderno y tecnificado que permita el desenvolvimiento eficaz, ágil y oportuno de su gestión, con franca satisfacción del interés público.
- Propiciar la conformación y mantenimiento de un equipo de trabajo altamente calificado en lo profesional, técnico, moral y humano, que le permita a la organización cumplir a cabalidad su misión y alcanzar su visión y objetivos y,
- Facilitar e incrementar el control interno de su gestión, en garantía y resguardo del uso racional de sus recursos, la custodia y mantenimiento de sus bienes, agilidad u orden en la tramitación de sus acciones.

El Procedimiento Administrativo Disciplinario seguido y desarrollado por el Tribunal de Servicio Civil costarricense.

Los asuntos que son competencia del Tribunal de Servicio Civil deben seguir un Procedimiento Sumario, con un término de cuarenta días para dictar el fallo, una vez que el asunto ha sido recibido debidamente instruido por la Dirección General de Servicio Civil, así dispuesto en el artículo 205° del Estatuto de Servicio Civil. Se caracteriza este procedimiento por su informalidad, lo que significa que las gestiones de las partes no deben ser rechazadas por la observancia ultranza de formalismos que impidan a la Administración adoptar una decisión justa y apegada

al debido procedimiento.

El régimen disciplinario. La responsabilidad administrativa o disciplinaria es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa o de un deber impuesto a un funcionario o empleado, que se hace efectiva cuando el sujeto comete una falta de servicio o de comportamiento, transgrediendo las reglas de la función pública. Esta transgresión a los deberes administrativos tiene su sanción en la responsabilidad administrativa del funcionario, que se hace efectiva por el procedimiento dirigido a hacer cumplir la obligación debida, o por la sanción disciplinaria que se impone. Por ello, el concepto de sanción disciplinaria se refiere necesariamente al funcionario o empleado, o mejor dicho, a los derechos de éste. Dicho régimen es una especie de potestad sancionadora del Estado, por lo tanto inherente y propia de la Administración Pública, traduciéndose como facultad, con al menos un mínimo de poder para que aplique sanciones disciplinarias a sus funcionarios o empleados cuando falten a sus deberes públicos.

Se puede concluir aquí que en realidad, el fin de la responsabilidad disciplinaria es asegurar la observancia de las normas de subordinación y, en general, del exacto cumplimiento de todos los deberes de la función. De este modo, el derecho disciplinario presupone una relación de subordinación entre el órgano sometido a la disciplina y el órgano que la establece o aplica, más que para castigar, para corregir e incluso educar al infractor de la norma. (Así analizado el Régimen disciplinario por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 2001-11596 de las nueve horas con cinco minutos del nueve de diciembre de 2001, San José Costa Rica).

Agréguese a lo antes expuesto que la responsabilidad disciplinaria se suscita cuando en el ejercicio de su cargo, o con ocasión de su función, el funcionario o empleado público incurre en un acto, una omisión o en un hecho, que llegue a configurar una contravención al orden administrativo, vale decir, al régimen de deberes y prohibiciones que se encuentra jurídica y estatutariamente preestablecido. Objetivamente, podrá ser la consecuencia de delitos cometidos en cuanto funcionario, de faltas, hechos ilícitos, irregularidades administrativas, errores, negligencias u omisiones cometidas en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, y en tales casos se dice que el funcionario se halla incurso en una responsabilidad administrativa.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 192° de la Constitución Política, 1° y 43° del Estatuto de Servicio Civil, estarán sometidos al procedimiento administrativo disciplinario (sancionatorio) que desarrolla el Tribunal de Servicio Civil las y los servidores públicos regulados y amparados por dicho Estatuto, y que son denominados como “servidores públicos regulares”; no están contemplados dentro de este Régimen funcionarios públicos abrigados por el Régimen de Confianza. En el desarrollo de este procedimiento, el Tribunal de Servicio Civil es el garante de revisar, verificar, controlar y aplicar correctamente los elementos componentes del debido procedimiento, con el cual se le garantiza a las partes involucradas el derecho a una legítima defensa y a un debido proceso.

Lo anterior en acatamiento de lo que establece la Constitución Política, cuando dice: “Artículo 39°.- A nadie se le hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad (…) Artículo 41°.- Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacérseles justicia pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes.” (Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, (Investigaciones Jurídicas S.A., San José Costa Rica, 1996,

año VII, N° 30).

Como puede observarse, el modelo constitucional costarricense se encuentra estructurado bajo el esquema de un Estado Social de Derecho, y por lo tanto tiene un sentido básico de orden teleológico humanista: la lucha contra la arbitrariedad y el despotismo del poder y la defensa de los derechos y libertades de los individuos. Tratándose de la potestad del ejercicio del ius puniendi del Estado, esta orientación se traduce en que si bien los órganos detentadores del poder público están facultados para sancionar o castigar a los administrados, mediante la supresión o restricción de derechos y libertades, esta potestad no puede ser ejercida discrecionalmente ni estar exenta de control.

Según lo expuesto, y en consideración, además, de las consecuencias psicológicas, sociales y económicas que acarrea un despido sin responsabilidad para el Estado, en la esfera personal y familiar de un servidor público, resulta imperativo entonces para el Tribunal de Servicio Civil desarrollar e implementar en el procedimiento disciplinario el Principio del Derecho de Defensa y Debido Procedimiento, cuyo concepto envuelve comprensivamente el desarrollo progresivo de todos los derechos fundamentales de carácter procesal o instrumental, como conjuntos de garantías de los derechos de goce; ya que debe estar regulado por ley formal y reservado a esta, contiene una serie de derechos y principios tendientes a proteger a la persona humana frente al silencio, al error o a la arbitrariedad, y no solo de los aplicadores del derecho sino también del propio legislador.

Por consiguiente, constituye dicho principio, entre otros, un instrumento jurídico que garantiza a los administrados que la potestad de sancionar no será ejercida arbitraria o abusivamente. De modo que toda sanción disciplinaria sólo puede imponerse si previamente se ha seguido un proceso que respete cabalmente las exigencias de esa garantía, lo que significa que debe existir una tutela celosa de los derechos de igualdad, imparcialidad, defensa y audiencia en cualquier proceso que se pretenda imponer una sanción de esa índole. Por ello la jurisprudencia constitucional costarricense ha dicho: “desde que aquella denuncia se recibe debe darse no sólo cuenta de ello al servidor, sino permitir desde ese momento su intervención dentro de la investigación de los hechos (…). El simple hecho de poner en conocimiento de la recurrente el resultado de la investigación, incluso con recomendaciones, sin haber permitido su contradicción dentro del trámite, lesiona la garantía del debido proceso (…)” (Sala Constitucional. Voto N° 1992-756 de las 13:05 horas del 13 de marzo de 1992).

Este principio fundamental concebido de esa manera, puede sintetizarse así: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento; b) Derecho de ser oído, y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; c) Oportunidad al demandado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos vinculados con la cuestión de que se trate; d) Derecho del accionado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; e) Notificación adecuada de la decisión que dicte el Tribunal y de los motivos en que ella se funde; f) Derecho del accionado de recurrir la decisión dictada.

Así las cosas, los elementos fundamentales y legales del debido procedimiento y legítima defensa indicados por la Constitución Política los desarrolla el Estatuto de Servicio Civil en su artículo 43°, cuando establece las reglas procedimentales para tramitar y someter a conocimiento del Tribunal de Servicio Civil una gestión de despido sin responsabilidad patronal contra una servidora o un servidor del Poder Ejecutivo. Así, en lo que interesa, dispone dicho artículo:

> "Artículo 43°.- Los servidores públicos sólo podrán ser removidos de sus puestos si incurren en las causales que determina el artículo 81° del Código de Trabajo y 41°, inciso d), de esta ley, o en actos que impliquen infracción grave del presente Estatuto, de sus Reglamentos, o de los Reglamento Interiores de Trabajo respectivos (…). Todo despido justificado se entenderá hecho sin responsabilidad para el Estado y hará perder al servidor todos los derechos que esta ley concede, excepto los adquiridos conforme a la Ley General de Pensiones; siempre que se realice con observancia de las siguientes reglas (…)" (Ver las reglas y faces del procedimiento en anexo) (Estatuto de Servicio Civil, Ley N° 1581 de 30 de mayo de 1953, Imprenta Nacional, San José, noviembre de 2012).

La presentación de reclamos administrativos por parte de los servidores (as) públicos amparados al Régimen de Servicio Civil a conocimiento y resolución del Tribunal de Servicio Civil constituye otra de las actividades sustantivas a las que este órgano colegiado debe someter al procedimiento administrativo sumario, con la debida aplicación y respeto, como se ha visto, de los derechos fundamentales y legales del debido proceso y legítima defensa. Este procedimiento de reclamos se regula en el Capítulo IX, sobre Peticiones, Reclamos y Despido, que contiene el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954.

En el capítulo y artículo mencionados se dispone que toda reclamación contra disposiciones o resoluciones de los jefes, cuando el servidor alegue perjuicio causados por ella se deben observar ciertas reglas, las que en resumen son: a) Si se trata de reclamos contra los jefes inmediatos de cualquier órgano, antes de recurrir al Tribunal de Servicio Civil, deberá agotar la vía administrativa, a tal efecto debe obtener un primer pronunciamiento del superior jerárquico de la dependencia de que se trate, y un segundo pronunciamiento del Ministro respectivo. Si el reclamo se presentare contra un acto del propio Ministro, no se requiere más trámite que impugnarlo directamente ante dicho funcionario; en esos casos, tanto el jerarca como el Ministro tendrán un plazo de ocho días hábiles para resolver lo procedente, entendiéndose que el mismo se tendrá por agotado si no se diere respuesta durante su transcurso; b) Cumplido el trámite anterior, si el servidor persiste en su reclamo, podrá recurrir ante el Tribunal de Servicio Civil llenando al efecto los requisitos establecidos en el artículo 81° del mencionado Reglamento. El Tribunal ordenará levantar la información por medio de la Dirección General de Servicio Civil, si así lo dictare necesario para emitir su fallo, que será definitivo; c) La Dirección General de Servicio Civil cumplirá, en lo que fuere dable, las disposiciones del inciso e) del artículo 43° del Estatuto y tramitará las respectivas diligencias con intervención del reclamante y del jefe contra quien se dirige la acción.

De acuerdo con lo anterior, no hay duda de que otra de las experiencias que se debe reconocer en la solución de conflictos administrativos por parte del Tribunal de Servicio Civil es el total sometimiento de sus resoluciones y sentencias al Principio de Legalidad, entendiendo este como "(…) la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede ser concebido como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia" (Bolaños Jimmy, Derecho Disciplinario de la Función Pública, Investigaciones Jurídicas, San José, abril de 2000, pág. 14); que engendra, desde luego, una correcta aplicación y observancia del principio fundamental del debido proceso y derecho a una legítima defensa de los administrados.

Lo anterior, porque las disposiciones tanto constitucionales como legales, además de las jurisprudenciales, como se ha visto, son claras precisas y concluyentes en afirmar que para estable-

cer una sanción disciplinaria la falta o conducta ilícita debe estar determinada en una ley previa (principio de reserva de ley), debe ser establecida por autoridad competente, garantizándosele al accionado (a) ejercer su legítima defensa por los medios legales correspondientes; así como establecer justicia pronta y cumplida.

El Recurso de Apelación. Según se ha indicado, una de las principales gestiones y actividades que debe atender y resolver el Tribunal de Servicio Civil, como parte de su competencia funcional, son los casos de despido sin responsabilidad patronal, y se señala en los artículos 14° y 190°, inciso a) del Estatuto de Servicio Civil que tal gestión se resuelve en primera instancia. De ahí que el artículo 44° de ese cuerpo normativo permita y autorice el recurso de apelación contra la resolución que acoja con lugar el despido; dicho recurso de apelación actualmente sólo está autorizado para ser ejercido por el funcionario contra quien se dictó el fallo, no para el órgano patronal.

El recurso se presentará ante el Tribunal Administrativo del Servicio Civil, órgano colegiado creado mediante Ley N° 8777 del 7 de octubre de 2009, como órgano desconcentrado del Ministerio de la Presidencia, cuyos fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones son de estricto y obligatorio cumplimiento (antes esa potestad la tenía asignada el Tribunal Superior de Trabajo, que pertenece al Poder Judicial, pero su participación en dicha gestión fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional, Voto N° 2005-6866 del 1 de junio de 2005).

d. Análisis de casos o experiencias

La solución de conflictos disciplinarios en relación con funcionarios o funcionarias que ostentan un cargo de Director o Director General de un determinado Ministerio. Se ha dejado establecido que los casos de índole disciplinarios sometidos a conocimiento y solución del Tribunal de Servicio Civil son aquellos cuyos funcionarios están regulados y amparados al Régimen Estatutario. Sin embargo, el artículo 4° del Estatuto de Servicio Civil, Ley N° 5181 del 30 de mayo de 1953, fue reformado mediante Ley N° 7767 del 13 de mayo de 1998, indicándose en lo que interesa: “Artículo 4°.- Se considera que sirven cargos de confianza: (...) g) Los cargos de directores y directores generales de los Ministerios, así como los de las oficinas adscritas a ellos, las desconcentradas y descentralizadas dependientes de los Ministros o Viceministros (…)”. Esta Ley establece un Transitorio único que dispone: “Las personas citadas en el inciso anterior, que actualmente ocupen en propiedad tales cargos, conforme el artículo 20 del Estatuto de Servicio Civil seguirán en esas mismas condiciones hasta el cese de la prestación de sus servicios (…)”.

Pese a que la reforma legal mencionada rige desde mayo de 1998, a la fecha se mantienen funcionarios ocupando cargos de esa naturaleza y nivel ocupacional, que se encuentran regidos y amparados al Régimen de Servicio Civil, por haber ingresado antes de esa reforma a ocupar los cargos mencionados, siguiendo el procedimiento de reclutamiento y selección establecido en el artículo 20° del Estatuto de Servicio Civil. Tal situación ha permitido que en los últimos cinco años el Tribunal de Servicio Civil haya atendido y resuelto, al menos cuatro gestiones de despido sin responsabilidad patronal contra funcionarios que desempeñan ese tipo de cargos, gestiones declaradas con lugar, dada la gravedad da las faltas laborales imputadas y debidamente comprobadas en el procedimiento administrativo disciplinario seguido.

La solución y experiencia de estos conflictos administrativos se resumen a continuación:

a) Gestión de despido sin responsabilidad patronal contra el Director de la Dirección General

de Educación Vial, que pertenece al Ministerio de Obras Públicas y Transportes- Se imputó al funcionario como principal causa, la desaplicación de un procedimiento sistémico que permitía la supervisión, por medio de un control cruzado de la información generada para el trámite y entrega de Licencias de Conducir a extranjeros. La causal quedó debidamente comprobada en el procedimiento administrativo disciplinario y así fue confirmado por el Tribunal de alzada. Sin embargo, el servidor accionado alegó falta de competencia del Tribunal de Servicio Civil y del Tribunal Administrativo del Servicio Civil, por considerar que su condición es de servidor de confianza, por lo que el asunto fue elevado por el recurrido a la vía jurisdiccional común.

La experiencia en la solución del conflicto administrativo anterior está en que se resolvió y quedó comprobado que las medias de control interno que debía seguir el Director General de Educación Vial no se ajustaban a los mecanismos técnicos autorizados, y en general, no se estaban aplicando, y eso ocasionó la fuga de información y documentación, mediante la cual se negociaron indebidamente y en forma clandestina permisos de conducir, lo que puso en peligro la certeza y seguridad jurídica de esos documentos públicos; situación que luego fue detectada y controlada por el Organismo de Investigación Judicial y el Ministerio Público. De igual forma, las defensas alegadas por el recurrido en cuanto a que era funcionario de confianza no procedían, por estar regido por el Régimen de Servicio Civil desde antes de que la norma alegada fuera modificada.

b) Gestión de despido sin responsabilidad patronal contra el Director General de la División de Transportes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes: La causa que se le acreditó a ese funcionario fue la de dejar de ejercer sus funciones, deberes y obligaciones públicas, al considerar dicho funcionario que una reforma a la Ley de creación de la División de Transportes bajo su cargo le había eliminado tales deberes y obligaciones laborales. Se comprobó en el procedimiento administrativo disciplinario que el indicado servidor había hecho una interpretación antojadiza y a favor de sus intereses personales de las normas legales cuestionadas, y que por tanto había dejado de ejercer y cumplir con sus deberes y responsabilidades públicas de forma injustificada; por lo que se declaró con lugar la gestión disciplinaria. El accionado alegó en su defensa violación a sus derechos fundamentales y laborales, opuso la excepción de incompetencia contra el Tribunal de Servicio Civil y elevó el caso al Tribunal de alzada, donde no se ha emitido el fallo definitivo.

Aquí la experiencia obtenida es que se logra determinar que un funcionario que ostenta un alto nivel de jerarquía en un importante Ministerio deja de realizar sus funciones, al no realizar los controles, la supervisión, no exigir informes, entre otras tareas propias del cargo. No obstante, se le seguía girando su salario y manteniendo todos los demás derechos que como funcionario público y en el cargo de Director de la División de Transportes le asistía; situación considerada muy grave para los intereses de la Administración. Y como en el caso anterior, se resolvió como improcedente la defensa de falta de incompetencia del Tribunal de Servicio Civil, en vista de que el funcionario está protegido por el Régimen de Servicio Civil desde antes de la reforma estatutaria mencionada.

c) Gestión de despido sin responsabilidad patronal contra el Director de la Dirección General de Geología y Minas, del Ministerio de Ambiente y Energía: La diligencia disciplinaria contra ese funcionario estuvo recomendada en un fallo del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, que corresponde a la jurisdicción común, por haberse detectado en esa vía judicial el posible incumplimiento de ciertas responsabilidades administrativas en el ejercicio del cargo por parte del accionado; por lo que debían ser investigadas desde la perspectiva de un pro-

cedimiento disciplinario, y así lo recomendó también la Procuraduría General de la República ante el Ministro del ramo. Se le imputó al recurrido haber autorizado ciertas acciones para la ejecución de un contrato de explotación minera, pese a que tal gestión había sido anulada por una resolución de la Sala Constitucional de la Corta Suprema de Justicia costarricense, que es de acatamiento obligatorio. Las consecuencias del proceder del accionado fueron graves, por disponer de un asunto que no estaba legalmente autorizado y por el grave daño ambiental, con la tala indiscriminada de bosque y sus evidentes consecuencias.

El anterior conflicto administrativo disciplinario fue declarado con lugar por el Tribunal de Servicio Civil y confirmado por el Tribunal de segunda instancia; sin embargo, el accionado acudió a la vía jurisdiccional alegando violación de sus derechos fundamentales con respecto al debido procedimiento y derecho de defensa, así como la cosa juzgada, asunto que en esa vía no ha sido resuelto. Esta experiencia resultó interesante y de trascendencia en la administración de justicia costarricense, porque se respetaron las instancias y competencias de los órganos públicos con potestades para intervenir en cada caso, como fue la intervención del Tribunal de Servicio Civil en resolver un asunto como el de responsabilidad disciplinario por incumplimiento de deberes del cargo público que desempeñaba al recurrido y que -efectivamente- no podía ser resuelto previamente en un tribunal jurisdiccional, donde se estaba ventilando la responsabilidad civil y/o penal del accionado.

d) Gestión de despido sin responsabilidad patronal de la Directora General del Museo de Arte y Diseño Contemporáneo, órgano adscrito al Ministerio de Cultura y Juventud. En este caso se le acreditó a la funcionaria maltrato, agresiones, amenazas, ofensas, discriminaciones y en general, acoso laboral en perjuicio de sus subordinados. Los medios de prueba aportados al procedimiento administrativo disciplinario determinaron que en verdad la accionada había incurrido en las faltas graves laborales que se le imputaban, por lo que se declaró con lugar la gestión. La servidora apeló el fallo, el cual fue confirmado por el Tribunal Administrativo del Servicio Civil. La experiencia en la atención y resolución de este conflicto administrativo también fue de importancia porque la accionada alegó persecución política de parte del Poder Ejecutivo, también opuso las defensa de incompetencia por la materia contra el Tribunal de Servicio Civil, por estimar que no estaba protegida por dicho Régimen; todo lo cual desde luego, se declaró improcedente por la transparencia y legalidad del accionar del Tribunal de Servicio Civil y por la condición de servidora del Régimen de Servicio Civil de la recurrida, por haber ingresado al mismo antes de que se diera la indicada modificación.

En síntesis, las experiencias obtenidas en la atención y resolución de los cuatro casos mencionados, resultan de gran importancia porque se puede constatar la importancia del Régimen de Servicio Civil en el desarrollo de la eficiencia de la Administración Pública, siendo esta su meta y objetivo fundamental para el que fue creado. No cabe ninguna duda que los cuatro asuntos mencionados representaban serios conflictos administrativos que se estaban dando en menoscabo de la imagen y del interés público, pero especialmente, en detrimento de la eficiencia y eficacia del servicio público que están llamados a brindar los servidores públicos. Con el agravante de que los funcionarios involucrados estaban cometiendo serias y delicadas contravenciones a las normas que regulan su relación de servicio público, pese al alto nivel de deberes, obligaciones y responsabilidades que les asiste; y que el Tribunal de Servicio Civil no dudó en ningún momento, pese a las presiones y amenaza de los involucrados, en conocer y resolver tales conflictos, en atención a su independencia funcional y de criterio, y como se repite, apegado al principio de legalidad que le asiste.

La experiencia en la atención y solución de conflictos administrativos relacionados con reclamos de los funcionarios (as) amparados al Régimen de Servicio Civil.

En cuanto a la actividad del Tribunal de Servicio Civil relacionada con reclamos administrativos, se hará referencia a la experiencia en la atención y solución de conflictos administrativos en dos casos en particular, y que se refieren a los siguientes:

a) Atención de reclamo por parte de cuatro funcionarios que desempeñan el cargo de Directores Financieros-Administrativos, pertenecientes a los Ministerios de la Presidencia, Salud, Hacienda y Seguridad Pública. A inicios del año 2008, la Dirección General de Servicio Civil, en uso de sus potestades estatutarias, procedió a estudiar y a analizar los puestos con niveles de jefaturas, y emitió una resolución en la que modificaba esa estructura ocupacional, dejando sin efecto las clases de puestos anteriores y creando un nuevo escalafón de clases de nivel profesional. Para su ejecución, autorizó a las Oficinas de Recursos Humanos de los diferentes Ministerios y sus entes adscritos a reubicar por reestructuración a sus ocupantes en las nuevas clases, según correspondiera, lo que conllevó a que se dieran modificaciones en la escalara salarial de algunos de esos funcionarios y funcionarias, debido a la actualización de tareas y requisitos académicos que requería la nueva clase de puesto.

La consecuencia inmediata en la aplicación de las modificaciones de puestos mencionados fue un desequilibrio tanto en los niveles ocupacionales como en el salario asignado a varios de los ocupantes de esos puestos, que fueron los perjuicios alegados por los recurrentes en los casos antes mencionados, quienes luego de cumplir con las reglas del procedimiento de reclamos, acudieron al Tribunal de Servicio Civil alegando perjuicio y violación de sus derechos laborales y fundamentales por medio de las acciones emitidas por la Dirección General de Servicio Civil y los Departamento de Recursos Humanos respectivos. Analizados los argumentos y pruebas tanto de cargos como de descargos, y una vez realizada una profunda investigación y análisis de los antecedentes laborales de los recurrentes y sus respectivos puestos, el Tribunal de Servicio Civil logró comprobar que los reclamantes tenían razón de sus inquietudes y quejas, pues el mayor perjuicio era el rebajo de sus salarios, en unos casos, y en otros, una indebida ubicación a las nuevas clases de puestos, las que no correspondían de acuerdo con los niveles de responsabilidad, deberes y obligaciones públicas asignadas.

Como era de esperar, el Tribunal de Servicio Civil declaró con lugar el reclamo y ordenó a la Dirección General de Servicio Civil y a las Oficinas de Recursos Humanos respectivas dejar sin efecto las ubicaciones que por restructuración se habían emitido en esos casos, y a ubicar a los recurrentes en las clases de puestos que técnica y legalmente les correspondía, sin causarles perjuicio en sus derechos laborales adquiridos de buena fe. Desde luego que ese fallo no fue bien recibido por otras autoridades públicas, especialmente por la Dirección General de Servicio Civil, donde se alegó una invasión de sus competencia por parte del Tribunal de Servicio Civil, y porque el fallo iba a abrir un portillo para que otros funcionarios con cargos de jefatura procedieran a reclamar su ubicación por reestructuración. Entendió el Tribunal de Servicio Civil que la disconformidad de la Dirección General de Servicio Civil radicaba en que se le estaba enmendando una gestión propia y de alta trascendencia en la gestión administrativa atinente a la clasificación y valoración de puestos; sin embargo, el conflicto administrativo era latente, pues quienes ocupaban dichos cargos y puestos eran precisamente los encargados de manejar las finanzas y procedimientos contables de los distintos Ministerios; pero además, como se ha indicado, se comprobó que se estaban lesionando los derechos fundamentales y laborales de los recurrentes, que es donde radica la intervención y tutela del Tribunal de Servicio Civil.

b) Reclamos administrativos de funcionarios y funcionarias con cargos de jefaturas de las Direcciones y Departamentos de Recursos Humanos de varios Ministerios y órganos adscritos a estos. Al igual que en el caso anterior, los ocupantes de puestos de las jefaturas de las oficinas de Recursos Humanos de diferentes Ministerios y órganos adscritos consideraron que había otros funcionarios con iguales deberes y responsabilidades a las de ellos pero que estaban mejor clasificados, es decir, con puestos de mayor nivel y con mejores salarios. Habiendo cumplido con los requisitos de admisibilidad y formalidad que exige el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, los recurrentes presentan al Tribunal de Servicio Civil sus reclamos, los cuales se atienden, se les sigue el procedimiento administrativo respectivo, se analizan las pruebas y se investiga y analiza cuidadosamente cada asunto. Encuentra el Tribunal de Servicio Civil que no todas las Oficinas de Recursos Humanos de los diferentes Ministerios a que pertenecen los recurrentes son iguales en cuanto a la complejidad, dificultad, volumen, número de funcionarios, posición y situación estratégica de cada institución; de manera que no se podían evaluar sus cargos y puestos con la misma regla técnica y legal que se exigía.

Se determinó -entonces- que cada funcionario y funcionaria estaban bien ubicados en cuanto a la clasificación y valoración del puesto que les asistía, pues además, ya se había realizado una nueva revisión previa a sus puestos por parte de las Oficinas Técnicas encargadas de esa actividad y se había comprobado que no existía afectación de sus derechos legales y fundamentales. Resulta evidente que era materialmente imposible, por ilegal e improcedente, equiparar el puesto de la jefatura de la Dirección General del Registro Público, órgano adscrito al Ministerio de Justicia y Paz, al del Director de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública, las diferencias en cuanto a número de funcionario, variedad de profesiones, niveles ocupacionales, complejidad en la dirección y administración de asuntos internos, entre otras, son evidentes y manifiestas. Consecuentemente, los indicados reclamos fueron declarados sin lugar, con la indicación a los interesados que se les daba el agotamiento de la vía administrativa, para que acudieran a la vía ordinaria, en caso de persistir en sus alegaciones.

La experiencia en la atención y solución de este tipo de conflictos administrativos es la pureza y transparencia del procedimiento seguido por el Tribunal de Servicio Civil; el servidor público y la Administración sienten la confianza de que sus inquietudes y problemas que surgen de esa relación de servicio público van a ser atendidas y resueltas con estricto apego a los principios y derechos que inspiran la justicia administrativa y el interés público en cada una de las partes.

e. Aplicaciones concretas

En cuanto a la atención y resolución de gestiones de despido sin responsabilidad patronal, ya se ha indicado que el artículo 192° de la Constitución Política vigente dispuso, en lo que interesa: “Con las excepciones que esta Constitución y el Estatuto de Servicio Civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo…”, aquí se remite a la legislación de trabajo que se ha entendido se refiere al Código de Trabajo. Es así como en acatamiento de ese mandato constitucional el artículo 43° del Estatuto de Servicio Civil dispone que: “Artículo 43°.- Los servidores públicos solo podrán ser removidos de sus puestos si incurren en las causales que determina el artículo 81° del Código de Trabajo y 41°, inciso d), de esta ley, o en actos que impliquen infracción grave del presente Estatuto, de sus Reglamentos, o de los Reglamento Interiores de Trabajo respectivos (…)”.

De esta forma debe entenderse que la norma estatutaria de cita determina que las causales o faltas que se le imputen a un servidor público para tramitar su despido sin responsabilidad patronal deben estar contempladas previamente en una ley, en este caso en el Código de Trabajo, y agrega, lo establecido en el inciso d) del artículo 41° del presente Estatuto y en actos que impliquen infracción grave a dicha ley estatutaria, de sus reglamentos y reglamentos interiores de trabajo. Es decir, en estos últimos casos es necesario dimensionar y valorar la falta, que estará en función de los deberes, obligaciones y responsabilidades que debe cumplir y desarrollar el funcionario, para un sano y correcto desempeño de su función pública. Consecuentemente, se hará una referencia a la aplicación concreta de los asuntos que por concepto de despidos sin responsabilidad patronal el Tribunal de Servicio Civil resuelve como conflictos administrativos.

El artículo 81° del Código de Trabajo costarricense dispone de una serie de causales en las que puede incurrir el trabajador y que de ser comprobadas, pueden dar lugar a que el patrono pueda dar por terminado el contrato de trabajo. De la experiencia obtenida en la gestión del Tribunal de Servicio Civil, se pueden clasificar casos concretos de las causales que con más frecuencia originan el despido sin responsabilidad patronal de servidores públicos, y que en el caso del artículo 81° del Código de Trabajo se pueden resumir de la siguiente forma: “Artículo 81°.- Son causa justas que facultan al patrono para dar por terminado el contrato de trabajo: a) Cuando el trabajador se conduzca durante sus labores en forma abiertamente inmoral, o acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra su patrono; b) Cuando el trabajador cometa alguno de los actos enumerados en el inciso anterior contra algún compañero, durante el tiempo que se ejecutan los trabajos, siempre que como consecuencia de ello se altere gravemente la disciplina y se interrumpan las labores (…)”.

Estas causales, y en especial la del inciso b), son frecuentes que se atiendan como conflictos administrativos disciplinarios, cuando un funcionario o funcionaria incurre en agresiones físicas y de palabras contra otro u otra compañera de labores; lo que altera definitivamente el orden y la disciplina en el centro de trabajo. Esta acción disciplinaria es frecuente que suceda entre funcionarios con cargos de conserjes, cocineras e incluso de seguridad, y tiene el agravante que utilizan instrumentos de trabajo para agredir a la víctima.

“(…) d) Cuando el trabajador cometa algún delito o falta contra la propiedad en perjuicio directo del patrono o cuando cause intencionalmente un daño material en las máquinas, herramientas, materias primas, productos y demás objetos relacionados en forma inmediata e indudable con el trabajo (…)”. Esta causal es común que se le impute al servidor público cuando se le acredita la sustracción indebida de equipo, herramientas y utensilios bajo su cargo y destinados a la ejecución de sus tareas. Igualmente se le acredita dicha causal cuando se incurre en un daño material contra un bien público, caso por ejemplo el colisionar un vehículo oficial que está bajo su responsabilidad, por causas de ebriedad de servidor. “(…) f) Cuando el trabajador comprometa con su imprudencia o descuido absolutamente inexcusable, la seguridad del lugar donde se realizan las labores o la de las personas que allí se encuentren (…)”.

La anterior es otra causal que en forma concreta se atiende y resuelve con lugar para decretar el despido sin responsabilidad patronal de un servidor público; sobre todo ocurre con servidores con cargos de Oficiales de Seguridad y Vigilancia que descuidan la vigilancia del centro de labores, ya sea porque se duermen en su horario de trabajo, se ausentan sin permiso o se distraen en asuntos personales mientras están en el desempeño de sus cargos. “(…) g) Cuando el trabajador deje de asistir al trabajo sin permiso del patrono, sin causa justificada durante dos días consecutivos o durante más de dos días alternos dentro del mismo mes calendario (…)”. Esta

es sin duda la causal y falta laboral en la que más incurren los funcionarios públicos y por tanto, la que ocasiona la mayoría de casos de despido sin responsabilidad patronal que debe atender y resolver el Tribunal de Servicio Civil.

En muchas ocasiones los servidores no justifican sus ausencias por dos días consecutivos o por más de dos días alternos en un mismo mes calendario, pese a que en los Reglamentos Internos de Trabajo y el mismo Reglamento del Estatuto de Servicio Civil son contestes en informar y regular que no se deben dejar pasar más de dos días para justificar antes sus superiores las ausencias laborales. Tal regulación no la respetan los servidores, y tampoco se preocupan por ofrecer justificaciones válidas y legalmente adquiridas, lo que ocasiona el trámite de la sanción disciplinaria que dispone la normativa laboral de comentario. "(…) h) Cuando el trabajador se niegue de manera manifiesta y reiterada a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades; o cuando el trabajador se niegue en igual forma a acatar en perjuicio del patrono las normas que éste o su representante en la dirección de los trabajos le indique con claridad para obtener la mayor eficacia y rendimiento en las labores que se están ejecutando (…)". Esta causal también ha sido analizada, aplicada y declarada con lugar en varios casos disciplinarios, y se ha comentado en aparte anterior de este documento, cuando se habla de los casos concretos o experiencia en la solución de conflictos administrativos. Este fue el caso del Director de la Dirección de Educación Vial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, quien dejó de utilizar y de restablecer un procedimiento sistemático orientado a realizar un control cruzado de la información, trámite y entrega de licencias para conductores extranjeros. Lo que puso en riesgo la seguridad jurídica y la validez de ese documento público y de sus componentes; situación que le costó el despido sin responsabilidad patronal al funcionario responsable.

"(…) i) Cuando el trabajador, después que el patrono lo aperciba por una vez, incurra en las causales previstas por los incisos b), c), d) y e) del artículo 72° (…)". Se aplica con mayor rigor por parte de las jefaturas lo correspondiente a los incisos a) y c); el a) se refiere al abandono de labores; sin embargo, muchas veces se cae en el error de confundir las ausencias completas a una jornada de trabajo, que corresponde a una ausencia, con el abandono de labores, que sucede cuando el servidor habiéndose presentado a su trabajo, se retira después de unas horas o minutos y no regresa, o regresa tiempo después, sin dar justificación alguna a sus superiores. O bien, estando en su centro de labores, dedica ese tiempo en asuntos ajenos a las labores del cargo, como leer el periódico, hablar por teléfono, conversar con compañeros, todo por tiempo prolongado y sin autorización de la jefatura. El inciso c) se refiere a la prohibición de: "(…) Trabajar en estado de ebriedad o bajo cualquier otra condición análoga". Dicha causal es utilizada en forma reiterada para justificar el despido de un servidor o servidora pública, lo que demuestra un fenómeno y un conflicto administrativo que la Administración está en el deber y la obligación de ir tratando, con terapias y control médico, pero si el funcionario abandona ese tratamiento o no acepta someterse a este y persiste en su proceder, el despido por tal causa es justificado. (Según Votos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

"(…) j) Cuando el trabajador al celebrar el contrato de trabajo haya inducido en error al patrono, pretendiendo tener cualidades, condiciones o conocimientos que evidentemente no posee, o presentándole referencia o atestados personales cuya falsedad éste luego compruebe (…)". Con frecuencia el Tribunal de Servicio Civil debe resolver gestiones de despido contra funcionarios a quienes la Administración ha contratado para desempeñarse en determinada especialidad profesional, o bien en puestos para el que se requiere un determinado nivel académico. Sin embargo, se logra detectar después que ese funcionario o funcionaria que incluso ha realizado

carrera administrativa (ascendido a otros puestos), utilizaron un título académico para su primer ingreso a un puesto público que era falso, (normalmente son títulos de bachiller de secundaria) o bien que la especialidad profesional presentada no correspondía. Estos casos también son graves y aparte de acarrear el despido sin responsabilidad patronal, también conllevan responsabilidad penal, por lo que el involucrado es denunciado ante esa vía jurisdiccional.

"(…) k) Cuando el trabajador sufra prisión por sentencia ejecutoriada (…)" Dicha causal es frecuente, porque existen muchos funcionarios públicos que son sometidos a sentencias condenatoria por diversos delitos, y últimamente se han agravado los casos por acoso sexual, especialmente en la docencia, que en su mayoría reciben largas condenas. Esta causal puede aplicarse una vez que se sigue el debido procedimiento legal, y como prueba fundamental debe contar en el expediente la sentencia condenatoria firme y debidamente certificada por la Oficina Judicial correspondiente; si el caso está sometido y sin resolver en Casación, no procede el trámite de la gestión disciplinaria, hasta que ese recurso esté fallado y se haya confirmado la sentencia apelada. Agréguese esta causal la que establece el artículo 41° inciso d) del Estatuto de Servicio Civil, que dispone: "(…) d) La suspensión del trabajo sin goce de salario procederá también en los casos de arresto y prisión preventiva, durante todo el tiempo que uno y otra se mantengan, pero dará lugar al despido en cuanto excedan de tres meses (…)". Con frecuencia estas causales de arresto y prisión preventiva provocan la gestión de despido sin responsabilidad patronal, en los términos que se explica en la normativa estatutaria de cita, siempre que las mismas sean por más de tres meses, debiendo entenderse que ese tiempo debe ser consecutivo.

"(…) l) Cuando el trabajador incurra en cualquier otra falta grave a las obligaciones que le imponga el contrato" (Código de Trabajo, Ley N° 2 de 23 de agosto de 1943 y sus reformas, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1999). En esta causal comprende cualquier otra falta laboral que sea considerada como incumplimiento del contrato de trabajo por parte del servidor; considerándose tanto en doctrina como en la jurisprudencia laboral y constitucional, que la pérdida de confianza en el servidor público por parte de la Administración, es falta grave que valorada objetivamente acarrea la sanción disciplinaria de despido sin responsabilidad para el Estado, por lo que se ha convertido en otra de las causales que más invocan los jerarcas institucionales a la hora de promover el despido de un subordinado.

Otros casos concretos considerados y establecidos como causas de despido contra servidores públicos regulados por el Régimen de Servicio Civil y que están contenidos en otras leyes especiales son los siguientes: Violación al Principio de Probidad, contenido en el artículo 3° de la Ley sobre la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, el hostigamiento y acoso sexual que regulan los artículos 25° y 27° de la Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, N° 7476 del 3 de febrero de 1995, adicionada por Ley N° 8805 del 28 de abril de 2010.

Las anteriores causales de despido contra funcionarios públicos son frecuentes, porque en el caso de incumplimiento del principio de probidad, es común que el servidor se aparte de las normas y procedimientos que lo obligan a realizar y mantener un estricto control del gasto público, así como a verificar y cumplir con las normas de control interno establecidas para ordenar y dar cuentas del correcto uso y utilización de los recursos públicos.

En el caso de aquellas faltas por hostigamiento y acoso sexual, también es frecuente que la cometan los servidores públicos; el asunto se ha agravado en los casos que son cometidos por profesionales en la docencia, donde las víctimas son los niños y niñas de enseñanza primaria

y los adolescentes de enseñanza secundaria. Todos estos casos se identifican como asuntos concretos de carácter disciplinario, que sustentan una solicitud o demanda para que el accionado o accionada sea despedido de su puesto sin responsabilidad para el Estado, y que el Tribunal de Servicio Civil está en la obligación legal de resolver conforme a derecho, apreciando y valorando de manera objetiva una prueba que de por si es complicada dada las circunstancias en que normalmente son cometidos los hechos.

Conclusiones y Recomendaciones

- A manera de conclusiones se puede indicar que el Tribunal de Servicio Civil tiene sus raíces y fundamentos en la Constitución Política de 1949, donde se ordena crear y desarrollar las bases legales por medio de las cuales los servidores públicos puedan ser removidos, según las causales de despido justificado que la ley determine. Que la creación del Estatuto de Servicio Civil, Ley N° 1581 del 30 de mayo de 1953, inicia el desarrollo de un Régimen de Méritos en el sector público, para regular la relación de servicio entre el Estado y sus servidores, para garantizar la eficiencia de la Administración, según el mandato constitucional; pero que el legislador dispuso por medio de la indicada Ley, que esa regulación fuera sólo entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo, algunas instituciones autónomas y sus servidores.
- Que es mediante la Ley del Estatuto de Servicio Civil, adicionada por la Ley N° 6155 del 28 de noviembre de 1977, y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954 y sus reformas, que se le da solidez jurídica en cuanto a sus competencias, potestades y a su estructura organizacional que garantiza su debido funcionamiento “con independencia funcional y de criterio”, para darse su propia organización interna, para nombrar y remover a su personal administrativo, y desde luego, para atender, estudiar y emitir sus resoluciones y sentencias.
- Que no cabe ninguna duda que las disposiciones constitucionales y legales con la emisión del Estatuto de Servicio Civil, ha venido a garantizar a los funcionarios públicos sometidos a dicho Régimen, el ejercicio válido y eficaz de sus derechos fundamentales y laborales, constituyendo así dicha ley una autolimitación de las atribuciones que le confiere la Constitución Política a la Administración Pública, para nombrar y remover a sus servidores que están amparados al régimen de Servicio Civil, ya que en adelante tales potestades están debidamente regladas, con indicación expresa y clara de los derechos y garantías que le asisten a esos funcionarios.
- La labor desarrollada por el Tribunal de Servicio Civil está orientada a la atención y solución de los conflictos laborales que surgen entre la Administración (Poder Ejecutivo) y sus servidores, especialmente en lo que respecta a la determinación de resolver los asuntos disciplinarios que conlleven la comisión de faltas graves por parte de los servidores públicos regulares en el ejercicio de sus funciones, deberes, responsabilidades y obligaciones públicas, y con las que estarían ocasionando no sólo una transgresión a las disposiciones normativas y reglamentarias que regulan esa relación de servicio, sino también ocasionando un perjuicio grave al interés público e institucional. La intervención del Tribunal de Servicio Civil en estos casos es -entonces- la de resolver el conflicto administrativo de que se trate, en aras de fortalecer y restablecer la eficiencia y eficacia del servicio de la Administración, y garantizarle el respeto y resguardo de los derechos fundamentales y laborales a los servidores involucrados.
- El Tribunal de Servicio Civil se ha consolidado, en tanto está cumpliendo su misión, su visión y objetivos para los que ha sido creado, esto gracias al desarrollo eficiente, transparente, objetivo e imparcial de su gestión, la cual, como se ha visto, ha estado y seguirá

estándolo apegada al principio de legalidad, siguiendo y respetando los procedimientos administrativos disciplinarios debidamente preestablecidos, así como los derechos fundamentales y legales de los funcionarios y con estricta vigilancia del respeto y cumplimiento del interés público en los conflictos administrativos que surjan entre esos servidores y la Administración Pública y que sean sometidos a su conocimiento y resolución.

- Recomendaciones. Si bien el Tribunal de Servicio Civil se ha consolidado como un Órgano Colegiado que dicta y produce justicia administrativa, y que sus bases están debidamente establecidas por medio de un mandato constitucional, también es cierto que requiere de una consolidación en cuanto a la permanencia de sus miembros, tanto titulares como suplentes. Esto en virtud que sus nombramientos son por períodos de seis años y su desempeño es remunerado mediante dietas por cada sesión ordinario o extraordinaria (con un mínimo de dos horas cada una) y un máximo de doce sesiones por mes. Dicho tiempo no resulta suficiente para la atención de las obligaciones y actuación que le asisten; se requiere que la permanencia sea de tiempo completo, ochos horas diarias en sus funciones, y que el nombramiento sea por tiempo indefinido, como sucede con los miembros que integran el resto de tribunales administrativos costarricenses.
- La Ley que integra y desarrolla el Estatuto de Servicio Civil de mayo de 1953, cuenta con más de sesenta y cinco años de su emisión, lo que evidencia la necesidad de una reforma integral, tomando en consideración que el recurso humano con que cuenta la Administración ha aumentado, y con ello la complejidad y dificultad de los asuntos que surgen de esa relación de servicio público, debiendo el Poder Ejecutivo recurrir a mecanismos legales, con la emisión de decretos, reglamentos, directrices e incluso a la jurisprudencia, para atender y resolver conflictos administrativos que no están debidamente regulados en la legislación del trabajo ni en el Estatuto de Servicio Civil.
- Si el mandato de la Constitución Política es que “Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración”, se requiere entonces que el Estado garantice y extienda esa regulación a todos sus funcionarios (as) públicos, no sólo a los del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo (solo funcionarios administrativos con plaza en propiedad, no los funcionarios de confianza) y algunas instituciones autónomas, como sucede actualmente y hace más de sesenta y cinco años. Esto porque es claro que la situación jurídica que mantienen los funcionarios de la Administración Pública no protegidos por el Estatuto de Servicio Civil es de incerteza e inseguridad, sobre todo porque no cuentan con el derecho de estabilidad laboral, y sus conflictos laborales con la Administración tampoco se resuelven mediante un procedimiento administrativo disciplinario específico, claro y determinante. En el mejor de los casos, se les aplica el procedimiento ordinario de la Ley General de la Administración Pública, situación que los deja en desventaja con respecto a los funcionarios regulares o protegidos por el Régimen de Servicio Civil.

Bibliografía

Bolaños González, J. (2000). *Derecho Disciplinario de la Función Pública*. Investigaciones Jurídicas, S.A., San José, Costa Rica.

Carro Zúñiga, C. (1992). *Las Justas Causas de Despido en el Código de Trabajo y la Jurisprudencia*. Costa Rica, San José: Editorial Juritexto.

Jiménez, G. & Ugarte Orias, A. (1992). *Régimen Jurídico de los Servidores del Poder Ejecutivo no cubiertos por el Régimen de Servicio Civil*. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, San José, Costa Rica.

Rodríguez Acosta, H. (1985). *Tribunal de Servicio Civil*. Cátedra de Derecho Laboral Lic. Manuel Hernández. Colegium Academicum, UACA. Costa Rica, San José.

Referencias normativas

Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949. (1996). Costa Rica, San José: Investigaciones Jurídicas S.A.

Estatuto de Servicio Civil, Ley N° 1581 del 30 de mayo de 1953. (2012, noviembre). Costa Rica, San José: Imprenta Nacional.

Ley de Organización del Tribunal de Servicio Civil, N° 6155 de 28 de noviembre de 1977.

Reglamento del Estatuto de Servicio Civil. Decreto Ejecutivo N° 21 de 14 de diciembre de 1954.

Reglamento de Organización, Funciones y Procedimientos del Tribunal de Servicio Civil. Decreto Ejecutivo N° 34067-MP de 23 de agosto de 2007. La Gaceta N° 217 del 12 de noviembre de 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San José, Costa Rica. Votos N° 1990-1148 de las 17 horas del 21 de setiembre de 1990 y N° 1992-756 de las 13:05 horas del 13 de mayo de 1992.

Sitio Web: http://www.tsc.go.cr/

Reseña biográfica

José Mario Alfaro Barrantes

Vicepresidente del Tribunal del Servicio Civil de Costa Rica.

Cuadros

Cuadro 1

Gestiones de Despido Tramitadas y Resueltas					
Período Enero 2005 – al 13 de Marzo de 2015					
Año	Con lugar	Sin Lugar	Apeladas	Confirmadas	Revocadas
2005	80	36	57	49	10
2006	84	39	31	27	4
2007	80	33	50	45	5
2008	73	27	49	46	3
2009	89	22	48	40	8
2010	141	47	65	60	5
2011	47	19	43	36	7
2012	151	49	77	64	7
2013	122	36	49	9	3
2014	88	19	50	60	16
2015	17	4	6	15	3

Fuente: Archivo de Expedientes y Libros de control de Resoluciones del Tribunal de Servicio Civil.

Cuadro 2

Año	Con lugar	Sin Lugar
2005	18	46
2006	31	87
2007	22	29
2008	21	16
2009	23	35
2010	6	35
2011	5	9
2012	3	20
2013	7	17
2014	3	10
2015	3*	4

Fuente: Archivo de Expedientes y Libros de control de Resoluciones del Tribunal de Servicio Civil.
*Datos al 06 de marzo de 2015.

Anexo 1

Manual de procedimientos para una gestión de despido de funcionarios regulados por el régimen de servicio civil

En la Ley General de Control Interno, N° 8292, Gaceta N° 169 del 04 de setiembre del 2002, se establecieron una serie de disposiciones y conceptos para que la Administración activa desarrolle su actividad dentro de un marco siempre de legalidad, eficiencia, objetividad y transparencia. Para ello se crean mecanismos de control, que permitan valorar y evaluar su actividad, a la vez que le asegura un mejor desarrollo y entendimiento de cada función que debe estar acorde con sus objetivos, misión y visión.

El Tribunal de Servicio Civil como órgano público - administrativo, con independencia funcional y de criterio, no puede estar ajeno a este sometimiento coyuntural, para la demostración eficiente y eficaz de su actividad. Por consiguiente, ha elaborado el siguiente "Manual de Procedimientos para una Gestión de Despido de Funcionarios regulados por el Régimen de Servicio Civil", con el que se pretende dejar constancia clara de qué es lo que se debe hacer, cómo y quiénes son los responsables de desarrollar tal procedimiento. Dicho manual tiene como fin orientar a la entidad en su deber y responsabilidad de atender eficazmente tal actividad, pero a la vez, pretende mantener y perfeccionar su sistema de control interno.

Objetivo general:
Normar el desarrollo del procedimiento de una gestión de despido de funcionarios regulados por el Régimen de Servicio Civil e identificar cada una de las actividades que en forma cronológica lo constituyen.

Objetivo específico:
Atender, analizar y resolver una solicitud de despido de un servidor sin responsabilidad patronal, previa instrucción procesal del expediente y demostración de los hechos y/o acciones atribuidos, con amplia participación de las partes, a efecto de emitir un fallo apoyado en la legalidad y procedimiento del acto, que permita ejercer una justicia administrativa eficaz, transparente y objetiva.

El procedimiento:
Constituye un conjunto de instrucciones que detallan la forma en que deben realizarse las actividades de una función concreta y su secuencia cronológica.

Programación de las actividades:
Se seleccionan y ordenan cronológicamente las actividades necesarias a satisfacer en un periodo determinado para el logro de los objetivos, mediante la asignación racional de los recursos disponibles, especificación de los responsables y procedimientos que se utilizarán.

Autoridad responsable para la toma de decisiones y exigir el cumplimiento del procedimiento:
Son responsables de desarrollar el presente procedimiento: Los Miembros del Tribunal, el Actuario, la Secretaria Administrativa, los Asesores Legales, el Prosecretario, el Notificador y la Dirección General de Servicio Civil - Asesoría Jurídica.

Descripción de actividades y órganos de ejecución:

- El procedimiento se inicia con la presentación del escrito de demanda, por parte de la máxima autoridad institucional, ante la Dirección General de Servicio Civil - Asesoría Jurídica.
- La Dirección General de Servicio Civil - Asesoría Jurídica - revisa y verifica el cumplimiento de requisitos de admisibilidad de la demanda y previene a la parte actora sobre cualquier omisión a estos.
- La Dirección General de Servicio Civil - Asesoría Legal - traslada la demanda de despido al accionado, y remite el expediente al Tribunal de Servicio Civil, si el Ministro o jerarca respectivo solicitó la suspensión provisional con goce de salario.
- Los Miembros del Tribunal resuelven la suspensión provisional con goce de salario, si ésta es solicitada por el Ministro o jerarca respectivo, y devuelve el expediente a la Dirección General de Servicio Civil - Asesoría Jurídica - para que continúe con el levantamiento de la información correspondiente.
- El servidor accionado contesta la demanda y puede oponer excepciones e incidentes.
- La Dirección General de Servicio Civil - Asesoría Jurídica - envia el expediente al Tribunal para que resuelva sobre los incidentes y/o excepciones previas y de especial pronunciamiento.
- Los Miembros del Tribunal resuelven los incidentes y/o excepciones de previo y especial pronunciamiento, que interponga el accionado antes o con su escrito de oposición y se devuelve el expediente para que se continúe con la instrucción del expediente. Si son presentados fuera del plazo se rechazan de plano.
- La Dirección General de Servicio Civil - Asesoría Jurídica - evacua la prueba documental y testimonial ofrecida y la que considere necesaria y oportuna y remite el expediente al Tribunal.
- El Tribunal confiere audiencia a la parte actora sobre excepciones de fondo y a las partes sobre todo lo actuado y documentos que constan en el expediente, y puede solicitar prueba para mejor resolver en caso de considerarlo necesario, la que sería evacuada por la Actuaría.
- Una vez evacuada la prueba para mejor resolver, si es documental y no ha sido conocida por una de las partes, se pondrá en conocimiento de ésta al interesado.
- Cumplida la audiencia sobre todo lo actuado y evacuadas las pruebas respectivas el Tribunal procederá a emitir el voto respectivo, dictando la resolución del fallo con o sin lugar, según corresponda.
- Ahora bien, si el demandado no se opuso la gestión se tramitará como sin oposición y corresponderá a la Actuaría analizar y redactar el fallo respectivo.
- Si el fallo es declarado con lugar, el servidor puede presentar recurso de apelación en el plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al recibo de la notificación, caso en el cual será admitida y elevada ante el Tribunal Superior, en calidad de jerarca impropio de este Tribunal, quien resolverá en definitiva.

Fundamento normativo:

Artículos 14 inciso a), 43, 44, 45, 185, 190 inciso a), 191, 193, 194, 195, 196, 197 y 200 del Estatuto de Servicio Civil, 52, 55, 61, 63 inciso a), 67, 74, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 90 y 96 de su Reglamento.

Anexo 2

Manual de procedimientos para reclamos administrativos de funcionarios amparados al régimen de servicio civil

En la Ley General de Control Interno, N° 8292, Gaceta N° 169 del 04 de setiembre del 2002, se establecieron una serie de disposiciones y conceptos para que la Administración activa desarrolle su actividad dentro de un marco siempre de legalidad, eficiencia, objetividad y transparencia. Para ello se crean mecanismos de control, que permitan valorar y evaluar su actividad, a la vez que le asegura un mejor desarrollo y entendimiento de cada función que debe estar acorde con sus objetivos, misión y visión.

El Tribunal de Servicio Civil como órgano público - administrativo, con independencia funcional y de criterio, no puede estar ajeno a este sometimiento coyuntural, para la demostración eficiente y eficaz de su actividad. Por consiguiente, ha elaborado el siguiente "Manual de Procedimientos para Reclamos Administrativos de Funcionarios amparados al Régimen de Servicio Civil", con el que se pretende dejar constancia clara de qué es lo que se debe hacer, cómo y quiénes son los responsables de desarrollar tal procedimiento. Dicho manual tiene como fin orientar a la entidad en su deber y responsabilidad de atender eficazmente tal actividad, pero a la vez, pretende mantener y perfeccionar su sistema de control interno.

Objetivo general:
Normar el desarrollo del procedimiento para un reclamo administrativo de funcionarios amparados al Régimen de Servicio Civil e identificar cada una de las actividades que en forma cronológica lo constituyen.

Objetivo específico:
Atender, analizar y resolver una solicitud de reclamo de un servidor público amparado por el Régimen de Servicio Civil, previa instrucción procesal del expediente y demostración de los hechos y/o acciones atribuidos, con amplia participación de las partes, a efecto de emitir un fallo apoyado en la legalidad y procedimiento del acto, que permita ejercer una justicia administrativa eficaz, transparente y objetiva.

El procedimiento:
Constituye un conjunto de instrucciones que detallan la forma en que deben realizarse las actividades de una función concreta y su secuencia cronológica.

Programación de las actividades:
Se seleccionan y ordenan cronológicamente las actividades necesarias a satisfacer en un periodo determinado para el logro de los objetivos, mediante la asignación racional de los recursos disponibles, especificación de los responsables y procedimientos que se utilizarán.

Autoridad responsable para la toma de decisiones y exigir el cumplimiento del procedimiento:

Son responsables de desarrollar el presente procedimiento: Los Miembros del Tribunal, el Actuario, la Secretaria Administrativa, los Asesores Legales, el Prosecretario, el Notificador y la Dirección General de Servicio Civil.

Descripción de actividades y órganos de ejecución:

- El servidor presenta, por escrito, el reclamo ante el Tribunal de Servicio Civil.
- La Prosecretaría recibe el escrito de reclamo y su documentación y le asigna un número de expediente, lo registra y lo pasa a la Secretaría Administrativa.
- La Secretaría Administrativa revisa y verifica el cumplimiento de requisitos de admisibilidad, y en caso de alguna omisión a estos, el Tribunal previene a la parte actora para su cumplimiento.
- Hecho lo anterior, la Prosecretaría remite el expediente a la Dirección General de Servicio Civil para su instrucción.
- La Dirección General de Servicio Civil - Asesoría Jurídica - realiza el traslado de ley a las autoridades recurridas.
- La (las) autoridad (es) recurrida (s) contesta (n) el reclamo.
- La Dirección General de Servicio Civil - Asesoría Jurídica - ordena la evacuación de las pruebas ofrecidas por las partes. Una vez instruido el expediente, lo remite al Tribunal.
- El Tribunal confiere audiencia a la parte actora sobre excepciones de fondo y a las partes sobre todo lo actuado y documentos que constan en el expediente, y puede solicitar prueba para mejor resolver en caso de considerarlo necesario, la que sería evacuada por la Actuaría.
- Cumplida la audiencia sobre todo lo actuado y evacuadas las pruebas respectivas el Tribunal procederá a emitir el voto respectivo, dictando la resolución del fallo con o sin lugar, según corresponda, y da por agotada la vía administrativa.
- Si el expediente no requería de instrucción, el Tribunal confiere inmediatamente audiencia sobre todo lo actuado y documentos que constan en el expediente a las partes, y luego procede a dictar la resolución, según corresponda, y da por agotada la vía administrativa.

Fundamento normativo:

Artículos 14° incisos b) y c), 185, 190 incisos b) y c), 191, 193, 194, 195, 196, 197 y 200 del Estatuto de Servicio Civil, 52, 55, 61, 63 incisos b) y c), 67, 74, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 89, 90 y 96 de su Reglamento.

Fuente: Tribunal del Servcio Civil de Costa Rica. Disponible en:
http://www.tsc.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=78

Resumen

El Régimen de Servicio Civil de Costa Rica nace a la vida jurídica con la Constitución Política del año 1949, actualmente vigente, y es en su artículo 191° que se establece: “Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración”; y en el artículo 192°, también de la Constitución Política se dispuso: “Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”.

Como consecuencia de esos artículos constitucionales se emite la Ley N° 1581, del 30 de mayo de 1953, la que crea el Estatuto de Servicio Civil, y su Reglamento mediante el Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954. Tanta trasparencia como eficiencia se quería con dicha ley y su reglamento que en su exposición de motivos con relación al Tribunal de Servicio Civil, dijo que el Tribunal sería el encargado de vigilar la pureza y debido procedimiento, siendo ese Órgano Colegiado el que resuelva con apego estricto al ordenamiento jurídico las disputas entre la Administración y los servidores públicos y que por la importancia y delicadeza de sus funciones, se requiere que sus miembros sean además de abogados, personas de reconocida probidad moral.

En todo momento desde el año 1949 fue muy clara y evidente la intención del legislador de procurar encontrar una solución legal, pero sobre todo, justa y equitativa, en la solución de los asuntos laborales surgidos entre el Estado y sus servidores, a través de un órgano imparcial, compuesto por jueces capaces de comprender y desarrollar los principios morales, legales y filosóficos en los que se fundamenta el Régimen de Servicio Civil. El procedimiento trata de poner a salvo a los servidores de los abusos de poder y decisiones caprichosas de los jerarcas de la Administración y se les otorga la necesaria oportunidad de defenderse de los cargos e imputaciones que se les pudiera hacer, mediante el aporte de pruebas y recursos de revocatoria y apelación ante un cuerpo imparcial como es el Tribunal Administrativo del Servicio Civil.

Una vez establecida la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ésta ha definido y defendido la naturaleza jurídica como un Tribunal Administrativo no jurisdiccional, pero que sus fallos agotan la vía administrativa, abriendo las puertas para que se pueda recurrir así a la vía jurisdiccional; la Sala considera que la existencia y competencias del Tribunal de Servicio Civil serían inconstitucionales si tuvieran carácter jurisdiccional y, por ende, si sus sentencias adquirieran o pudieran adquirir la autoridad de la cosa juzgada. Sin embargo, las disposiciones impugnadas del Estatuto de Servicio Civil y de su Reglamento no imponen esa conclusión como indispensable, sino, por el contrario, permiten interpretarlas y aplicarlas en armonía con la Constitución Política, es decir entenderlas como relativas a un Tribunal Administrativo, cuyas resoluciones, por eso mismo, no producen ni pueden producir el efecto de la cosa juzgada, sino únicamente el de agotar la vía administrativa, abriendo así las vías jurisdiccionales comunes contra ellas.

Queda así constituido el Tribunal de Servicio Civil, con una base jurídica que reside en la Constitución Política, y luego desarrollado por el legislador mediante la Ley y su Reglamento que creó el Estatuto de Servicio Civil y sus reformas, las cuales disponen que los miembros tanto propietarios como suplentes del Tribunal de Servicio Civil serán nombrados por el Consejo de

Gobierno, dotándolo de una estructura orgánica, su campo de acción y competencias, y que en el desempeño de su cometido gozará de independencia funcional y de criterio. Esto significa un aporte valioso, sin precedentes, en el desarrollo de la institucionalidad democrática de la gestión del servicio público costarricense, porque se va a constituir dicho Tribunal en un pilar fundamental de garantía de los derechos fundamentales y legales de los administrados amparados al Régimen de Servicio Civil, y con un norte muy claro para la contribución al desarrollo del Estado Social de Derecho costarricense.

Otro de los aspectos importantes se refieren a la Organización y Funciones del Tribunal de Servicio Civil que están estipuladas en el artículo 182° del Estatuto de Servicio Civil, cuando dispone: "Habrá un Tribunal de Servicio Civil con residencia en la capital y jurisdicción en toda la República, de nombramiento del Consejo de Gobierno e integrado por tres miembros propietarios y tres miembros suplentes. Para ser miembro del Tribunal se requiere ser profesional en derecho y reunir los demás requisitos que se piden para el Director General de Servicio Civil. Esta disposición normativa delimita la dependencia jerárquica del Tribunal de Servicio Civil, estableciéndose como un órgano colegiado cuyos miembros son nombrados por el Consejo de Gobierno, en consecuencia, dependen de dicho órgano público.

En el desempeño de su cometido, el Tribunal gozará de independencia funcional y de criterio, así como de la atribución de darse su propio reglamento interior, de hacer los nombramientos y remociones de su personal administrativo, con sujeción al Régimen de Servicio Civil. La garantía legal de que el Tribunal de Servicio Civil tenga competencia funcional y de criterio, lo induce además a darse su propia organización interna, indicándose por vía del mismo Estatuto de Servicio Civil, que elegirá de su seno, anualmente, un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario.

Con fundamento en esa organización interna de los miembros del Tribunal de Servicio Civil son atribuciones de dicho Tribunal conocer: a) En primera instancia, de los casos de despido, previa información levantadas por la Dirección General de Servicio Civil, que deberá hacerse en un término no mayor de sesenta días; b) En única instancia, de las reclamaciones que le presenten los quejosos por disposiciones o resoluciones de la Dirección General de Servicio Civil, cuando se alegue perjuicio causado por ellas; c) En única instancia de las reclamaciones contra las disposiciones o resoluciones de los jefes, cuando se alegue perjuicio causado por ellas, previa información levantada por la Dirección General de Servicio Civil, en el mismo plazo que indica el inciso a) anterior; ch) Decretar, en cualquier estado de las diligencias de gestión de despido, si lo considera pertinente con vista del mérito de los autos y a solicitud del respectivo Ministro actor, la suspensión provisional del servidor en el ejercicio del cargo cuya suspensión en caso de declararse con lugar, debe ser con goce de salario y como una medida cautelar para el servidor, según Voto N° 927 del 15 de febrero de 1994, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia costarricense; d) De los demás asuntos que le encomienda la ley y los reglamentos.

Los asuntos que son competencia del Tribunal de Servicio Civil deben seguir un Procedimiento Sumario, con un término de cuarenta días para dictar el fallo, una vez que el asunto ha sido recibido debidamente instruido por la Dirección General de Servicio Civil, así dispuesto en el artículo 205° del Estatuto de Servicio Civil. Se caracteriza este procedimiento por su informalidad, lo que significa que las gestiones de las partes no deben ser rechazadas por la inobservancia de algunos formalismos que impidan a la Administración adoptar una decisión justa y apegada al debido procedimiento.

La organización administrativa del Tribunal de Servicio Civil la completan otros funcionarios cuyos cargos están también debidamente delimitados y especificados en la Ley del Estatuto de Servicio Civil, tal es el caso del Actuario, un Secretario y un Prosecretario, así como el resto del personal que debe desarrollar funciones profesionales, técnicas y administrativas (artículos 191° y 200° del mencionado cuerpo estatutario). Con base en esta estructura organizacional y funcional el Tribunal de Servicio Civil desarrolla su gestión pública, para la cual ha definido su Misión, su Visión y sus Objetivos, cuyo cumplimiento está en función también del logro del fin e interés público que persiguen.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 192° de la Constitución Política, artículos 1° y 43° del Estatuto de Servicio Civil, estarán sometidos al procedimiento administrativo disciplinario (sancionatorio) que desarrolla el Tribunal de Servicio Civil las y los servidores públicos regulados y amparados por dicho Estatuto, y que son denominados como “servidores públicos regulares”; no están contemplados dentro de este Régimen funcionarios públicos abrigados por el Régimen de Confianza.

Lo anterior en acatamiento de lo que establece la Constitución Política, cuando dice: “Artículo 39°.- A nadie se le hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad (…) Artículo 41°.- Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacérseles justicia pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes”.

Como puede observarse, el modelo constitucional costarricense se encuentra estructurado bajo el esquema de un Estado Social de Derecho, y por lo tanto tiene un sentido básico de orden teleológico humanista: la lucha contra la arbitrariedad y el despotismo del poder y la defensa de los derechos y libertades de los individuos. Tratándose de la potestad del ejercicio del *ius puniendi* del Estado, esta orientación se traduce en que si bien los órganos detentadores del poder público están facultados para sancionar o castigar a los administrados, mediante la supresión o restricción de derechos y libertades, esta potestad no puede ser ejercida discrecionalmente ni estar exenta de control.

Según lo expuesto, y en consideración, además, de las consecuencias psicológicas, sociales y económicas que acarrea un despido sin responsabilidad para el Estado, en la esfera personal y familiar de un servidor público, resulta imperativo entonces para el Tribunal de Servicio Civil desarrollar e implementar en el procedimiento disciplinario el Principio del Derecho de Defensa y Debido Procedimiento, cuyo concepto envuelve comprensivamente el desarrollo progresivo de todos los derechos fundamentales de carácter procesal o instrumental, como conjuntos de garantías de los derechos de goce; ya que debe estar regulado por ley formal y reservado a esta, contiene una serie de derechos y principios tendientes a proteger a la persona humana frente al silencio, al error o a la arbitrariedad, y no sólo de los aplicadores del derecho sino también del propio legislador.

Por consiguiente, constituye dicho principio, entre otros, un instrumento jurídico que garantiza a los administrados que la potestad de sancionar no será ejercida arbitraria o abusivamente. De modo que toda sanción disciplinaria sólo puede imponerse si previamente se ha seguido un proceso que respete cabalmente las exigencias de esa garantía, lo que significa que debe existir una tutela celosa de los derechos de igualdad, imparcialidad, defensa y audiencia en cualquier

proceso que se pretenda imponer una sanción de esa índole. Por ello la jurisprudencia constitucional costarricense ha dicho: “desde que aquella denuncia se recibe debe darse no solo cuenta de ello al servidor, sino permitir desde ese momento su intervención dentro de la investigación de los hechos (…). El simple hecho de poner en conocimiento de la recurrente el resultado de la investigación, incluso con recomendaciones, sin haber permitido su contradicción dentro del trámite, lesiona la garantía del debido proceso”. (Sala Constitucional. Voto N° 1992-756 de las 13:05 horas del 13 de marzo de 1992).

Este principio fundamental concebido de esa manera, puede sintetizarse así: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento; b) Derecho de ser oído, y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; c) Oportunidad al demandado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos vinculados con la cuestión de que se trate; d) Derecho del accionado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; e) Notificación adecuada de la decisión que dicte el Tribunal y de los motivos en que ella se funde; f) Derecho del accionado de recurrir la decisión dictada.

Así las cosas, los elementos fundamentales y legales del debido procedimiento y legítima defensa indicados por la Constitución Política los desarrolla el Estatuto de Servicio Civil en su artículo 43°, cuando establece las reglas procedimentales para tramitar y someter a conocimiento del Tribunal de Servicio Civil una gestión de despido sin responsabilidad patronal contra una servidora o un servidor del Poder Ejecutivo. Así, en lo que interesa, dispone dicho artículo: “Artículo 43°.- Los servidores públicos sólo podrán ser removidos de sus puestos si incurren en las causales que determina el artículo 81° del Código de Trabajo y 41°, inciso d), de esta ley, o en actos que impliquen infracción grave del presente Estatuto, de sus Reglamentos, o de los Reglamento Interiores de Trabajo respectivos (…). Todo despido justificado se entenderá hecho sin responsabilidad para el Estado y hará perder al servidor todos los derechos que esta ley concede, excepto los adquiridos conforme a la Ley General de Pensiones; siempre que se realice con observancia de las siguientes reglas (…)” (Ver las reglas y fases del procedimiento en anexo) (Estatuto de Servicio Civil, Ley N° 1581 de 30 de mayo de 1953, Imprenta Nacional, San José, noviembre de 2012).

La presentación de reclamos administrativos por parte de los servidores públicos amparados al Régimen de Servicio Civil a conocimiento y resolución del Tribunal de Servicio Civil constituye otra de las actividades sustantivas a las que este órgano colegiado debe someter al procedimiento administrativo sumario, con la debida aplicación y respeto, como se ha visto, de los derechos fundamentales y legales del debido proceso y legítima defensa. Este procedimiento de reclamos se regula en el Capítulo IX, sobre Peticiones, Reclamos y Despido, que contiene el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.

En el capítulo y artículo mencionados se dispone que toda reclamación contra disposiciones o resoluciones de los jefes, cuando el servidor alegue perjuicio causados por ella se deben observar ciertas reglas, las que en resumen son: a) Si se trata de reclamos contra los jefes inmediatos de cualquier órgano, antes de recurrir al Tribunal de Servicio Civil, deberá agotar la vía administrativa, a tal efecto debe obtener un primer pronunciamiento del superior jerárquico de la dependencia de que se trate, y un segundo pronunciamiento del Ministro respectivo. Si el reclamo se presentare contra un acto del propio Ministro, no se requiere más trámite que impugnarlo directamente ante dicho funcionario; en esos casos, tanto el jerarca como el Ministro tendrán un plazo de ocho días hábiles para resolver lo procedente, entendiéndose que el mismo

se tendrá por agotado si no se diere respuesta durante su transcurso. b) Cumplido el trámite anterior, si el servidor persiste en su reclamo, podrá recurrir ante el Tribunal de Servicio Civil llenando al efecto los requisitos establecidos en el artículo 81° del mencionado Reglamento. El Tribunal ordenará levantar la información por medio de la Dirección General de Servicio Civil, si así lo dictare necesario para emitir su fallo, que será definitivo; c) La Dirección General de Servicio Civil cumplirá, en lo que fuere dable, las disposiciones del inciso e) del artículo 43° del Estatuto y tramitará las respectivas diligencias con intervención del reclamante y del jefe contra quien se dirige la acción.

Lo anterior, porque las disposiciones tanto constitucionales como legales, además de las jurisprudenciales, como se ha visto, son claras precisas y concluyentes en afirmar que para establecer una sanción disciplinaria la falta o conducta ilícita debe estar determinada en una ley previa (principio de reserva de ley), debe ser establecida por autoridad competente, garantizándosele al accionado (a) ejercer su legítima defensa por los medios legales correspondientes; así como establecer justicia pronta y cumplida.

El Recurso de Apelación. Según se ha indicado, una de las principales gestiones y actividades que debe atender y resolver el Tribunal de Servicio Civil, como parte de su competencia funcional, son los casos de despido sin responsabilidad patronal, y se señala en los artículos 14° y 190°, inciso a) del Estatuto de Servicio Civil que tal gestión se resuelve en primera instancia. De ahí que el artículo 44° de ese cuerpo normativo permita y autorice el recurso de apelación contra la resolución que acoja con lugar el despido; dicho recurso de apelación actualmente sólo está autorizado para ser ejercido por el funcionario contra quien se dictó el fallo, no para el órgano patronal.

El recurso se presentará ante el Tribunal de Servicio Civil, que resolverá sobre su admisibilidad, siendo lo más importante que su presentación no sea extemporánea y posteriormente se remite al Tribunal Administrativo del Servicio Civil, como órgano desconcentrado del Ministerio de la Presidencia, cuyos fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones son de estricto y obligatorio cumplimiento (antes esa potestad la tenía asignada el Tribunal Superior de Trabajo, como jerarca impropio ya que pertenece al Poder Judicial, pero su participación en dicha gestión fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional.

Por último, están las diligencias de despido en las cuales el servidor no se opone a la gestión de despido dentro del término legal conferido, normalmente sucede porque las faltas son tan claras y evidentes que el funcionario no se atreve a refutarlas por falta de argumentos o justificaciones que desvirtúen los hechos objeto de la gestión de despido, o bien, porque no se ha podido ubicar al servidor para notificarle los cargos imputados por la Administración, caso en el cual se procede a la publicación de un edicto en el Diario Oficial La Gaceta y se tramitan bajo lo que se denomina “sin oposición”. En estos casos los fallos son resueltos por el Actuario del Tribunal de Servicio Civil y el interesado cuenta con la posibilidad de recurrir el fallo, mismo que le es notificado al servidor si ha señalado lugar para tal efecto o en caso contrario será notificado por medio de un edicto publicado en Diario Oficial La Gaceta.

Para finalizar, quiero reiterar que me parece de suma importancia y muy valioso este nuevo panel que se incorpora en este congreso del CLAD por cuanto será enriquecedoras las experiencias que en el Servicio Civil a nivel Iberoamericano se puedan incorporar a partir de este congreso en Lima, Perú.

Ponencia 4: Experiencia del Tribunal de Servicio Civil de la República de El Salvador y su contribución en la solución de conflictos individuales y colectivos en el ámbito administrativo

José Antonio Martínez

I. Introducción

Desde que se instauró en El Salvador una legislación que tutelara los derechos de los trabajadores en el sector privado, protegiéndolos de las arbitrariedades de los patronos o empleadores, puesto que la relación entre trabajador y empleador se ha caracterizado desde sus inicios como una relación de subordinación y una clara desigualdad, fue necesario integrar todas las normas dispersas en materia de trabajo, para generar confianza y seguridad al trabajador que sus derechos fuesen respetados, y en caso de conflicto, a los trabajadores se les dotó de herramientas procesales y materiales para atenuar la desigualdad generada frente al empleador; ese conjunto de acciones y antecedentes dieron lugar al Código de Trabajo los cuales en El Salvador lograron una incipiente regulación secundaria de los derechos de los trabajadores en el año de mil novecientos sesenta y dos; sin embargo ese conjunto de normas jurídicas contenidas en el Código de Trabajo no se extendía a todos los trabajadores del país, con base al artículo 2° de dicho cuerpo normativo solo se regulan las relaciones de trabajo entre trabajadores y patronos de carácter privado y en ciertos casos las relaciones de trabajo entre el Estado, los municipios, las instituciones oficiales autónomas y sus trabajadores; excluyendo a los trabajadores que prestaran sus servicios en las instituciones públicas sujetas a determinados tipos de contratación, es por ello que se instauro una legislación especial destinada exclusivamente a los trabajadores que integran o forman el servicio civil, ya que desde la constitución de la República de 1950 se ha instaurado el servicio civil y el conjunto de prerrogativas relacionadas con lo mismo.

Posteriormente se buscaron muchos intentos por normar el servicio civil en una ley secundaria, puesto que se había sentido en el ambiente nacional la necesidad de que se promulgara un estatuto destinado a proteger a los servidores públicos, estableciendo sus derechos y obligaciones; muchas fueron las voces que se dejaron oír reclamando la promulgación de una ley que viniera a llenar este vacío, con la esperanza de que en esa forma se pondría término a lo que se ha dado en llamar teoría del “Botín Político” y que es la imperante en todos aquellos países en donde no existe un sistema de Servicio Civil, que a través de un estatuto legal señale los deberes y obligaciones de los servidores públicos, su estabilidad en el cargo y regule la Carrera Administrativa, determinando las condiciones de ingreso a la administración, los casos de suspensión, traslados y cesantías, así como las promociones y ascensos a base de mérito y aptitud; estableciendo por otra parte, un sistema de recursos a efecto de que el funcionario o empleado protegido por la ley pueda impugnar todas aquellas resoluciones que lo afecten; lográndose la promulgación de dicha ley el veinticuatro de noviembre del año de mil seiscientos y uno por el Directorio Cívico Militar que se instauro a consecuencia del derrocamiento de la junta de gobierno que se había instalado en ese momento.

Con la aprobación de la Ley del Servicio Civil (LSC), fue necesario crear el Tribunal de Servicio Civil, el cual es el ente rector de la Carrera Administrativa en El Salvador y el aplicador de la Ley de Servicio Civil, por ende es el facultado por la ley para dirimir los conflictos entre los trabajadores o servidores públicos y el Estado, que resultan en la administración pública; la Ley del Servicio Civil en el artículo 1° establece lo siguiente: *“…la finalidad especial (de la ley) es regular*

las relaciones del Estado y el Municipio con sus servidores públicos; garantizar la estabilidad y protección de estos y la eficiencia de las instituciones públicas y organizar la carrera administrativa mediante la selección y promoción del personal sobre la base del mérito y aptitud." Los entes encargados de velar por el cumplimiento en lo plasmado en la Ley de Servicio Civil son por una parte las comisiones de servicio civil (Art. 7° LSC) y complementariamente el Tribunal del Servicio Civil (Art. 9° LSC); las comisiones conocen en primera instancia y mediante el recurso de revisión como el Tribunal del Servicio Civil.

En nuestro país la función pública está regulada por el servicio civil, jugando un papel muy importante en la construcción y administración de oportunidades en el Estado de Derecho; en la función pública de juzgar a los funcionarios y empleados públicos se les exige imparcialidad, legalidad e integridad, porque la función pública abre la carrera administrativa, y los cargos son ocupados por las personas más calificadas, al menos ese es el espíritu de la Ley del Servicio Civil.

La Ley de Servicio Civil está formada por un conjunto de normas jurídicas o reglas y procedimientos que regulan el trabajo en las instituciones públicas: reglas de ingreso, permanencia y de salida a la carrera administrativa, de asignación de funciones y actividades, de premios, de incentivos, se señalan los derechos, deberes y obligaciones de los funcionarios y servidores públicos, y también las infracciones correspondientes; se regulan además las oportunidades de desarrollo y ascenso profesional del personal que la integran.

A los funcionarios y empleados públicos, en todos los niveles se les exige que sean leales con los intereses y fines del Estado. Los empleados o servidores públicos no deben rendir lealtad a los partidos políticos, ni a funcionario u organismo alguno. Tiene que ser un reclutamiento meritocrático; tienen derechos y deberes que otorgan un estatus profesional especial a los empleados públicos que los diferencia y distingue de los que se desempeñan en el sector privado.

El Tribunal del Servicio Civil es el único ente competente en todo el territorio de El Salvador para conocer por mandato constitucional de las controversias que se susciten en las relaciones del Estado con sus empleados o funcionarios públicos, su creación en el año mil novecientos sesenta y uno; conocía primero de los conflictos Individuales y desde la reforma del año dos mil nueve conoce también de los Colectivos; el primero es el que se da en la esfera jurídica y de intereses económicos, mientras que el segundo se aplica en la esfera meramente económica.

II. Antecedentes

En las diferentes Constituciones Políticas que ha tenido El Salvador fue hasta el año de 1872, en la Constitución promulgada ese año, donde aparecen los Arts. 45° y 46°, que dicen:

"Art. 45°.- El trabajo y la ocupación como bases de la moralidad y del progreso nacional son necesarios y por consiguiente obligatorio".

"Art. 46°.- Los ciudadanos salvadoreños tienen derecho a optar a todos los empleos públicos, sin más preferencia que su mérito y sin más condiciones que las fijadas por la ley".

En la Constitución de 1880, aparecen disposiciones análogas contenidas en los Arts. 41° y 42°, respecto al servicio civil.

Igual disposición aparece en el Art. 33° de la Constitución de 1883.

En la Constitución de 1886 ya no aparecen estas disposiciones y fue en la Constitución de 1939, que se incorpora el Art. 23° donde se regula el derecho a optar a cualquier puesto de trabajo en la administración pública cumpliendo con ciertos requisitos que la ley le exija y asimismo prohibía el reconocimiento de los empleos hereditarios. De igual forma el Art. 64° de la constitución en comento regulaba lo referente a la meritocrácia para el nombramiento de funcionarios públicos y empleados de la administración pública[128].

Como vemos, en las disposiciones constitucionales antes mencionadas se habla en general del "Trabajo" y de "la igualdad de todos los ciudadanos salvadoreños para optar a cargos públicos", pero es en el Art. 46° de la Constitución de 1872; Art. 42° de la Constitución de 1880; Art. 33° de la Constitución de 1883 y Art. 64° de la Constitución de 1939, encontramos una alusión al Servicio Civil, no en forma directa y expresa, pero si indirecta al decir que los ciudadanos salvadoreños tienen derecho a optar a todos los empleos públicos sin más preferencia que su mérito, siendo esto precisamente uno de los fundamentos del Servicio Civil, al cual se le ha llamado también "Sistema de Méritos".

Pero no podemos decir que entre nosotros existiera el Servicio Civil desde el punto de vista técnico, ya que si bien nuestras distintas Constituciones Políticas establecían la regla a que nos hemos referido, en la realidad esa disposición era nugatoria puesto que los cargos públicos durante muchos años se adjudicaba en atención a circunstancias y factores de diversa índole, como las relaciones de amistad o parentesco o favores y componendas políticas, dejando a un lado el requisito del "Mérito" y por otra parte, no existía ninguna ley que regulara las condiciones de ingreso a la Administración Pública y garantizara la Carrera Administrativa, lo cual es básico para la existencia del Servicio Civil.

Con la Constitución Política promulgada con fecha 7 de Septiembre de 1950[129], que entró en vigencia el día catorce del mismo mes y año, se plasmaron los principios que servirían de base para la estructuración del Servicio Civil en El Salvador y así tenemos que en el Título IV que se refiere al "Régimen Administrativo", se incluyó el Capítulo II que trata del "Servicio Civil'.

Igual contenido se estableció en la Constitución de 1962[130] y en la vigente constitución de la republica del veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, el cual en el artículo 219° regula lo concerniente al servicio civil[131].

---

[128] De conformidad con el Decreto 1038 del cinco de mayo del año dos mil seis, que contiene la Ley de Ética Gubernamental, se entiende por Funcionario público como la persona natural que presta servicios, retribuidos o ad-honorem, permanentes o temporales en la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción, por elección o por nombramiento, con facultad para tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo; asimismo entiende por empleado público a toda Persona natural que presta servicios, retribuidos o ad-honorem, permanentes o temporales en la administración pública y que actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico, dentro de las facultades establecidas en su cargo; siendo por consiguiente diferentes, los cuales se unifican por medio del termino de Servidor público.

[129] Decreto Número 14, del siete de septiembre de mil novecientos cincuenta, que incluye la Constitución Política de 1950, en el Titulo IV, capitulo II, se incluyó lo referente al poder ejecutivo, entre estos se incorporó lo relacionado al servicio civil, de manera general.

[130] Decreto Numero 6, del ocho de enero de mil novecientos sesenta y dos, que contiene la Constitución de la Republica de 1962, en el Titulo VI, capitulo II, a partir del artículo 108 se regula lo relativo al servicio civil, incluyendo los principios y directrices básicas de las relaciones del Estado con sus empleados y funcionarios.

[131] Decreto número 38, del quince de diciembre del mil novecientos ochenta y tres, en los Arts. 218 al 222 se consigna lo referente al servicio civil; la constitución remite a que se desarrolle por medio de una ley lo referente al servicio civil, siendo dicha ley la Ley del Servicio Civil.

La Ley de Servicio Civil de la República de El Salvador, fue creada con fundamento en los artículos 109 de la Constitución Política de 1950, se promulgó con fecha 24 de Noviembre de 1961, esta "Ley de Servicio Civil" vigente hasta la actualidad, vendría a resolver las controversias suscitadas entre los servidores públicos y el Estado, regulando además los beneficios o derechos de los trabajadores así como sus deberes, obligaciones, prohibiciones y sanciones[132].

III. Marco teórico

3.1 Generalidades

La Ley de Servicio Civil de la República de El Salvador cuya vigencia data desde 1961, fue promulgada antes de la vigente Constitución de la República, pues esta se encuentra vigente a partir de 1983, por consiguiente, la ley en referencia es una ley preconstitucional. Por otra parte el aspecto procedimental regulado en la misma, está orientado al Código de Procedimientos Civiles, el cual fue derogado el 1 de julio de 2010, fecha en la que entró en vigencia el actual Código Procesal Civil y Mercantil, cuya diferencia fundamental con el código derogado radica en la incorporación de un proceso desarrollado por audiencias, cobrando mayor aplicación la oralidad en la realización de los actos procesales, por consiguiente resulta sumamente difícil aplicar de forma autónoma la Ley de Servicio Civil en los procesos administrativos sancionatorios regulados en el mismo cuerpo normativo, lo que ha generado contradicciones entre esta ley especial y el actual Código Procesal Civil y Mercantil incurriéndose inclusive en supuestos de vacío legal.

3.1.1 Fundamentación constitucional del Servicio Civil

Se entiende por Servicio Civil, al conjunto de aquellos funcionarios o empleados públicos que están permanentemente a disposición de todos los órganos Públicos, remunerados por el Erario Nacional y a los cuales se aplican normas jurídicas de carácter administrativo y técnico que rigen las condiciones generales e impersonales de su nombramiento, ascenso y despido, las normas que rigen este sector del Estado son la Constitución de la República, la Ley de Servicio Civil, entre otros.

El Servicio Civil se da pues dentro de la Administración Pública, entendiendo por tal, aquella organización especial a través de la cual el Estado tiende a la realización de los intereses colectivos, por medio de la Función Administrativa que en el Sistema Constitucional se le atribuye esencialmente a uno de los órganos del Estado o sea al órgano Ejecutivo, sin perjuicio de que otros organismos realicen excepcionalmente funciones administrativas. Para que el servicio civil tenga plena aplicación práctica y real es preciso que exista un Estatuto de Servicio Civil o en defecto de este un conjunto de normas jurídicas que establezcan el servicio civil en su complejidad.

Un buen sistema de Servicio Civil debe, tener las siguientes características: a) Establecer normas para el reclutamiento y selección de los funcionarios y empleados que ingresarán a la carrera administrativa; b) sistemas de adiestramiento para los servidores del Estado; c) Garantías

[132] En general el Decreto ley es una norma con rango de ley emanada del poder ejecutivo, cuando por diversas circunstancias el congreso o parlamente se encuentre imposibilitado de reunirse o cuando hay un derrocamiento de gobierno; La Ley de Servicio Civil fue dictada por un gobierno transitorio y es por ello que adquirió la calidad de Decreto-ley.

para los funcionarios y empleados públicos[133].

Todo Servicio Civil debe otorgar garantías a los funcionarios y empleados que protege, pero debe entenderse esto claramente, en el sentido de que tales garantías no están establecidas primordialmente en interés de los servidores del Estado, sino más bien en el interés primordial de la Administración Pública.

El Servicio Civil propugna: a) por terminar con el criterio que considera los cargos o puestos públicos como prebendas o componendas pagadas con fondos del Estado para favorecer a partidarios del régimen imperante. Esta ha sido una lucha de carácter mundial, ya que todos los países en el curso de su historia han pasado por esta situación y algunos de ellos ya han logrado superarla, pero a base de esfuerzo, dedicación y entusiasmo, auxiliado por una labor de divulgación y preparación intelectual, con miras a una evolución institucional[134]; b) El Servicio Civil aspira a lograr la tecnificación de la Administración Pública, tarea de gran importancia y trascendencia, sobre todo si consideramos que en los tiempos modernos se ha demostrado con certeza, que todo trabajo se desempeña en mejor forma y con mayor economía y resultados efectivos, si es realizado a cabo por la persona adecuada, es decir, por aquella persona que tiene los conocimientos técnicos suficientes y la preparación general necesaria; y c) Esencialmente el Servicio Civil, tiende a mejorar eficiencia de la Administración Pública, a fin de cumplir los objetivos con eficacia.

En la Constitución de la República se regula desde el artículo 218° hasta el artículo 222° los y fundamentos generales del Servicio Civil que se han expuesto en las ideas anteriores; entre los razonamientos más importantes tenemos: a) los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada (Art. 218°, Constitución); b) Se establece la carrera administrativa, y será la ley que regulara lo concerniente al servicio civil y todas sus prerrogativas, de igual forma no estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza y otros (Art. 219 Constitución); c) se prohíbe la huelga de los trabajadores públicos (Art. 221 Constitución), etc.

3.1.2 Legislación reguladora de la materia

La legislación secundaria donde se encuentra de manera íntegra lo concerniente al servicio civil es la Ley del Servicio Civil[135], vigente desde el año de mil seiscientos sesenta y uno en El Salvador, en ella se establece: a) el campo de aplicación de la ley; b) los funcionarios que están excluidos de la regulación de la misma; c) los organismos competentes para la aplicación de la ley, siendo estas las comisiones de servicio civil y el Tribunal del Servicio Civil; d) ingreso al

[133] Flores Córdova, Romeo Augusto, Consideraciones Generales sobre la Ley de Servicio Civil y sus proyecciones en la administración pública. Universidad de El Salvador, El Salvador, 1983; se menciona a si mismo que la Ley del Servicio Civil desarrolla los principios básicos que establece la Constitución de la Republica, con el objetivo de mejorar y fortalecer la función pública y la prestación de los diferentes servicios públicos.

[134] Ibídem, Pag. 33. Es importante destacar la labor de los países de Latinoamérica por legislar lo concerniente al servicio civil, y la instauración de organismos competentes para aplicar los principios y fundamentos del servicio civil; El Salvador no es la Excepción, aunque aún falte mucho por recorrer en el área.

[135] Decreto Ley número 507, del año mil novecientos sesenta y uno, que contiene la Ley del Servicio Civil, establece en el Considerando II, lo siguiente: la ley de comprender especialmente las condiciones de ingreso a la administración, las reglas relativas a promociones, ascensos, traslados, suspensiones y cesantías de los funcionarios y empleados públicos comprendidos en la carrera administrativa; y los recursos contra las resoluciones que afecten.

servicio civil; e) los derechos, deberes y prohibiciones de los funcionarios y empleados públicos; f) las promociones, permutas y traslados de empleados públicos; g) el Régimen disciplinario; h) el derecho colectivo del trabajo, en relación a los sindicatos pertenecientes a las Instituciones Estatales, al contrato colectivo de trabajo, entre otros; y i)desde el año dos mil nueve lo concerniente a los conflictos colectivos de trabajo y los conflictos económicos o de intereses.

3.1.3 Estabilidad de los empleados de la Administración Pública

Se entiende por estabilidad laboral, el derecho que tiene el trabajador del Estado de permanecer en su empleo y de no ser despedido sino cuando sobrevengan circunstancias previamente señaladas en la ley, como la causa justa. Este derecho tiene por finalidades lo siguiente: otorgar el carácter de permanencia a la relación de trabajo, proteger al trabajador contra los despidos arbitrarios, proporcionarle al trabajador mejores garantías para defender otros derechos, protegerlo contra la inseguridad de sus ingresos, etc[136].

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al referirse a este derecho lo hace en el siguiente sentido: *"La estabilidad laboral implica el derecho de conservar un trabajo o empleo, independientemente que el empleado esté sujeto a la posibilidad de traslado o funciones de un cargo a otro. La estabilidad laboral debe ser inevitablemente relativa, pues el empleado no tiene derecho a una completa inamovilidad, quedándole únicamente el pleno derecho de conservar su cargo sin limitación de tiempo, siempre que concurran determinados factores. Dichos Factores que deben concurrir para que el empleado tenga derecho a conservar su cargo sin limitación de tiempo son: que subsista el puesto de trabajo, que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo, que el cargo se desempeñe con eficiencia, que subsista la Institución para la cual se presta el servicio y que además, el puesto no sea de aquellos que requieran de confianza, ya sea personal o política[137]".*

De igual forma se pronuncia en el siguiente sentido: *"El derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos ha sido interpretado jurisprudencialmente como el derecho a la conservación del trabajo o empleo por parte de los empleados o funcionarios públicos, con independencia de que exista la posibilidad de un traslado de funciones o de un cargo a otro para el trabajador. El derecho a la estabilidad en el cargo no supone inamovilidad, pues la Constitución no puede asegurar el goce de tal derecho a las personas que hayan incurrido en actos que motiven su separación o destitución; y por otra parte, que el reconocimiento de la estabilidad laboral en la esfera de los servidores públicos no está concebido en beneficio de la persona física que ocupa el cargo, sino que el mismo garantiza que las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a la ley[138]".*

Asimismo en jurisprudencia más reciente la Sala de lo Constitucional se expresa respecto de este derecho de la manera siguiente: *"El reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral*

[136] De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrua, S.A., decimocuarta edición, Tomo I, al respecto la estabilidad laboral puede considerarse como uno de las garantías fundamentales que están relacionadas con el derecho del trabajo, puesto que no es suficiente solo con acceder a un trabajo digno, sino que es preciso tener la certeza que el trabajador no será despedido sin una causa justificada.

[137] Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, número de referencia 45-2002, de fecha veintisiete de agosto del año dos mil dos.

[138] Sentencia de la Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, número de referencia 468-2002, de fecha seis de septiembre de dos mil dos.

(Art. 219° inc. 2, Constitución) de los servidores públicos responde a dos necesidades: la primera, garantizar la continuidad de las funciones y actividades que ellos realizan en las instituciones públicas, debido a que sus servicios están orientados a satisfacer un interés general; y, la segunda, conceder al servidor un grado de seguridad que le permita realizar sus labores, sin temor a que su situación jurídica se modifique fuera del marco constitucional y legal establecido. El derecho a la estabilidad laboral, según las Sentencias de fechas 11-III-2011, 24-XI-2010, 11-VI-2010 y 19-V-2010, emitidas en los procesos de Amp. 10-2009, 1113-2008, 307-2005 y 404-2008, respectivamente, entre otras, faculta a conservar un trabajo cuando concurran las condiciones siguientes:(i) que subsista el puesto de trabajo; (ii) que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo; (iii) que las labores se desarrollen con eficiencia; (iv) que no se cometa falta grave que la ley considere causal de despido; (v) que subsista la institución para la cual se presta el servicio; y(vi) que el puesto no sea de aquellos cuyo desempeño requiere de confianza personal o política. Para determinar si una persona es o no titular del derecho a la estabilidad laboral, se debe analizar —independientemente de que esté vinculada con el Estado por medio de Ley de Salarios o de un contrato de servicios personales— si en el caso particular concurren las condiciones siguientes: (i) que la relación laboral es de carácter público y, por ende, el trabajador tiene el carácter de empleado público; (ii) que las labores pertenecen al giro ordinario de la institución, es decir, que guardan relación con las competencias de dicha institución; (iii) que las labores son de carácter permanente, en el sentido de que se realizan de manera continua y, por ello, quien las efectúa cuenta con la capacidad y experiencia necesarias para ejecutarlas de manera eficiente; y (iv) que el cargo desempeñado no es de confianza. En definitiva, si un trabajador se encuentra vinculado con el Estado en virtud de un contrato con plazo determinado, la sola invocación de este por parte del empleador no constituye razón suficiente para tener establecido que la prestación de servicios por parte de aquel a favor del Estado es de naturaleza eventual o extraordinaria. Ello constituye una aplicación indebida del Art. 83° de las Disposiciones Generales de Presupuesto, ya que se utiliza la figura del contrato para obtener servicios que pertenecen al giro ordinario de una determinada institución[139]".

Las referidas sentencias denotan en un sentido claro la protección y estabilidad del trabajador frente al patrono, disposiciones que garantizan los derechos contenidos en la Constitución de la República y las leyes conexas.

3.2 Conflictos Individuales

Se entienden por conflictos individuales aquellos que se inician contra un trabajador cuando incumple con alguno de los deberes que le franquea la ley o cuando realiza las prohibiciones establecidas por el cuerpo normativa respectiva.

3.2.1 Autoridad competente

Las autoridades competentes para resolver este tipo de conflictos son: 1. Las comisiones de servicio civil, las cuales se encuentran ubicadas en las diferentes dependencias de la adminis-

[139] Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, bajo el número de referencia 50-2014AC, de fecha diecinueve de diciembre del año dos mil catorce. Los elementos que la sala hace mención han sido configurados y retomados en todos los procesos referentes a la violación al principio de estabilidad laboral, considerándose en un sentido general y amplio y como presupuestos necesarios para determinar si se ha violentado o no el derecho de estabilidad laboral de una persona.

tración, como lo establece el artículo 7° de la Ley del Servicio Civil, cada comisión está integrada por tres miembros propietarios que duran en sus funciones dos años, pudiendo ser reelectos y habrá tres suplentes que sustituirán a aquellos en los casos de ausencia, en el artículo 12° letras f) y g) de la Ley del Servicio Civil se refiere a la atribución en comento; asimismo la autoridad competente para conocer en segunda instancia es el Tribunal del Servicio Civil, con competencia en todo el territorio, el cual de conformidad con el artículo 9°, está integrado por tres miembros propietarios, con igual número de suplentes, las atribuciones se encuentran plasmadas en el artículo 13° de la Ley del Servicio Civil, específicamente en las letras a) b) y c) del artículo en mención[140].

3.2.1 Derechos, deberes y prohibiciones de los empleados

Todo empleado que ingresa a la carrera administrativa tiene una serie de derechos, deberes y prohibiciones que están regulados en la Ley del Servicio Civil, los cuales son los siguientes:

Derechos (Art. 29°, LSC)	Deberes (Art. 31°, LSC)	Prohibiciones (Art. 32°, LSC)
a) de permanencia en el cargo o empleo. en consecuencia, no podrán ser destituidos, despedidos, suspendidos, permutados, trasladados o rebajados de categoría sino en los casos y con los requisitos que establezca esta ley; b) de ascenso; c) de devengar el sueldo, viáticos y emolumentos que tuvieren asignados el cargo o empleo para que han sido nombrados; y sólo podrán hacérseles los descuentos autorizados por la ley;	a) asistir con puntualidad a su trabajo en las audiencias señaladas y dedicarse a él durante las horas que correspondan según las leyes y reglamentos respectivos; b) desempeñar con celo, diligencia y probidad las obligaciones inherentes a su cargo o empleo; c) guardar la reserva y discreción necesarias en los asuntos de que tengan conocimiento por razón de su cargo o empleo, aún después de haber cesado en el desempeño de ellos;	a) imponer sanciones a los subalternos con el fin de tomar contra ellos alguna represalia de orden político, o que constituyan violación de cualquier derecho que las leyes les concedan; b) solicitar de otros funcionarios y empleados, declaraciones, adhesiones o pronunciamientos de cualquier naturaleza y especialmente los que directa o indirectamente estén relacionados con la política militante; c) recoger o solicitar directa o indirectamente de las dependencias gubernamentales contribuciones o suscripciones de otros servidores públicos o municipales, destinadas al sostenimiento de campañas o partidos políticos, o para agasajos de superiores jerárquicos;

[140] De conformidad al artículo 8° LSC cada comisión está integrada por tres miembros propietarios que duran en sus funciones dos años y pueden ser reelectos y habrá tres suplentes que sustituirán a los propietarios en los casos de ausencia, excusa o impedimento; uno será electo por el ministro o jefe de la unidad o institución de que se trate; el segundo será electo por el Tribunal del Servicio Civil y el tercero por elección de funcionarios y empleados protegidos en la ley y que trabajen en la unidad o institución de que se trate; Asimismo con base al artículo 9° LSC, el Tribunal de Servicio Civil estará integrada por tres miembros Propietarios, los miembros serán nombrados uno por la Asamblea Legislativa, otro por el Poder Ejecutivo en consejo de ministros y el otro por la Corte Suprema de Justicia, siendo presidente el electo por la asamblea legislativa.

d) de asuetos, vacaciones y licencias que señalan las leyes respectivas; e) de sobresueldos o aguinaldos en el mes de diciembre de cada año, en la forma y con las limitaciones que determine el decreto respectivo; f) de examinar los libros de registro que lleven las comisiones o tribunal de servicio civil, enterarse de las calificaciones que de sus servicios hagan sus superiores y de hacer en su caso, los reclamos pertinentes; g) de jubilación, pensión, retiro o montepío conforme a las leyes especiales sobre esta materia; y h) de funerales por cuenta del estado o del municipio, en la cuantía que determine el reglamento. i) la participación en la reglamentación de sus condiciones de empleo por vía de la negociación colectiva a través de las asociaciones sindicales de trabajadores con personalidad jurídica, con arreglo a lo establecido en esta ley; j) la libre sindicación, en la forma y mecanismos establecidos en la constitución de la república, convenios internacionales y esta ley; k) los otros derechos que establezcan las leyes y contratos colectivos de trabajo.	d) rechazar dádivas, promesas o recompensas que se le ofrezcan como retribución, aun cuando sea a título de pronto despacho; e) respetar con dignidad a sus superiores jerárquicos, obedecer sus órdenes en asuntos de trabajo y observar seriedad en el desempeño de sus cargos; f) atender al público en forma esmerada y guardarle la consideración debida en las relaciones que tuviere con él por razón de su cargo o empleo; g) conducirse con la debida corrección en las relaciones con sus compañeros de trabajo y con sus subalternos; h) excusarse o declararse impedidos para actuar en los casos determinados por la ley; i) cumplir con sus obligaciones de manera imparcial y desinteresada j) cumplir las demás obligaciones que establezca esta ley y los contratos Colectivos de trabajo.	d) ostentar en las oficinas donde trabajan distintivos o emblemas que los acrediten como miembros de un partido político; e) patrocinar asuntos y realizar gestiones administrativas referentes a terceros que se tramiten en las oficinas donde trabajan; f) limitar los derechos de los no afiliados, aun sindicato o asociación profesional; g) usar violencia física o psicológica o coaccionar para que los no afiliados ingresen al sindicato, a los afiliados para que no se retiren del mismo o a unos u otros para impedirles el libre ejercicio de su trabajo; h) fomentar o consentir actos delictivos; i) hacer por medios directos o indirectos, discriminaciones entre los servidores públicos por su condición de sindicalizados o tomar represalias contra ellos por el mismo motivo; j) las demás conductas previstas en esta ley y los contratos colectivos de trabajo y los reglamentos aplicables; k) ejecutar actos que tengan por finalidad impedir que se constituya un sindicato o que se en caminen a disolverlo o someterlo a control de la administración; l) tomar represalias en contra de los servidores públicos por su condición de sindicalizados; m) exigir a los empleados la realización de la prueba del VIH; n) negarse a recibir la renuncia de las y los servidores públicos.

Los derechos, deberes y prohibiciones deben ser cumplidos y otorgados a todos los empleados que ingresen a la carrera administrativa; y de incumplirse un deber, o de realizar alguna de las prohibiciones, el empleado será sometido al proceso disciplinario en atención a la gravedad del incumplimiento o la conducta realizada.

3.2.3 Sanciones disciplinarias

El régimen disciplinario es un procedimiento administrado sancionador que tiene por objeto establecer sanciones a los empleados públicos que no cumplan con los deberes inherentes a su cargo y asimismo realicen alguna de las prohibiciones establecidas en la ley, previo un debido proceso que determinara la autoridad competente, asimismo es preciso mencionar que el procedimiento para la imposición de las diferentes sanciones no es el mismo, cada uno tiene un trámite determinado y procede para determinadas circunstancias.

Las sanciones disciplinarias son las siguientes:

a. Amonestación oral privada: con base al artículo 43° de la LSC serán sancionados con amonestación oral privada los funcionarios y empleados que cometan faltas leves que determine el reglamento de la Ley del Servicio Civil y que no impliquen incumplimiento de los derechos expresados en el Art. 31° de la Ley del Servicio Civil.
b. Amonestación escrita: el inciso segundo del artículo 43° establece que si antes de transcurrir el término de un mes de la primera sanción el infractor realiza una nueva conducta o no cumple la obligación será amonestado por escrito.
c. Multa: se impondrá la sanción de multa cuando la falta cometida se considere grave a juicio del que debe sancionar la conducta; asimismo se impondrá esta sanción a quienes no asistan a su trabajo o no asistieren al mismo con puntualidad sin motivo justificado. Las multas serán determinadas por la ley, pero en ningún caso la multa podrá exceder del diez por ciento del sueldo mensual devengado, salvo raras excepciones que la misma ley establezca.
d. Suspensión sin goce de sueldo: se impondrá esta sanción a todos los empleados que no cumplan con los deberes que la Ley del Servicio Civil establece en el artículo 31, siempre y cuando la falta cometida no amerite su sustitución, destitución o despido, según lo preceptuado desde el articulo 45° al 48°.
e. Postergación hasta por dos años en el derecho a ascenso: cuando los empleados hubieran sido suspendidos dos veces consecutivas en el periodo de un año será procedente esta sanción.
f. Despido o destitución del cargo o empleo: respetando el procedimiento reglado y bajo las causales establecidas con base al artículo 52° y siguientes de la Ley del Servicio Civil.

3.2.4 Procedimiento para el despido o destitución

Las sanciones disciplinarias tiene un procedimiento reglado por la Ley de Servicio Civil, el cual varía dependiendo de la infracción cometida y la sanción que se aplicara, sin embargo existe un procedimiento general regulado para separar del cargo o empleo a una persona cuando cometa una infracción o no cumpla con sus obligaciones, este procedimiento se encuentra reglado a partir del artículo 41° de la LSC, y el cual de manera sintetizada tiene las siguientes etapas:

a. La autoridad o Jefe del funcionario o empleado comunicará por escrito a la Comisión de Servicio Civil su decisión de despedirlo o destituirlo, expresando las razones legales que tuviere para ello, los hechos en que la funda y proponiendo la prueba de éstos;
b. La Comisión hará saber al funcionario o empleado la decisión de la autoridad o jefe y le dará un plazo de tres días, contados desde la fecha de la notificación, a fin de que si quisiere exponga los motivos que tenga para oponerse a su destitución o despido y proponga las pruebas de descargo que existieren a su favor;
c. Si vencido el plazo anterior el funcionario o empleado no hubiere presentado posición o manifestare expresamente su conformidad, quedará despedido o destituido definitivamente; a menos que dentro de tercero día de vencido el plazo, compruebe ante la Comisión haber estado impedido por justa causa para oponerse, en cuyo caso se le concederá un nuevo plazo de tres días;
d. Si el funcionario o empleado se opusiere dentro de los términos conferidos, la comisión instruirá la información respectiva con intervención de la autoridad o jefe solicitante o de un delegado de su nombramiento y del funcionario o empleado opositor. La comisión recibirá las pruebas que se hayan propuesto y las demás que estime necesario producir, dentro del término improrrogable de ocho días, vencidos los cuales pronunciará resolución confirmando o revocando la decisión de destitución o despido;
e. La decisión emitida por la Comisión de Servicio civil podrá ser recurrida en revisión ante el Tribunal del Servicio Civil, quien resolverá con la sola vista de los autos dentro de tres días después de haber recibido el expediente.

3.2.5 Rehabilitaciones

El funcionario o empleado que fuere destituido de su cargo podrá solicitar la rehabilitación ante el Tribunal de Servicio Civil, conforme al artículo 63° de la LSC.

El Tribunal procederá en forma sumaria y para dictar resolución tomará en cuenta la conducta observada por el destituido y las causales que motivaron su destitución.

No podrá concederse la rehabilitación sino hubieren transcurrido por lo menos seis meses contados desde la fecha de la destitución, y nunca antes del término señalado en la sentencia respectiva, cuando hubieren sido ordenada judicialmente.

3.3 Conflictos Colectivos de Trabajo

Los conflictos colectivos[141] de trabajo se clasifican en:

A. Conflictos colectivos jurídicos o de derecho; son todos los que se originan como consecuencia del incumplimiento o interpretación de un contrato colectivo de trabajo. Son competentes para conocer de estos conflictos, las Cámaras de lo Laboral de San Salvador, y en los demás municipios los jueces con competencia en materia laboral de la respectiva circunscripción territorial, cumpliendo el procedimiento siguiente:

[141] Los conflictos colectivos de trabajo fueron introducidos a la ley del servicio civil por medio de reforma, del D.O número 94, tomo 383, del 25 de mayo del año 2009, para adecuarse al derecho internacional y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de incluirlo en la normativa referente a los funcionarios y empleados que prestan su trabajo en las diferentes dependencias del Estado.

- La parte interesada presentara a la cámara o al juez respectivo su demanda en duplicado en la que expondrá todas las razones que tuviere para alegar que se está incumpliendo o interpretando erróneamente el contrato colectivo de trabajo.

- Si la demanda es admitida, el tribunal o Cámara emplazara a la otra parte, para que la conteste dentro de los cinco días siguientes al del emplazamiento.

- Transcurrido el término del emplazamiento el funcionario jurisdiccional abrirá a pruebas por diez, si se tratare del cumplimiento del contrato colectivo.

- Vencido el término probatorio, con el mérito de la prueba el juez o magistrados fallaran dentro de los cinco días.

B. Conflictos colectivos económicos o de intereses: estos conflictos tienen por objeto como regla general, la negociación y aprobación de un contrato colectivo de trabajo y la autoridad competente para conocer del mismo, varía atendiendo a la etapa del conflicto colectivo de interés; en el trato directo intervienen las partes interesadas de manera directa para negociar u obtener lo que se busca; El Tribunal de Servicio Civil será el ente encargado de dirimir los conflictos colectivos económicos cuando trascienda del trato directo, para iniciar la conciliación o de ser procedente, el arbitraje y se rige por el procedimiento siguiente:

- Trato directo: Cuando se trate de la celebración o revisión de un contrato colectivo de trabajo, la solicitud, que se denominará pliego de peticiones, deberá ser formulada por escrito y se acompañará de dos ejemplares del proyecto de contrato y de la certificación del punto de acta de la sesión donde se haya aprobado dicho proyecto. La solicitud y copia de ésta, el proyecto y la certificación deberán ser dirigidas al Tribunal de Servicio Civil.

  Presentada la solicitud y el proyecto dicho, la parte a quien se dirige, dentro de setenta y dos horas de recibida, deberá reunirse con la parte solicitante para determinar el lugar, fecha y hora en que se llevarán a cabo las sesiones de negociación. Si las partes interesadas no se reúnen o no se ponen de acuerdo, cualquiera de ellas lo hará saber al Tribunal del Servicio Civil, el que previa audiencia con las partes, determinará el lugar, fecha y la hora en que se efectuarán las sesiones, la que por regla general se realizara en las instalaciones del Tribunal del Servicio Civil. En las reuniones de negociación se procurará llegar a un acuerdo directo sobre el proyecto de contrato. las sesiones, salvo determinación expresa de las partes, se llevarán a cabo durante veinte días hábiles, contados a partir del siguiente a aquél en que la institución hubiese recibido el pliego de peticiones. Si en la negociación directa llegaren las partes a un acuerdo sobre el proyecto de contrato colectivo de trabajo, éste se someterá a la aprobación de la respectiva asamblea sindical y a la opinión favorable del ministerio de hacienda.

- Conciliación: Se tramitara ante el Tribunal de Servicio Civil; el presidente será el moderador, a menos que nombre a un conciliador para tal efecto, en la conciliación sólo se negociarán los puntos en que no hubo acuerdo en la etapa anterior; salvo que las partes, de común acuerdo, decidan modificar algún punto ya negociado. Se efectuarán tantas reuniones como fueren necesarias y resultando de ellas un avenimiento total, se someterá a la aprobación de la asamblea sindical y a opinión favorable del ministerio de hacienda, de lo que se dejará constancia en el acta. La etapa de conciliación tendrá una duración máxima de treinta días hábiles, contados a partir de la primera reunión que se celebre, excepto que las partes acuerden extenderlo. Finalmente, el conciliador devolverá las diligencias al presidente del tribunal de servicio civil, quien dictará resolución declarando

que ha terminado la etapa de conciliación y se hará saber la providencia a las partes.

- Arbitraje: Procederá el arbitraje cuando no haya avenimiento en ninguna de las etapas anteriores; dentro de las setenta y dos horas de haberse sometido el conflicto al arbitraje, cada una de las partes designará un arbitrador y se le comunicará al presidente del Tribunal del Servicio Civil. si las partes, o alguna de ellas, no hicieren el nombramiento en dicho plazo, el tribunal de servicio civil lo hará en nombre del omiso u omisos. Designados que hayan sido dichos arbitradores, serán citados por el Tribunal del Servicio Civil para que concurran a su despacho dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, para ser juramentados por dicho funcionario y para elegir a un tercer arbitrador que será el presidente del tribunal de arbitraje. Si no se pusieren de acuerdo en la elección, el Tribunal de Servicio Civil, dentro de las veinticuatro horas siguientes, hará el nombramiento, tomará juramento al tercer árbitro y dará posesión de los cargos a todos los miembros del tribunal de arbitraje. Dentro de los cinco días siguientes al de la toma de posesión, el tribunal de arbitraje deberá enterarse de los antecedentes del conflicto; recibirá las pruebas que crea conveniente y señalará el lugar, día y hora para oír a las partes. En esta audiencia se intentará por última vez el avenimiento y, si surtiere efecto, inmediatamente se levantará acta circunstanciada y el acuerdo se someterá a la aprobación de la respectiva asamblea sindical. Aprobado el contrato, será firmado por las partes, siguiéndose con los trámites de inscripción en el correspondiente registro, quedando así concluido el conflicto.

  Dentro de los treinta días siguientes contados a partir de la fecha de su integración, el tribunal pronunciará el fallo, que se denominará “laudo arbitral”, el cual será firmado por cada uno de los miembros. Si uno de ellos rehusare firmar, se hará mención de esa circunstancia, y el laudo tendrá el mismo efecto que si hubiere sido firmado por todos.

Conclusiones

En El Salvador desde el año 1961 se ha instaurado una Ley del Servicio Civil, que se encarga de manera general de dirimir los conflictos laborales que se susciten entre el Estado y todos los funcionarios o empleados de este, mediante la composición y componentes del servicio civil, por medio de la reglamentación de formas de ingreso, derechos, deberes y prohibiciones a los funcionarios y empleados públicos que integran la carrera administrativa; también por medio de la creación de las comisiones de servicio civil civiles en las instituciones públicas y la creación del Tribunal del Servicio Civil, el cual no solo se encarga de resolver el conflicto de revisión contra las decisiones de las diferentes Comisiones del Servicio Civil, también es el encargado de dirimir las controversias o conflictos sociales ya sean los conflictos jurídicos o de derecho o los conflictos económicos o de intereses desde el año 2009; siendo importante conocer y aplicar de una manera imparcial y justa para garantizar los derechos y garantías que tienen todos los trabajadores públicos frente al empleador o patrono. Sin lugar a dudas la labor del Tribunal del Servicio Civil es trascendental no solo en el ámbito privado, al resolver los conflictos entre trabajadores y empleadores, sino que su función pública y social se convierten en uno de los pilares del tan aclamado y buscado Estado de Derecho.

Bibliografía

Ayala, J. M. et. al. (2003). *Manual de Justicia Administrativa*. San Salvador: Consejo Nacional de la Judicatura y Escuela de Capacitación Judicial.

Cabanellas, G. (1966). *Derecho de los conflictos laborales*. Libros científicos.

Carmona Racionero, F. (s/f). *Módulo Instruccional de Temas de Derecho Administrativo I.* San Salvador: Consejo Nacional de la Judicatura-Embajada de España en El Salvador.

Congreso Internacional de Derecho Administrativo. *Retos de la Organización administrativa contemporánea*. X Foro iberoamericano de Derecho Administrativo El Salvador 2011. San Salvador: Corte Suprema de Justicia.

De Buen Lozano, N. (1997). *Derecho Procesal del Trabajo*. Quinta Edición actualizada. Cd. México: Editorial Porrúa.

De la Cueva, M. (1996). *El nueve derecho mexicano del trabajo*. Décimo cuarta edi-ción, Tomo I. México: Editorial Porrúa.

Gamero Casado, E. (2001). *Derecho Administrativo*. Monografías. San Salvador: Consejo Nacio¬nal de la Judicatura.

George, C (Jr.) (1974). *Historia del Pensamiento Administrativo*. México: Prentice Hall.

Referencias Normativas

Decreto N° 38. Diario Oficial N° 234. Tomo N° 281. Del 16 de diciembre de 1938, que contiene la Constitución de la República de El Salvador.

Decreto N° 507, del 24 de noviembre de 1961 que contiene la Ley de Servicio Civil.

Reseña biográfica

José Antonio Martínez

Licenciado en Ciencias Jurídicas y en Administración de Empresas. Máster en Ciencias Jurídicas por la Universidad Autónoma de Barcelona y Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Autónoma de Barcelona - España.

Miembro del Tribunal del Servicio Civil de El Salvador. Se ha desempeñado como consultor de la Organización de Estados Americanos (OEA), árbitro y mediador comercial de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, capacitador de la Escuela de Capacitación Judicial del Consejo Nacional de la Judicatura y catedrático de la Universidad de El Salvador.

Resumen

La instauración del servicio civil y de la carrera administrativa en El Salvador, se ha consignado desde las primeras constituciones, sin embargo, fue hasta en la constitución de 1950 que se creó de manera general y completa los apartados básicos del servicio civil; en ese orden de ideas, en el año mil novecientos sesenta y uno se promulgo por el Directorio Civil el decreto ley número quinientos siete que contiene la Ley del Servicio Civil, el cual ha establecido las condiciones de ingreso a la administración pública, las reglas relativas a ascensos, traslados, suspensiones o cesantías de los funcionarios y empleados comprendidos en la carrera administrativa, así como sus derechos, deberes y prohibiciones, y el procedimiento reglado para la imposición de sanciones disciplinarias en caso de incumplimiento de las obligaciones por los funcionarios y empleados públicos, creando para tal efecto organismos especializados como las diferentes Comisiones de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil; también, a partir del año dos mil nueve, por medio de una reforma a la LSC, se habilita el conocimiento de los conflictos colectivos sociales tanto jurídicos como económicos, para el respeto y garantía de los derechos de los y las trabajadores del sector público.

CAPÍTULO II

DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

I. La Alta Dirección Pública como prioridad estratégica

Ponencia 1: De gerentes públicos a directivos públicos en la reforma del servicio civil peruano[142]

Andrés Corrales Angulo

Introducción

Diversos países han iniciado esfuerzos orientados a profesionalizar sus servicios civiles en el entendido que es un medio fundamental para su progreso, consolidación democrática e institucional y para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos.

El Perú ha iniciado también el recorrido de esta senda destacando el acento en la reforma del segmento directivo. Partiendo de una estrategia de gradualidad, esta reforma de la franja directiva empezó con la creación e implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos, en el cual se ha validado una serie de medidas y herramientas de gestión directiva, con más de 500 Gerentes Públicos actualmente seleccionados por mérito y competencias e incorporados al Cuerpo de Gerentes Públicos.

El avance profesionalizador del Cuerpo de Gerentes Públicos enfrenta ahora el desafío de universalizarse al conjunto de puestos directivos al amparo de una nueva Ley del Servicio Civil de reciente entrada en vigencia.

1. La Dirección Pública Profesional

1.1 Concepto

La Dirección Pública Profesional (DPP) ha merecido muchos estudios, como los abordados por Lee y Raadschelders (2008) en el trabajo de Villoria (2014: p. 2) sobre la profesionalización de la función directiva en las administraciones. Sin perjuicio de lo cual, se trata de un tema plenamente vigente puesto que su implementación y/o desarrollo sigue siendo una tarea pendiente en la mayoría de países en vías de desarrollo.

Lo primero que habría que señalar es que la Dirección Pública Profesional es el servicio civil profesional en la franja directiva. Dicho de otra manera, es la participación que tiene la franja directiva de un servicio civil profesional. Así lo entiende también la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003: p. 26), aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública, cuando señala que *los requerimientos de profesionalidad de la Administración que son consustanciales a la función pública se extienden a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos*.

Esto quiere decir que una Dirección Pública Profesional es aquella en la que se puede establecer, en los directivos públicos, la garantía de posesión *de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabi-*

[142] Esta ponencia se ha realizado con la colaboración de Joel Manyari, profesional de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de SERVIR.

lidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (CIFP, 2003: p.3).

Como señala Jiménez Asensio et. al. (2009), *el espacio tradicional de la DPP es la alta administración, o si se prefiere el espacio intermedio o de intersección entre la política y la función pública (…). Tal espacio directivo se sitúa entre el gobierno (en sentido lato o estricto) y la función pública (o el empleo público)*.

Esta ubicación, de alguna manera, determina su rol, puesto que se constituye en bisagra o articulación entre ámbitos con lógicas muy distintas. De esa manera, "la OCDE ha definido a la DPP como una *mediating institution*, una definición que ilustra perfectamente la función más común del Directivo Público Profesional: actuar de punto de contacto (zona de confluencia, lugar de conexión o, incluso "aceite") entre la política y la burocracia, con la pretensión de servir de enlace entre esos dos ámbitos (...) Este papel de *mediating institution* de la DPP exige que tales directivos públicos sepan armonizar razonablemente unas competencias profesionales directivas con una sensibilidad política" (Albors: 2013).

De acuerdo con la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2013: p.26) se entiende por dirección pública profesional, franja directiva o gerencial o gerencia pública profesional (términos equivalentes para la Carta en mención) a *"aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquel, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria"*.

Pero, obviamente, no cualquier ocupación de ese espacio intermedio entre la política y la función pública ordinaria se convierte de forma automática en Dirección Pública Profesional. Como señala Jiménez Asensio (2009: p.18), *"es verdad, no obstante, que este espacio puede estar totalmente profesionalizado, lo puede estar parcialmente o, en fin, puede estar asimismo "desprofesionalizado" o cubierto exclusivamente por criterios políticos o por auténticos "amateurs"; esto es, por personas que proceden del exterior de la organización y que sus competencias profesionales de conocimiento del entorno, del contexto o de las funciones del puesto directivo son epidérmicas o inexistentes"*. Además, como ya se ha señalado, si no concurren los atributos de profesionalidad del servicio civil antes referidos, no podríamos hablar de la existencia de Dirección Pública Profesional aún si se ocupa el espacio destinado a ella.

Desarrollando los criterios de profesionalidad del servicio civil y aplicándolos a la función directiva, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003: p.56) establece el siguiente contenido mínimo de reglas para la existencia de una Dirección Pública Profesional:

- Requisitos de calificación profesional que incluya la definición de competencias para el desempeño de los cargos directivos, así como los medios para su acreditación.
- Reglas para la incorporación al cargo directivo que garanticen la profesionalidad mediante el recurso a criterios que evalúen la capacidad y mérito, dejando espacio al nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.
- Reglas para la evaluación de resultados de los directivos y para su rendición de cuentas.
- Reglas que establezcan que la permanencia de los directivos en sus puestos dependa de los resultados de su gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria.
- Incentivos para el buen desempeño, incluyendo compensación variable ligada con los

resultados de la gestión, así como, en el caso de los modelos de directivos de carrera, la promoción profesional.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003: p. 54) también señala que para la existencia de Dirección Pública profesional se requiere, adicionalmente:

- Un ámbito de delegación que permita el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva, en la línea del let the managers manage británico.
- Unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas, preferentemente sobre resultados, que faciliten la exigencia de la responsabilización de los directivos.
- Un conjunto de valores comunes centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos públicos y en la creación de valor público.

De manera específica, estas características de espacio de discrecionalidad para gestionar, creación de valor público, racionalidad económica y responsabilidad por resultados, son típicas de una Dirección Pública Profesional (SERVIR: 2015).

La existencia de los atributos de profesionalidad antes mencionados, así como estas reglas y características, pueden servir, de forma concurrente, de parámetros con los cuales contrastar si estamos o no ante la existencia de una Dirección Pública Profesional.

1.2 Importancia

Una primera aproximación para tratar acerca de la importancia de la Dirección Pública Profesional es intuitiva. Si en efecto, la dirección pública profesional tiene la responsabilidad de dirigir las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos, se puede inferir que tiene una alta importancia, en atención a que dicha acción directiva abarcaría todo el ámbito de actuación de la Administración Pública.

Pero, otra aproximación para resaltar su importancia es por contraste con lo que no configura como Dirección Pública Profesional. En tal sentido, un sistema de designación de puestos de dirección pública meramente por criterios políticos, sin tener en consideración las calificaciones y competencias de los candidatos y en la que la estabilidad en el cargo depende no de los resultados sino de la lealtad con la autoridad en base a redes clientelares (constituyéndose en caldo de cultivo para corrupción y patrimonialismo, es decir un spoil system en el segmento directivo), es totalmente nocivo para las instituciones y la ciudadanía, haciéndole perder la posibilidad de continuidad en la ejecución de las políticas y memoria institucional, afectando la eficiencia y la eficacia, anulando la probidad y la búsqueda del interés general y no constituyendo garantía alguna para las ciudadanas y ciudadanos, salvo de una mala gestión.

Manuel Villoria se refiere a este sistema de gestión en el segmento directivo como modelo de Dirección Pública politizado (Jiménez Asensio, 2009: p.30). De acuerdo con este autor son características de este modelo:

- Un sistema abierto de cobertura de puestos directivos mediante el cual se puede designar a cualquier persona con tal que goce de la confianza política de la autoridad.
- No existe evaluación del desempeño debido a que la permanencia en el puesto directivo obedece exclusivamente a una evaluación política.
- El sistema “no mide capacidades ni competencias profesionales, solo garantiza lealtad política”.

Refiriéndose al caso peruano, el mismo autor señala, en otro trabajo:

> *"En una Administración preburocrática el empleado público es generalmente reclutado por la autoridad que lo nombra entre las personas afines ideológica y personalmente, es seleccionado por el poder político al que sirve sin controles internos o externos, se busca en él la lealtad firme, y se prefiere a personas conectadas al partido político, y dentro del partido, a la facción del que lo nombra. Esto es posible, en el caso peruano, por la proliferación de cargos de confianza política, como mecanismo para evitar la selección y promoción en base a méritos. La buena evaluación del rendimiento del empleado público está ligada más que al mérito, a la fidelidad y disciplina para con los responsables políticos de quien depende, incluso más allá de las dependencias formales. Las normas jurídicas no tienen por qué representar un impedimento para la consecución de objetivos políticos. No existe seguridad en el empleo, ni formación reglada, ni carrera definida, ni planificación de recursos humanos, entre otros muchos déficit. Este tipo de Administración se sitúa en sistemas políticos donde el prebendalismo es el rasgo común de los partidos, el Estado de Derecho es débil y la corrupción alta. Este modelo de Administración hace difícil la industrialización y el desarrollo"* (Villoria en Cortázar, 2014: p.12).

En comparación con este sombrío panorama queda clara la importancia de contar con una Dirección Pública Profesional.

Asimismo, de conformidad con la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003: p.53), *"la adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos"*.

1.3 Ámbito de la función directiva

Siguiendo el modelo de la modelo de función directiva propuesta por la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, al que también se ha referido Longo (2002), consideramos que son tres los ámbitos en los cuales debe desarrollarse la función directiva de los Directivos Públicos Profesionales.

Gestión del Entorno Político[143]

La gestión del entorno político se refiere a la implicación proactiva del directivo público en el entorno político con la finalidad de generar apoyo y obtener legitimidad para la consecución de resultados de cara a los ciudadanos y ciudadanas. En tal sentido, pensar que los directivos públicos son "meramente técnicos" no tiene sentido, puesto que para que los directivos públicos puedan lograr resultados se hace necesario que gestionen la colaboración de actores que no se encuentran bajo su autoridad.

De acuerdo con Moore, la gestión política se entiende como "la construcción de un clima de tolerancia, apoyo activo o asistencia operativa para un directivo, una política o una estrategia global

[143] Esta parte está basada en SERVIR (2015: pp.27-28). Cabe señalar que el referido documento de trabajo ha sido elaborado por la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de SERVIR y el responsable de dicho proyecto ha sido Alexander Carranza, profesional de la Gerencia.

entre aquellos agentes fuera del ámbito de la autoridad directa del directivo, cuya autorización o cooperación es necesaria para conseguir objetivos públicos de los cuales el directivo deberá rendir cuentas" (Moore, 1998: p.174).

Gestión Estratégica

La gestión estratégica de los Directivos Públicos se refiere a su activa participación en la generación o adecuación de las estrategias y políticas derivadas de los objetivos estratégicos de modo que se puedan conseguir resultados valiosos para los ciudadanos. "*Dicha tarea implica la utilización de técnicas analíticas de planificación estratégica y de la habilidad de los directivos para gestionar en entornos de mayor o menor grado de predictibilidad y coherencia"* (SERVIR, 2015: p.27).

Entre otros aspectos, los Directivos Públicos han de tener presente al momento de la formulación e implementación de las estrategias, las preferencias o necesidades públicas a satisfacer, el análisis político del contexto externo y del entorno interno y el desarrollo de capacidades operativas proporcionales para el logro de los resultados.

Gestión Operativa

La Gestión Operativa es el *"despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos"* (Moore, 1998: p. 277). La gestión operativa es la que hace viable que se consigan las metas de producción de bienes y servicios públicos.

Para estos efectos, los Directivos Públicos deberán desarrollar sus tareas con eficiencia y eficacia, calidad, imparcialidad y capacidad de respuesta e innovación.

La actuación en estas tres esferas o ámbitos de gestión, caracteriza la función directiva y la diferencia de otros grupos de servidores civiles como los políticos y los profesionales de la función pública. Sin embargo, no todos los directivos públicos dedican el mismo énfasis a cada una de dichas esferas.

1.4 La Alta Dirección Pública o Dirección Pública Superior

Tal como señala Jiménez Asensio (2009: p.4), al interior del espacio de la Dirección Pública superior se puede identificar un segmento superior y uno intermedio. "En todo caso ese "tercer espacio" dista mucho de ofrecer contornos homogéneos. Hay, sin duda, una capa directiva en contacto directo con el nivel exclusivamente político (con la Dirección Pública Política) que forma parte tradicionalmente de una suerte de DPP de carácter "Superior", que debe acreditar unas competencias directivas distintas al del resto de personal directivo en coherencia con las funciones que deben desempeñar en la estructura gubernamental correspondiente".

Esta Dirección Pública Superior se encuentra presente en varios países, tales como Estados Unidos con el *Senior Executive Service*, Inglaterra y Australia con el *Senior Civil Service*, Francia con *Haute Fonction Publique*, Holanda con el Alto Servicio Civil y más cerca nuestro, Chile con la Alta Dirección Pública, entre otros. Técnicamente, este nivel superior no debe estar integrado por demasiados puestos directivos, aunque el número varía de país a país, considerando las dimensiones del país y de su administración. En Nueva Zelanda son 296, en Holanda 797,

en Chile bordean los 1 000, en Australia de 2 253, en Canadá de 3 523, en Francia 3 573, en el Reino Unido 4 640 y en Estados Unidos (SES) 7 590 (Jiménez Asensio: 2009, p. 5). De acuerdo con estudios de la OCDE, el porcentaje que representa esta dirección pública superior no supera el 2% del personal total del servicio civil. Según Martínez (2013: p.101) *"los países más pequeños como Bélgica, Nueva Zelanda y los Países Bajos tienen menos de 1 000 servidores civiles senior y los más grandes, como Australia, Canadá, Francia, Italia y Reino Unido tienen más de 2 000. Y la excepción la constituye Estados Unidos con más de 7 000"*.

Asimismo, según Jiménez Asensio (2009: p.4), "también se puede identificar en cualquier estructura de gobierno una capa directiva "intermedia o básica", cuyo componente funcional tiene un mayor calado técnico, sin perjuicio de la necesaria comprensión política de las funciones que se han de desarrollar. También las competencias directivas que deben acreditar las personas en este caso son de diferente signo a las de la DPP superior y habitualmente este espacio directivo está reservado en exclusiva a personas que proceden de la propia organización (funcionarios, empleados públicos o *"civil servants"*)".

Los puestos más altos o senior de la Dirección Pública Profesional deben ser pocos. La Dirección Pública Profesional intermedia puede tener una base más amplia, tal como ocurre en la generalidad de los sistemas de dirección pública profesionalizada.

2. Gerencia Pública

2.1 Concepto e Importancia

El concepto de Gerencia Pública es fruto de la influencia de corrientes que ante la identificación de una serie de falencias del modelo burocrático weberiano, como la rigidez, la resistencia al cambio e incapacidad de adaptación a los desafíos del entorno, buscaban la reforma de la Administración Pública, tales como *The New Public Management*, que aunque ha sido comúnmente traducida como Nueva Gestión Pública, también se traduce como Nueva Gerencia Pública.

La Nueva Gerencia Pública busca incorporar en el sector público enfoques provenientes del sector privado, como el acento en los resultados, la flexibilidad y capacidad de adaptación, la orientación al cliente, la búsqueda de organizaciones más planas, la descentralización, entre otros, mediante la introducción de algunas reformas estructurales.

La implementación de medidas de Nueva Gerencia Pública se inició en los países anglosajones y desde allí se irradiaron a nivel mundial y, de acuerdo a, cada país han tenido mayor o menor acogida. De hecho son los países anglosajones en los que tan tenido mayor influencia y esta ha sido menor en los países de fuerte raigambre burocrática.

Pero como señala Longo (2002: p.4) "no hay *management* sin *managers*", por tanto, la influencia más determinante ha sido precisamente la creación de un espacio gerencial entre la política y la burocracia tradicional, en el cual se han reclutado gerentes con un perfil precisamente y valga la redundancia, gerencial.

Dicho esto cabe señalar que se ha criticado fuertemente la introducción de Gerencia Pública en las administraciones públicas, particularmente desde perspectivas de tradiciones fuertemente burocráticas. El argumento principal radica en afirmar que no es viable trasladar de manera acrítica una gerencia privada y pretender trasplantarla en el sector público, que tiene sus peculiares

características muy distintas a las del sector privado y que hay muchas pruebas del fracaso de pretender traer gerentes exitosos en el sector privado y darles responsabilidades directivas en el Estado. Pero lo que no se aprecia de este argumento es que Gerencia Pública no es sinónimo de gerencia privada en el sector público. Para decirlo claramente, lo que tiene la Gerencia Pública del sector privado es la *Gerencia*, pero lo que tiene del Estado es precisamente lo *Público*. No se trata de cualquier tipo de gerencia, es una gerencia para y en lo público.

2.2 Gerencia Pública es sinónimo de Dirección Pública Profesional?

Como se ha señalado anteriormente, para la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP); Dirección Pública Profesional y Gerencia Pública profesional son términos equivalentes, pues se usan en forma indistinta, como se puedo observar en el siguiente texto:

> "[…] los requerimientos de profesionalidad de la Administración que son consustanciales a la función pública se extienden a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos […]. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos. Una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional exige arreglos institucionales […]" (CIFP, 2013: p.26).

De la misma opinión es Longo. En otro texto, este autor señala que "la expansión de la gerencia pública o dirección pública profesional […] es uno de los fenómenos más relevantes en la evolución de los sistemas político-administrativos, a lo largo de las últimas décadas, en todo el mundo" (Longo, 2011: p.9).

Pero para entender adecuadamente esta asociación entre Dirección Pública Profesional y Gerencia Pública Profesional conviene acudir a Villoria (Jiménez Asensio, 2009: pp.29-30). Este autor hace referencia a tres modelos de referencia en cuanto a función directiva: El modelo de dirección pública burocrático, el modelo de dirección pública politizado y el modelo gerencial.

El modelo de dirección pública burocrático es aquel sistema cerrado por el cual solo acceden a la función directiva quienes ya se encuentran dentro de la carrera evitando el acceso desde el exterior de la organización, el desempeño de puestos directivos se ejerce con carácter vitalicio, no existe definición de competencias directivas. "Este modelo expresa el paradigma de la llamada profesionalización, pues la función directiva es la culminación de la carrera vertical".

Anteriormente, ya nos hemos referido al modelo de dirección pública politizado, también conocido como *spoil system*, el mismo que como es evidente carece de profesionalidad.

El tercer modelo es el modelo gerencial. Sus características son:

- Tiene influencia del sector privado y énfasis en la búsqueda de la eficacia y eficiencia. Su objetivo inicial fue el de reclutar directivos públicos con experiencia en funciones directivas, sea en el sector público o en el sector privado. Los directivos públicos son profesionales de la dirección (por dedicación, conocimientos, habilidades y destrezas).
- El acceso se realiza mediante procedimiento público de selección que garantice el mérito y demuestren la posesión de competencias.
- Los directivos, una vez seleccionados, disponen de una esfera de discrecionalidad para la toma de decisiones, el right to manage. Como correlato existe un marco de responsa-

bilidades: acuerdos de gestión; evaluación y rendición de cuentas.
- Existe un sistema de incentivos para favorecer la eficacia y eficiencia: premios y sanciones.
- "A veces, no siempre, el puesto es ejercido con temporalidad en el desempeño de las funciones (sujeta a resultados o con tiempo prefijado de mandato). El sistema de cese está vinculado, sobre todo, al rendimiento: no caben los ceses discrecionales o "políticos". El cese normal es por resultados insuficientes en la gestión o por finalización del período para el que ha sido designado el directivo".

Descartando el modelo de dirección pública politizado, tenemos dos modelos de Dirección Pública Profesional, el burocrático y el gerencial, respondiendo cada uno a un paradigma distinto. En el paradigma burocrático, el énfasis en el apego a las normas y a los procedimientos, la rigidez y la estabilidad es muy marcado. Frente a él tenemos un paradigma gerencial que pone el acento en el logro de resultados y en la generación de valor público, así como en la flexibilidad y la innovación.

Entonces, cuando la Carta Iberoamericana de la Función Pública y Longo, antes referidos, utilizan de forma indistinta e intercambiable los conceptos de Dirección Pública Profesional y Gerencia Pública Profesional o simplemente como equivalentes Dirección Pública y Gerencia Pública, es porque están considerando que es el modelo gerencial el que mejor representa lo que es la Dirección Pública Profesional. Así se entiende también lo categórico de la afirmación de Villoria (Jiménez Asensio, 2009: pp. 30-31) respecto de los tres modelos reseñados anteriormente: "tras analizarlos parece obvio que el único que responde a los criterios de una función directiva profesional es el último. El primero es profesional pero no es directivo. El segundo puede ser directivo pero no es profesional. Y slo el tercero permite articular dirección con profesionalidad".

Tengamos presente además que como se ha señalado anteriormente, históricamente el espacio para la Dirección Pública Profesional surge como influencia de corrientes gerenciales, de ahí que también tenga sentido esta identificación.

3. El Cuerpo de Gerentes Públicos

3.1 Concepto

El Cuerpo de Gerentes Públicos es un cuerpo de profesionales calificados creado por una norma con rango de ley (Decreto Legislativo 1024), seleccionados por mérito de manera centralizada por SERVIR, con el fin de poder asignarlos en altos puestos de dirección o gerencias de mando medio en entidades públicas de los tres niveles de gobierno. Además, los Gerentes Públicos cuentan con un régimen laboral especial y una política remunerativa especial, en virtud de esta última, se complementa el ingreso que tiene previsto el puesto al cual es asignado, de acuerdo con las respectivas escalas.

De acuerdo con Iacoviello (2014: p.55), un aspecto destacado "del proceso de profesionalización en Perú es el hecho de haber apostado muy fuertemente al trabajo sobre el segmento directivo. No se trata de una reforma de amplio alcance en términos del total del empleo público, sino focalizada en el nivel más alto de decisión en el Estado. El Cuerpo de Gerentes Públicos ha sido el laboratorio donde se han probado y ajustado las estrategias de reclutamiento, selección y seguimiento del desempeño diseñadas por el equipo técnico de SERVIR. En este sentido

ha sido un paso fundamental en la instalación de prácticas virtuosas en la gestión de recursos humanos: “se trata de una isla, pero es una isla transversal a todo el estado peruano” (Cortázar Velarde, Comunicación personal)”.

Asimismo, siguiendo a la autora, “la creación del CGP trajo aparejados progresos en todos los subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos, elevando el nivel respecto a 2004 y erigiéndose como un núcleo de “buenas prácticas” posibles de replicar o extender hacia otros regímenes laborales y entidades del sector público. A la vez, el CGP permitió comenzar a dotar de mayores capacidades de gestión al sistema, favoreciendo la retroalimentación del proceso de cambio y la generación de mejores condiciones para ir en busca de nuevos objetivos” (Iacoviello, 2014: p.62).

3.2 Breve síntesis de la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos

3.2.1 Perfiles

Una piedra angular del Cuerpo de Gerentes Públicos es la definición de perfiles por puestos tipo. A la fecha se cuenta con 63 de dichos perfiles disponibles en el portal institucional de SERVIR. En los perfiles se han incluido siete competencias genéricas aplicables a todos los gerentes públicos. Dependiendo del puesto tipo de que se trata, la graduación de las competencias genéricas será distinta.

El avance del desarrollo de los perfiles por competencias fue reconocido en el Diagnóstico del Servicio Civil realizado por el BID el 2010:

> “La creación e implementación del CGP ha brindado la posibilidad de reimpulsar la práctica de definición de puestos y perfiles […]. Si bien esto por ahora se circunscribe a este segmento del servicio civil, su ejemplo puede ser tomado como una buena práctica por las entidades en general. […] una vez más, el punto de mejora clave respecto a la línea de base 2004 surge de la “buena práctica” del CGP, donde el paso inicial del proceso de selección es una clara definición del conjunto de competencias claves para que el directivo pueda desempeñarse exitosamente en el puesto” (BID, 2011: p. 29).

Cabe añadir que desde su inicio, los perfiles han incluido entre sus requisitos acreditar experiencia previa brindando servicios al Estado, de forma directa o indirecta. Se ha considerado que las particularidades de la gestión en el Estado, especialmente relacionada con los sistemas administrativos, hacía necesaria esta inclusión. Haciendo referencia a lo señalado anteriormente, claramente se definió que para el éxito de la gestión de los gerentes públicos no era suficiente contar con las competencias gerenciales, sino conocer de forma previa y experiencial el funcionamiento del Estado. En esta versión de gerencia pública se hacía evidente que no se trataba de importar una gerencia privada sin más.

3.2.2 Selección

Sin perjuicio de ello, el 2014 se ha efectuado una modificación reglamentaria para dejar abierta la posibilidad de incorporar gerentes públicos sin experiencia previa en el Estado y encontrar otras formas de compensar el necesario conocimiento previo de cómo funciona el Estado. El primer caso se ha hecho concreto en la décimo convocatoria para la incorporación al Cuerpo de Gerentes Públicos, dirigida a reclutar Gerentes de Recursos Humanos. Ante la constatación de

la insuficiencia de masa crítica de profesionales de recursos humanos con perspectiva estratégica, se abrió el perfil para incorporar profesionales expertos en recursos humanos del sector privado pero incluyendo dentro de la selección la aprobación de un programa de formación a tiempo parcial de unos seis meses de duración, en el que a través de diversas asignaturas se proporcionaba una visión lo más completa posible sobre el Estado y la Administración Pública.

El proceso de selección de Gerentes Públicos se basa en el mérito e integra diversas evaluaciones de conocimientos, experiencia y competencias. *"La percepción general es que el proceso de selección del CGP es muy riguroso"* (BID, 2011: p.32).

Pero probablemente lo más distintivo del proceso de selección es la introducción de la evaluación por competencias, tanto a través de Entrevistas por Competencias como de *Assessment Center*. "Hay consenso en que, sin descuidar la evaluación de la educación formal, la selección pone el énfasis en las competencias requeridas para el puesto y está libre de interferencias políticas" (BID, 2011: p. 32).

El mismo documento en cuestión señala que, "un avance no menor en este sentido es el que se produjo con la creación del CGP, donde existe una fuerte preocupación por proteger el mérito y suprimir la arbitrariedad. Para ello se diseñó un mecanismo de selección dividido en dos etapas […] mediante el cual se buscó neutralizar algunas percepciones bastante extendidas en el servicio civil peruano, entre ellas: la falta de transparencia en la selección de los puestos gerenciales; la falta de garantías en la idoneidad de los gerentes que luego tomarán decisiones importantes; el riesgo de corrupción en funcionarios designados por confianza; y las interrupciones y cambios de condiciones en la provisión de servicios públicos por la alta rotación en puestos de confianza (Corrales Angulo, 2010: p.3). El ejemplo emanado desde el CGP, en tanto buena práctica, potencia la posibilidad de continuar fortaleciendo los otros regímenes laborales que integran el sistema" (BID, 2011: p.31).

El proceso de selección de Gerentes Públicos cuenta con la certificación de calidad ISO: 9001.

3.2.3 Asignación

De acuerdo con las normas de organización y funciones del Estado peruano, los niveles organizacionales no necesariamente coinciden con el nivel jerárquico. Es el caso del primer nivel organizacional de las entidades públicas, el que se denomina "Alta Dirección" y está constituido por la máxima autoridad de la entidad (Ministro, Jefe de Organismo Público de Gobierno Nacional[144] o de Organismo Constitucionalmente Autónomo, Gobernador Regional[145] o Alcalde), la autoridad inmediatamente siguiente, en caso que exista (Viceministro o Vice gobernador Regional) y la autoridad administrativa (Secretario General, Gerente General o Gerente Municipal). Todo este espectro constituye el primer nivel organizacional.

El segundo nivel organizacional es el que usualmente corresponde a un Director General o su equivalente en Ministerios, Organismos Públicos del Gobierno Nacional y Organismos Constitu-

[144] Los Organismos Públicos de Gobierno Nacional responden a lo que en la literatura de gestión pública se denominan Agencias.

[145] A partir de la Ley 30305 (Ley de reforma de los artículos 191º, 194º y 203º de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los Gobiernos Regionales y de los alcaldes), de marzo de 2015, el cargo de Presidente Regional se denomina ahora Gobernador Regional.

cionalmente Autónomos y Gerentes en Gobiernos Regionales y Locales.

El tercer nivel organizacional es el que corresponde a Directores, Subdirectores o sus equivalentes en Ministerios, Organismos Públicos del Gobierno Nacional y Organismos Constitucionalmente Autónomos y Subgerentes en Gobiernos Regionales y Locales.

Si bien en algunos casos se han asignado Gerentes Públicos en puestos de primer nivel organizacional (Secretarios Generales de Organismos Públicos de Gobierno Nacional y Gerentes Generales Regionales), el grueso de los Gerentes Públicos asignados se han encontrado entre el segundo y tercer nivel organizacional sobre todo de entidades públicas del gobierno nacional y de gobiernos regionales. El segundo nivel correspondería a una Dirección Pública Superior mientras que el tercer nivel a una Dirección Pública intermedia.

3.2.4 Monitoreo y evaluación

Una particularidad del Cuerpo de Gerentes Públicos radica en el monitoreo y evaluación que realiza SERVIR, que es adicional al que corresponde a las entidades empleadoras de los Gerentes Públicos. En los convenios de asignación, pero particularmente en el sistema de evaluación del desempeño que conduce SERVIR, se identifican los indicadores y las metas anuales para su evaluación, las mismas que cuentan con la conformidad de sus superiores inmediatos y los gerentes públicos deben hacer un reporte a mitad de año de sus avances y a fin de año de su cumplimiento.

Adicionalmente, SERVIR realiza a través de un grupo de sectoristas del área de Monitoreo y Evaluación de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública un acompañamiento de la gestión de los Gerentes Públicos, a través de visitas, contacto telefónico y por correo electrónico y les sirven de enlace para coordinaciones y reporte de incidencias. Asimismo, en determinadas circunstancias se implementa programas de coaching para grupos determinados de Gerentes Públicos.

3.2.5 Capacitación

Los Gerentes Públicos reciben capacitación de parte de SERVIR a través de diversos espacios: la que se realiza en el Encuentro Anual de Gerencia Pública al que son convocados todos los Gerentes Públicos; la participación en el Programa de Alta Gerencia, a cargo de la Escuela Nacional de Administración Pública para los Gerentes Públicos de mejores indicadores de rendimiento; y a través de cursos cortos de especialización en los que participan junto con sus equipos de trabajo.

3.2.6 Reconocimientos

El Cuerpo de Gerentes Públicos obtuvo el 2014 el primer lugar en la categoría Gestión Pública Nacional del Premio Creatividad Empresarial otorgado por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas-UPC con la postulación “Nuevos gerentes para un nuevo Estado: el Cuerpo de Gerentes Públicos como modelo de dirección pública en el Perú” . Asimismo, fueron reconocidas, por la organización Ciudadanos al Día[146], seis postulaciones presentadas tanto por los gerentes

[146] Además que el proceso de selección ha sido reconocido en varias ocasiones como una buena práctica.

públicos del Instituto Nacional de Salud (INS) como por los gobiernos regionales de Cajamarca y La Libertad como Buenas Prácticas en Gestión Pública (2012). Las prácticas presentadas por el INS fueron: 1) Rediseño y mejora continua del proceso de adquisición de bienes y servicios en el Instituto Nacional de Salud, 2) La mejor receta- nutrición al alcance de todos, 3) Sistema de monitoreo de resolución de problemas, 4) Rediseño del proceso de atención de viáticos y rendición de cuentas de comisión de servicio del personal del instituto nacional de salud. Por su parte, la práctica presentada por la Gerencia Regional de La Libertad tuvo que ver con el "Programa de sustitución de cocinas a leña por cocinas mejoradas a leña en la región La Libertad". De igual manera, la práctica presentada por la Gerencia Regional de Cajamarca se enfocó en la "Implementación de un sistema de monitoreo a los estudios de preinversión desarrollados en el Gobierno Regional de Cajamarca mediante un aplicativo desarrollado en web, utilizando plataformas y herramientas libres (no licenciadas).

3.3 La Ley del Servicio Civil

3.3.1 Concepto e importancia

La Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil, es la principal herramienta que tiene el país para lograr un servicio civil profesional. Es una ley que extiende a todo el empleo público, los aprendizajes, avances y buenas prácticas desarrolladas por SERVIR desde su creación. Dicha ley crea un nuevo régimen laboral, con la vocación de que, en el tiempo, sea el único régimen al que pertenezcan los empleados públicos del régimen general (sin incluir a las carreas especiales). De forma progresiva las entidades públicas deberán incorporarse a este régimen y -de forma voluntaria- los empleados públicos.

La ley privilegia los principios de mérito, flexibilidad, eficacia y eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, búsqueda del interés general, probidad y ética pública e igualdad de oportunidades.

3.3.2 Regulación del segmento directivo

La Ley del Servicio Civil crea el grupo de Directivos Públicos y en su regulación capitaliza la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos. Define al Directivo Público como el servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial.

La ley precisa que el directivo público tiene funciones de organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo; vela por el logro de los objetivos asignados y supervisa el logro de metas de los servidores civiles bajo su responsabilidad.

Los directivos públicos son asignados para desempeñar puestos hasta el tercer nivel organizacional consecutivo de la entidad, aunque SERVIR puede establecer excepciones a esta regla, en función del número de niveles organizativos de la entidad, el número total de servidores de la entidad o la naturaleza de las funciones de la entidad.

Los directivos públicos pueden ser de confianza de la autoridad en un máximo del 20% del total de puestos directivos. En tal caso, para ser designados debe verificarse que cumplan con los requisitos del perfil de puesto. El 80% restante debe ser seleccionado mediante un concurso público de méritos abierto.

3.3.3 Espectro susceptible de regulación (puestos jefaturales)

Los directivos públicos concursados son designados por un período de tres años, renovables hasta en dos oportunidades, con excepción de quienes ejerzan la titularidad de entes rectores de sistemas administrativos, a los que no se aplica el límite de renovaciones. En todos los casos las renovaciones se realizan considerando los resultados favorables de su evaluación de desempeño anual. Además, los directivos públicos cuentan con un período de prueba no menor de tres ni mayor de seis meses y están sujetos a la evaluación anual de desempeño. Mayoritariamente, entre el primer y tercer nivel organizacional, se han identificado un total de 11 670 puestos jefaturales a diciembre del 2014 en el nivel nacional y regional de gobierno. Estos se distribuyen en 6 543 puestos en el nivel nacional y 5 127 puestos en el nivel regional. Teóricamente estos puestos podrían albergar el segmento directivo del servicio civil peruano en dichos niveles de gobierno.

Sin embargo, la propuesta que lleva adelante SERVIR es que no todos dichos puestos se reconozcan como puestos directivos, sino solo los que involucren mayor responsabilidad. En el caso del gobierno nacional se calcula que de los 6 543 puestos, serían 3 603 los puestos directivos; la diferencia debería corresponder al máximo nivel de la carrera pública.

4. Modelo del grupo de Directivos Públicos[147]

4.1 Roles de directivos públicos

Teniendo en cuenta los tres ámbitos de la función directiva mencionados anteriormente, se han identificado tres roles de directivos públicos:

Dirección político-estratégica: Abarca puestos que se caracterizan por acentuar la visión estratégica y la capacidad para analizar el entorno político y articularse con él con la finalidad de obtener legitimidad y apoyo, y que permita obtener resultados en beneficio de los ciudadanos. Los directivos pertenecientes a este rol se encuentran frecuentemente en contextos de incertidumbre y en contacto directo con funcionarios públicos de diversas entidades. Tienen capacidad de intervenir en la formulación de políticas públicas de alcance nacional, regional y sectorial. El conjunto de los directivos político-estratégicos conforman la Dirección Pública Superior del segmento directivo peruano.

Dirección estratégica: Abarca puestos que se caracterizan por intervenir en la formulación de estrategias de sus entidades, así como en la implementación de las mismas, razón por la cual existe un mayor énfasis en la gestión estratégica y operativa que realizan. Se encuentran en contacto directo con los funcionarios públicos de las entidades de las que forman parte.

Dirección operativa-estratégica: Abarca puestos en los que prima la capacidad técnica para el logro de los resultados planteados. Los directivos pertenecientes a este rol canalizan los objetivos estratégicos de la entidad, gestionando el despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos. Generalmente reportan a un directivo de nivel superior.

[147] Apartado basado en SERVIR (2015, pp.42-43).

4.2 Elementos del modelo de Dirección Pública Profesional

- Visión integral de la función directiva: Se reconoce que la función directiva se realiza en todos los casos en tres ámbitos, aunque con distintos pesos según el rol: la gestión del entorno político, la gestión estratégica, y la gestión operativa.
- Elaboración de Perfiles de Directivos Públicos: SERVIR proporcionará los perfiles de puestos tipo que servirán de marco obligatorio para que las entidades elaboren sus perfiles específicos. Estos perfiles de puestos tipo buscan promover la movilidad de directivos, introducen competencias y deben servir de base para varios procesos como la selección, el desarrollo de capacidades y la evaluación del desempeño.
- Promoción de la movilidad de directivos: SERVIR, como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos dicta las políticas y estrategias de gestión del segmento directivo, entre las cuales se encontrarán las políticas de movilidad de directivos públicos. Se entiende que la movilidad de los directivos es una buena práctica reconocida así internacionalmente, que promueve el desarrollo y la retención del talento de los directivos además de contribuir con la articulación de las entidades gracias a esta movilidad.
- Tendencia hacia la generación de directivos generalistas con ciertos equilibrios: En la misma línea de varios países con servicios civiles consolidados, se busca el desarrollo progresivo de directivos públicos generalistas; es decir, directivos con un conocimiento amplio y general de la gestión pública, privilegiando sus competencias para la realización de sus funciones directivas frente a su conocimiento técnico especializado. La dirección generalista, se contrapone a la dirección especializada, en la que se privilegia el conocimiento específico. Como señala Jiménez Asensio (2014: p.29) la función de dirigir es una profesión y requiere que el directivo de alguna manera deje las funciones propias de su profesión de origen y se vuelque de lleno en una nueva actividad profesional, como es la de dirigir lo público.

Contar con directivos generalistas favorecerá la movilidad de los directivos públicos, particularmente considerando que el periodo de vinculación de un directivo público con su entidad es de tres años y si se renueva puede llegar hasta un máximo de nueve años, vencidos los cuales necesariamente deberá dejar dicho puesto. Lo conveniente para el Estado es no perder la capacidad y la experiencia de aquél directivo, por lo cual se debe contar con políticas que faciliten su incorporación en otros puestos[148].

Al respecto es importante destacar que el desarrollo de un servicio civil profesional en el Perú se encuentra en transición, por lo cual, se requiere previamente a contar con directivos generalistas, el desarrollo de equipos de carrera especializados. Es por ello que el desarrollo de directivos públicos generalistas será progresivo.

Sin perjuicio de lo señalado, existirán puestos directivos (como el director general de Asesoría Jurídica o algunos puestos directivos de línea) que mantendrán estándares especializados, dada la particularidad de las funciones directivas requeridas. No obstante esta transición, en la elaboración de los perfiles de puestos tipo de directivos públicos que conformen el Manual de

[148] El Art. 243° *in fine* del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil señala que los directivos que en las dos últimas evaluaciones de desempeño hayan logrado sus metas podrán ser contratado por cualquier entidad sin necesidad de proceso de selección siempre que cumplan con el perfil del puesto.

Puestos Tipo, SERVIR introducirá limitaciones a establecer requisitos exagerados que suelen obedecer a la intención de formular perfiles dirigidos a favorecer a determinados candidatos. Sin perjuicio de ello, las entidades que de manera justificada sustenten ante SERVIR la necesidad de contar con perfiles diferentes a los estandarizados, pueden hacerlo conforme a lo dispuesto en las normas reglamentarias[149].

Sistema de Empleo

El modelo de gestión del segmento directivo corresponde a un sistema de empleo, vale decir, el directivo público se incorpora a un puesto y cuando concluye su vinculación en el puesto concluye también su vínculo con la entidad. Sin perjuicio de ello, a nivel reglamentario se ha establecido que un directivo que haya tenido buena evaluación de desempeño, podrá ser contratado por otra entidad sin necesidad de concurso.

Selección por las entidades

En el Perú, a diferencia de otros modelos[150], la selección de los Directivos Públicos se realizará por parte de cada una de las entidades públicas. SERVIR, en su calidad de ente rector, dicta las políticas y reglas de reclutamiento y selección, pudiendo además, brindar asistencias técnicas en el levantamiento de perfiles y procesos de selección en las entidades que así lo requieran. Del mismo modo, se encuentra facultado para la fiscalización de los mismos. No obstante, debido al contexto clientelar de la Administración Pública, el ente rector no puede constituirse en un "rector puro", sino que de forma subsidiaria a la capacidad institucional de las entidades, debe realizar acciones que contribuyan con la meritocracia de los procesos de selección. En este sentido, con el fin de promover la transparencia, SERVIR proporcionará la plataforma informática para la postulación de los directivos públicos[151], así como las evaluaciones psicotécnicas y de competencias[152]. También SERVIR implementará mecanismos de veeduría a los concursos de directivos públicos.

Sin perjuicio de lo señalado, la Ley del Servicio Civil ha autorizado a SERVIR a realizar los concursos de selección de directivos que le deleguen las entidades públicas[153].

Sistema abierto de reclutamiento.

El Perú, al igual que la mayoría de modelos de función directiva profesional (dentro de los cuales se encuentran EE.UU., Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Holanda, Chile, entre otros) apuesta por la apertura del reclutamiento de los puestos directivos. Ello quiere decir que en todos los casos de puestos directivos concursables, aún en el proceso de tránsito al nuevo régimen, los procesos de selección son abiertos a todos los candidatos que reúnan los requisitos del perfil pudiendo provenir los candidatos tanto del sector privado como de la propia

[149] Art. 239° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

[150] Como los modelos anglosajones que, para el Senior Civil Service, tienen la selección centralizada en *la Civil Service Comission*. En América Latina la selección de Altos Directivos Públicos está centralizada también en países como Chile y Colombia.

[151] Decimoquinta disposición complementaria final del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

[152] Art. 238° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

[153] Art. 60°, inciso 60.5 de la Ley del Servicio Civil.

administración pública.

Introducción de la gestión por competencias

Una de las características más relevantes de los modelos más modernos de gestión directiva, es la aplicación de la gestión por competencias especialmente en la selección, desarrollo y evaluación de los directivos públicos. Cabe señalar que en el caso de selección por competencias SERVIR cuenta con más de cinco años de experiencia a través del Cuerpo de Gerentes Públicos.

Desarrollo de una Dirección Pública Superior

Del mismo modo que en países como el Reino Unido a través del Senior Civil Service; EE.UU. (Senior Executive Service), Australia (SES), Nueva Zelanda, Holanda (ABD), Chile (ADP) y otros países de la OCDE, se apuesta por tener una Dirección Pública Superior, compuesta por directivos que realicen función directiva de mayor complejidad y responsabilidad y a los que se aplicará estrategias específicas para promover su desarrollo y liderazgo.

Rectoría y conducción del Segmento Directivo

SERVIR, en su calidad de entre rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, dicta las políticas, estrategias y lineamientos con los que cuenta el segmento directivo. Además de ello, vela por su conducción, razón por la cual interviene de distintos modos para garantizar la profesionalización de los directivos públicos, brindando asistencias técnicas, proporcionando evaluaciones técnicas, ejerciendo su rol fiscalizador, monitoreando el avance de la profesionalización y desarrollo de la dirección pública, entre otros.

Limitación de los puestos directivos de confianza

La Ley del Servicio Civil ha establecido que en cada entidad pública solo se podrá contar con un 5% de empleados de confianza. Dentro de este porcentaje se encuentran también los Directivos Públicos. Asimismo, en este caso se ha de observar otro límite: solo el 20% de los puestos directivos pueden ser desempeñados por directivos designados por confianza[154], de modo que el 80% de los puestos directivos restantes deberán ser concursados. Tengamos presente que, en la actualidad, el porcentaje de puestos directivos de confianza sobrepasa largamente el límite de cualquier país desarrollado, con mayor razón el de los países de la órbita de la OCDE.

Cabe señalar que aún en el caso de directivos públicos de confianza se debe cumplir con el perfil del puesto[155]. Por otro lado, la potestad de determinar qué puestos directivos serán ocupados por directivos de confianza corresponde al titular de la entidad. Asimismo, este puede, dentro de los límites máximos permitidos, modificar la composición de los directivos de confianza, llegando a designar un servidor de confianza en un puesto ocupado por un directivo concursado, en cuyo caso, corresponde que previamente desplace a este a otro puesto de similar nivel en la entidad para desempeñar funciones de acuerdo a su perfil hasta culminar su periodo[156].

[154] Art. 64° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

[155] Art. 59° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

[156] Art. 241° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

Evaluación por metas e indicadores

Siendo clave respecto de los directivos públicos la responsabilización, es crucial contar con un sistema de gestión del rendimiento que permita evaluar el logro de metas (el qué) y el desarrollo de competencias (el cómo). "El sistema de DPP requiere, por tanto, la definición de un marco de responsabilidades del directivo público frente a la organización (o, mejor dicho, ante quien designa), que vendrá definido por un Acuerdo de Gestión (un "contrato de gestión" o un "contrato-programa"), que parte de los criterios propios de "contractualización" entre Principal y Agente, en donde se pactan una serie de metas y objetivos a alcanzar, se le asignan una serie de recursos personales, materiales, tecnológicos y financieros, así como se establecen indicadores de gestión para controlar su cumplimiento. Las tareas del directivo público, por tanto, deben estar sometidas, por tanto, a un sistema de evaluación del desempeño y de los resultados" (Jiménez Asensio: 2014). Asimismo, la evaluación del desempeño va de la mano de la rendición de cuentas y el control. "Los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados" (CIFP, 2003: p.26).

Cese por razones distintas al retiro de la confianza

Con excepción de los directivos públicos de confianza, el retiro de los directivos públicos concursados no puede obedecer a criterios de discrecionalidad o arbitrariedad política sino que deben estar relacionados, sea al vencimiento del plazo de su contrato, o a la comisión de una falta grave probada mediante un debido proceso o con un desempeño deficiente acreditado objetivamente, además de las causales convencionales (renuncia, mutuo acuerdo, jubilación). De esa forma, "la existencia de ceses discrecionales no basados en la responsabilidad por la gestión (esto es, realizados exclusivamente "por pérdida de la confianza") rompen en mil pedazos la arquitectura conceptual del sistema de Dirección Pública Profesional (DPP). La DPP -y este es un punto capital del modelo- fundamenta su racionalidad en una lógica de resultados, por lo que si un directivo obtiene buenos rendimientos de su organización difícilmente cabría incorporar un sistema de cese discrecional, salvo lo que se pretendiera es lisa y llanamente pervertir el modelo" (Jiménez Asensio, 2014: p.14).

4.3 "Trasvase" de los Gerentes Públicos

De conformidad con la Ley del Servicio Civil, la entidad pública que se encuentre en proceso de implementación al régimen del Servicio Civil y que cuente con gerentes públicos seleccionados y asignados por Servir, pueden incorporarlos como directivos públicos bajo el régimen del Servicio Civil sin necesidad de concurso.

En este caso, los Gerentes Públicos concluirán con su asignación bajo su régimen laboral especial con la correspondiente liquidación de beneficios sociales e ingresarán al régimen del servicio civil, dándose inicio al cómputo de los beneficios y características propias del nuevo régimen.

5. La Dirección Pública Superior

5.1 Actuación diferenciada del ente rector

Uno de los objetivos de la determinación de una Dirección Pública Superior radica en una actuación particular desde el ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

5.1.1 Selección

La Ley del Servicio Civil ha establecido que cada entidad realiza sus propios procesos de selección de directivos públicos pero ha facultado a SERVIR para que en casos de delegación lleve a cabo los procesos de selección. En el caso de la Dirección Pública profesional se procurará contar con esta delegación.

Sin perjuicio de no contarse con esta delegación las normas reglamentarias de la Ley del Servicio Civil facultan a SERVIR a asumir la evaluación psicotécnica y de competencias que se realice como parte del proceso de selección de directivos públicos. En el caso de la Dirección Pública Superior, SERVIR ejercerá esta facultad.

5.1.2 Monitoreo y evaluación

Tratándose de la Dirección Pública Superior, merece atención especial el monitoreo y la evaluación de los resultados de los directivos públicos que pertenecen a este segmento. SERVIR recabará especialmente la información de la definición de metas y el reporte de los niveles de cumplimiento de estos directivos públicos. El procesamiento y análisis de estos resultados permitirá decidir la adopción de medidas de política.

6. ¿Significa un retroceso el tránsito de Gerentes Públicos a Directivos Públicos?

Constatando las denominaciones de Gerente Público y de Directivo Público y asumiendo que el primero responde al paradigma gerencial y el segundo a un paradigma más burocrático, podría pensarse que, en la definición de Directivos Públicos que hace la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, se está retrocediendo en vez de avanzar, pues no se toma la figura de Gerente Público con la que ya se contaba desde la dación del Decreto Legislativo Nº 1024.

Sin embargo, como ya se ha señalado anteriormente, el concepto de Directivo Público Profesional y de Gerente Público son prácticamente sinónimos, de modo que los Directivos Públicos de la Ley del Servicio Civil serán, en sentido propio, Gerentes Públicos[157].

Conclusiones

El Cuerpo de Gerentes Públicos constituye la punta de lanza en la profesionalización del segmento directivo. La experiencia del CGP ha sido el laboratorio de estrategias en reclutamiento, selección, desarrollo y gestión del rendimiento adaptable a las necesidades y realidades del Estado peruano.

Este cuerpo profesionalizado y altamente capacitado, ha sido el insumo fundamental para que el equipo técnico de SERVIR, formule un modelo conceptual del grupo de Directivos Públicos; el cual identifica tres roles en este segmento: dirección político-estratégica, dirección estratégica y dirección operativa-estratégica. Estos roles determinan el papel preponderante de su accionar. Todo ello, tomando como núcleo el paradigma del modelo gerencial.

[157] En efecto, aunque en sentido estricto son Gerentes Públicos los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos, ello no significa que sean los únicos gerentes públicos.

Dentro del modelo está prevista la constitución de una Dirección Pública Superior que genere un efecto dominó en el segmento directivo, y por ende a los niveles del servicio civil que dirigen. De esta manera, se persigue generar una dirección pública altamente profesionalizada que oriente su accionar hacia mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Bibliografía

Albors, X. (2013). *Experiencias*. VII Edición del Mastercompol: El Máster con Denominación de Origen. Más Poder Local. N.º 17, julio. pp. 54-55.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2015). *Documento de Trabajo N° 1. Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano*. Instrumento de trabajo para la discusión. Lima: SERVIR.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2011). *Diagnóstico del Servicio Civil de Perú*. *Informe Final*. Elaborado por Iacoviello, Mercedes.

Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estsado (2003)*. Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra", 14-15 nov., Bolivia.

Iacoviello, M. (2014). *Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina: Perú*. Washington D.C.: BID.

Jiménez Asensio, R., Villoria, M. & Palomar, A. (2009). *La Dirección Pública Profesional en España*. Buenos Aires: IVAP- Marcial Pons.

Lee, K. & Raadschelders, J.C.N.(2008). *Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Abermach, Putnam y Rockman, 1981*. Governance, Vol. 21, Nº 3, julio: pp.419-438.

Longo, F. (2002). *Institucionalizar la gerencia pública. Retos y Dificultades.* Ponencia presentada en el Primer Congrès Català de Gestió Pública. Setiembre, Barcelona. Grupo de trabajo: Presente y Futuro de la Dirección Pública.

Longo, F. (2011). *Estudio introductorio. Martínez Puón, Rafael. Directivos versus Políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. México.

Martínez Puón, R. (2013). *La profesionalización de la Función Pública: Ideas para Latinoamérica*. Colecciones de Gobierno y Administración Pública del GIGEP. Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, Grupo de Investigación de Gestión y Política Pública, 201 pp.

Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Villoria, M. (S/A). *La profesionalización de la función directiva en las Administraciones: un estudio sobre la eficacia y la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas.* Extraído el 11 de Julio de 2015 desde http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/con-

greso_09/grupos-trabajo/area05/GT03/08.pdf.

Villoria, M. En: Prólogo de Cortázar, J.C. (2014). *Impulsando reformas Institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional. El caso de la iniciativa de la reforma del servicio civil peruano (2008)*. Lima: Universidad Continental.

Reseña biográfica

Andrés Corrales Angulo

Abogado graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, máster en Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, con estudios de Doctorado en Derecho Civil en la Universidad de Zaragoza, estudios de especialización en recursos humanos por Instituto O`Higgins de Ecuador, en gerencia social por el INDES del Banco Interamericano de Desarrollo y becario para la formación en gestión de servicios públicos por parte de la agencia sueca de cooperación internacional. Es profesor de postgrado en temas de gestión pública y recursos humanos. Ha sido asesor de la Alta Dirección (ministros o viceministros) en la Presidencia del Consejo de Ministros y en los Ministerios de Salud, de la Mujer y Desarrollo Social y Defensa, en los que le correspondió formar parte de diversos esfuerzos de reforma. Es miembro del Directorio de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Actualmente, es Gerente de Desarrollo de la Gerencia Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Pasaje Francisco de Zela 150 Piso 10, Jesús María, Lima-Perú.
Central Telefónica: +51-1-2063370, +51-1-2063370 Fax: +51-1-433-5500
Correo: acorrales@servir.gob.pe

Resumen

La reforma del Servicio Civil en el país busca profesionalizar el Servicio Civil peruano a favor de mejores servicios para la ciudadanía. En esa línea, y entre otras cosas, esta reforma supone que los Directivos Públicos gerencien bajo criterios de creación de valor público, responsabilidad por resultados y racionalidad económica. A fin de satisfacer estas necesidades, se han identificado tres roles de directivos públicos: el político-estratégico, el estratégico y el operativo; en cuya interrelación se encuentra el núcleo de la función directiva.

Estos tres roles responden a la conceptualización de los ámbitos de la función directiva, los mismos que tienen que ver con la gestión del entorno político, la gestión estratégica y la gestión operativa. El primero de ellos se refiere a la implicación proactiva del directivo público en el entorno político, con la finalidad de generar apoyo y obtener legitimidad para la consecución de resultados de cara a los ciudadanos y ciudadanas. El segundo hace referencia a la activa participación de los directivos en la generación o adecuación de las estrategias y políticas derivadas de los objetivos estratégicos. El último tiene que ver con el *"despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos"* (Moore, 1998: p.277). Así, la gestión operativa es la que hace viable que se consigan las metas de producción de bienes y servicios públicos.

En ese contexto, la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos se ha convertido en la punta de lanza de la reforma llevada a cabo por SERVIR. En líneas generales, *"n"* (Iacoviello: 2014, p.

55). No obstante, aún queda mucho camino por recorrer y varios retos que enfrentar, siendo el primero de ellos la necesaria institucionalización de un sistema basado en méritos y orientado a resultados en beneficio del ciudadano.

El presente texto comienza precisando algunos conceptos sobre la Dirección Pública profesional y precisa sus ámbitos de acción. Luego pasa a describir brevemente la Alta Dirección Pública o Dirección Pública Superior. Después, tras un análisis del concepto e importancia de la Gerencia Pública, se indaga acerca de la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos: sus perfiles, la selección, la asignación, los procesos de monitoreo y evaluación y las capacitaciones y reconocimientos otorgados. Asimismo, se describe los principales rasgos de la Ley del Servicio Civil y del modelo del grupo de Directivos Públicos, destacando sus roles (dirección política estratégica, estratégica y operativa) y sus elementos (dentro de los cuales se desarrollan la visión integral de la función pública, la elaboración de perfiles de directivos públicos, su promoción y movilidad, la gestión por competencias, la limitación por confianza, entre otros.

Ponencia 2: Experiencia de la Alta Dirección Pública chilena a doce años de su implementación

Rodrigo Egaña Baraona

I. Antecedentes: Introducción al Sistema de Alta Dirección Pública chileno

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) es parte sustancial de la fortaleza institucional que distingue a Chile a nivel internacional, siendo una de las reformas más relevantes y exitosas del Proceso de Modernización del Estado. El sistema fue creado el 2003 mediante la Ley 19.882 sobre Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública, la cual es fruto de un acuerdo político legislativo entre gobierno y oposición para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento. La Ley del Nuevo Trato Laboral, finalmente promulgada en el 2004, introduce una importante reforma a la administración civil del Estado y la gestión de los funcionarios sujetos al Estatuto Administrativo, creando para estos efectos el Sistema de Alta Dirección Pública, bajo la conducción de la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y garantía del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), organismos creados de manera concomitante.

El SADP es un sistema de atracción de talento expresado mediante un modelo de empleo que conjuga mérito y confianza, cuyo objetivo es dotar a las instituciones públicas del Gobierno Central de directivos con probada capacidad de gestión, competencias y liderazgo para ejecutar eficaz y eficientemente las políticas definidas por la autoridad. El proceso de selección de directivos se realiza mediante concursos públicos, abiertos y transparentes, orientados a asegurar idoneidad profesional y limitar la discrecionalidad de la autoridad. En este sentido, el Sistema de Alta Dirección marca una diferencia entre cargos de exclusiva confianza nominados por mera facultad de autoridad competente, y cargos seleccionados mediante un proceso objetivo de valuación de competencias que considera designación y remoción por confianza (Lafuente, et al., 2013).

Respecto al sistema de selección de Altos Directivos, este se basa en procesos de reclutamiento abierto, en donde pueden postular profesionales que provengan del sector público o privado que cuenten con las competencias, atribuciones y experiencia solicitada para cada cargo. El inicio del proceso se da al producirse una vacancia a un puesto directivo adscrito al sistema y la solicitud de la autoridad de proveer el cargo mediante concurso, luego de lo cual se construye un perfil para la selección, que es propuesto por la autoridad ministerial, o sus representantes, y aprobado por el Consejo ADP o Comité de Selección[158]. Posteriormente, se realiza la búsqueda de candidatos que satisfagan el perfil de selección mediante llamado público en medios de comunicación y el Diario Oficial, que puede ser complementado por la contratación de servicios de búsqueda de candidatos según criticidad del cargo (*headhunters*). Al cierre de postulaciones, Servicio Civil desarrolla un análisis de admisibilidad de candidatos, y aquellos admisibles son remitidos a una empresa consultora responsable de evaluar competencias mediante tres etapas consecutivas: análisis curricular, gerencial y psicolaboral, siendo cada fase un filtro que favorece el avance de aquellos más próximos al perfil de selección. Al finalizar este proceso, se

[158] Según sea primer o segundo nivel jerárquico. El sistema considera dos niveles de cargos: los primeros son posiciones directivas que dependen de las altas autoridades políticas, jefes de servicios, mientras los segundos dependen del primer nivel jerárquico (jefaturas regionales, subdirectores, entre otros). Según establece Longo (2013) se trata de una tipología dual de cargos.

elaboran informes de evaluación técnica que son puestos a consideración del Consejo de Alta Dirección Pública, o Comité de Selección en el II Nivel Jerárquico, instancia que determina un total de candidatos apropiados para ser entrevistados, luego de lo cual conforma una nómina de tres a cinco candidatos elegibles que es entregada a la autoridad competente para realizar nombramiento. El proceso puede terminar con el nombramiento de un nuevo ocupante del cargo o la declaración de concurso desierto.

Cabe mencionar, la Alta Dirección Pública es un sistema de empleo de plazo fijo y prorrogable, "pensado para cubrir necesidades a medida que se van produciendo (…) sin restricción en cuanto al origen del candidato, y sin que el acceso a un cargo otorgue derecho a la continuidad en el sistema" (Longo, 2012: p.2). Una vez nombrado un ADP, su contrato dura tres años y puede ser renovado por la autoridad competente hasta dos veces más; es decir, por un periodo de nueve años, aun cuando el directivo es un funcionario de exclusiva confianza cuya renuncia puede ser solicitada en cualquier momento. Dado el enfoque contractualista del sistema, los ADP adscritos firman un Convenio de Desempeño que es acordado con su superior jerárquico, cuya función es orientar la gestión y evaluar el desempeño periódicamente, siendo asociado su cumplimiento a una remuneración variable, denominada Asignación de Alta Dirección Pública (AADP).

Respecto a la evolución del sistema, el SADP ha transitado por diversas fases. En una primera etapa, cuando el sistema abarcaba a 417 directivos en 53 servicios públicos, se destinaron importantes esfuerzos para la instalación de su institucionalidad (es decir, el fortalecimiento de roles de DNSC y CADP), y a la definición de procesos y estándares de funcionamiento. A medida que avanzaron los años, fueron incorporándose nuevos servicios no solo del gobierno central, sino otros organismos del Estado y del ámbito municipal, entre los que puede destacarse la selección -a partir de 2012- de jefes de administración Educacional Municipal (DAEM) y directores de colegios municipales, según determinó la norma 20.501 de Calidad y Equidad en la Educación. A febrero de 2015, 1 254 cargos deben ser seleccionados a través de Alta Dirección Pública, lo cual implica un aumento de 300% en el número de cargos incluidos en el sistema. De estos 1 254 cargos, 949 son adscritos y pertenecen a 113 servicios públicos -110 de I Nivel Jerárquico y 839 de II Nivel Jerárquico-; y los 305 restantes se denominan "no adscritos" y pertenecen a 215 organismos públicos que seleccionan algunos de sus cargos mediante SADP pero no adscriben a otros elementos, como la firma del Convenio de Desempeño y la Asignación de Alta Dirección Pública.

II. Logros y desafíos de la Alta Dirección Pública a doce años de su implementación

La Dirección Nacional de Servicio Civil ha implementado el Sistema de Alta Dirección Pública de acuerdo a lo que la ley establece y al modelo vigente, contexto en que se han podido constatar las fortalezas y ventajas de este sistema, pero también debilidades y necesidades de mejora.

Entre los aspectos positivos o fortalezas de la Alta Dirección, diversos autores plantean que el SADP estableció un nuevo estándar para acceder a la dirección pública, siendo un instrumento útil para disminuir el grado de politización de la función pública y profesionalizar la burocracia estatal (Lafuente, 2011; Longo, 2012 & Rebollo, 2014). A modo de ejemplo, incluso la figura del Transitorio y Provisional[159] debe cumplir con los requisitos del cargo.

[159] Profesional nombrado discrecionalmente por la autoridad, que puede asumir el cargo de manera supletoria mientras este esté vacante y sea desarrollado el proceso de selección del titular.

El filtro de mérito instalado por ADP ha contribuido a que los más capacitados sean los que ejercen cargos de responsabilidad, atenuando la injerencia política y asegurando idoneidad: en el periodo 2010-2014, el 36% de los Provisionales y Transitorios que participaron del concurso no pasaron alguna etapa del concurso o no fueron nombrados por la autoridad. Se instaura un proceso competitivo y con reglas claras e iguales para todos, buscando asegurar la selección del candidato con mayor mérito y contribuyendo a superar la opacidad existente en los nombramientos directivos previos a 2003. El Sistema abrió un espacio a nuevos talentos, permitiendo el acceso a cargos públicos a personas que sin Alta Dirección Pública no habrían sido nombrados, como plantea Longo (2013), la confianza política "queda circunscrita a quienes hayan acreditado idoneidad para el cargo" (p.1).

Por otra parte, Chile se constituye como un referente en el desarrollo de innovaciones institucionales que luego han sido de interés para otros países de la región. Según Cortázar (2011), Chile ha demostrado las ventajas de focalizar los esfuerzos de mejora en el nivel directivo; ya que, potencia los resultados de la intervención en un segmento que puede impactar estratégicamente en la calidad de la gestión pública, sobre todo considerando las ventajas que puede tener captar profesionales con alto potencial que no provengan de la carrera funcionaria. Según consigna el estudio "Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)", el Sistema de Alta Dirección Pública es reconocido como líder en América Latina, destacándose por la objetividad de sus procedimientos de selección y por la extensión del valor del mérito hacia otros niveles del gobierno e incluso otros poderes del Estado.

En términos de gestión y resultados, se puede mencionar que a diciembre de 2014 más de un 90% de cargos adscritos han sido concursados y 56% de los nombrados no ocupaba el cargo previamente, lo cual implica un importante esfuerzo en la renovación de los cuadros directivos. De los nombrados, 28% proviene del sector privado y 73% sector público, y de ese total 28% son mujeres, mientras en el sector privado la participación femenina en cargos directivos ronda el 15% (CADP: 2015). Es relevante mencionar también, el registro de 310 722 postulaciones en el sistema a febrero de 2015, con un promedio de 120 postulaciones por cargo para adscritos y no adscritos. En la historia de la ADP se han publicado 2.677 concursos, 472 de I Nivel y 2 205 de II Nivel. Del total de concursos finalizados en la historia del sistema, el 74% ha concluido con un nombramiento, el 14% con declaración de desierto por la autoridad facultada para el nombramiento y el 12% por declaración de desierto por el Consejo de Alta Dirección Pública o por el Comité de Selección, habiendo una baja sostenida de los concursos desiertos por Consejo o comités de selección, a aproximadamente 8% en los últimos años. Adicionalmente, se ha comprobado que el sistema cumple con los requerimientos de autoridad, ya que 84% de los nombrados ocuparon los 2 primeros lugares de la nómina; es decir, los candidatos mejor evaluados se ajustan a los requerimientos y las necesidades del servicio.

Finalmente, el Sistema de Alta Dirección Pública ha instalado los principios de mérito para acceder a un cargo público y transparencia en los procesos, aspectos reforzados gracias a una exitosa alianza público-privada para el reclutamiento y selección, la cual ha asegurado objetividad y rigurosidad en la determinación de idoneidad de los candidatos. Como menciona Rebollo (2014) "el mantenimiento de un adecuado equilibrio entre los criterios técnicos y políticos que intervienen en la selección es, sin duda, uno de los aprendizajes fundamentales que emergen de la experiencia chilena" (p. 36).

Dentro de los aspectos susceptibles de ser mejorados se encuentran los siguientes:
En primer término, la figura del Transitorio y Provisional (TyP) ha tendido a afectar la transpa-

rencia del sistema y el interés de nuevos candidatos en participar en los procesos de selección. El TyP es designado por el superior jerárquico, y dado que cumple con los requisitos del cargo, tiene la posibilidad de participar en el proceso de selección y ser nombrado titular -en caso de formar parte de la nómina-. Esta posibilidad, ha llevado a cuestionar el sistema como instrumento para ratificar y blanquear nombramientos hechos por la autoridad, abriendo una discusión respecto a la politización de nombramientos, y respecto a la credibilidad y legitimidad del sistema (Lira: 2013).

Un segundo punto es el impacto de los cambios de Gobierno en el funcionamiento de la ADP, expresado en un alto porcentaje de desvinculaciones toda vez que la autoridad ha ejercido atribuciones legales de remoción y los cargos siguen siendo considerados en última instancia como de exclusiva confianza. Esta situación daña la imagen del Sistema, estimándose que la confianza política prima por sobre la meritocracia. A modo de referencia, en los cambios de Coalición de 2010 y 2014, las desvinculaciones en I Nivel sobrepasaron el 60% durante primer año, mientras las desvinculaciones en cargos de II Nivel llegaron a un 40% durante el primer y segundo año de gobierno. Este fenómeno, ha llevado al nombramiento de un mayor número de Transitorios y Provisionales, lo cual refuerza el prejuicio respecto a la credibilidad del sistema.

Por otra parte, los Convenios de Desempeño no han demostrado ser una herramienta eficaz para medir la gestión de los Altos Directivos Públicos; ya que, el grado de cumplimiento promedio de dichos convenios supera el 90%, impidiendo distinguir entre directivos que realizan una buena gestión y aquellos que no. Esto ocurre pues se fijan metas fácilmente alcanzables con el propósito de no perjudicar sus remuneraciones y que puedan percibir las asignaciones de modernización (Lira: 2013). Por otra parte, el tiempo de suscripción del convenio es a veces extenso, lo cual afecta su puesta en marcha, y por ende la posibilidad de que el Alto Directivo asuma sin tener definidas metas explícitas.

Como cuarto punto, la duración de los Altos Directivos Públicos no supera en promedio los 2.4 años, lo que sumado a los porcentajes de desvinculación consignados y el carácter de sistema de empleo y no de carrera, produce una importante pérdida del desarrollo directivo alcanzado. Como consecuencia, el Estado no utiliza un valioso activo y se producen importantes costos: el uso de recursos para el desarrollo de nuevos concursos; el gasto en inducción y capacitación del nuevo directivo; el efecto nocivo en la continuidad de la gestión pública; la dificultad de ejecutar iniciativas modernizadoras en culturas más lentas para asumir transformaciones; los prolongados periodos de ajuste que afectan el funcionamiento de los servicios públicos; el efecto en la ejecución de políticas para la gestión de personas y el impacto en el clima laboral.

Finalmente, se perciben otras falencias de origen del Sistema, dado que la Alta Dirección Pública fue creada para periodos presidenciales de seis años y es aplicada a partir de 2010 en periodos de cuatro años. Para las autoridades políticas, trabajar con altos directivos que no han nombrado puede afectar negativamente las tareas gubernativas.

III. Reflexiones para el perfeccionamiento de la Alta Dirección Pública

Desde los primeros años de funcionamiento del Sistema, se han propuesto diferentes iniciativas dirigidas a incorporar modificaciones al marco legal y de funcionamiento de la ADP, resarciendo así algunas de las debilidades mencionadas previamente.

La primera iniciativa planteada, fue un proyecto de ley que perfecciona el Sistema de Alta Direc-

ción Pública presentado a tramitación en enero de 2007, el cual aspiraba ampliar la cobertura del sistema, reformular la organización del Consejo de Alta Dirección Pública y perfeccionar aspectos procedimentales para agilizar los procesos de selección. Este proyecto está hoy archivado. Reforzando la idea de fortalecimiento del Sistema, en 2011 se presenta un segundo proyecto de ley por parte del presidente Piñera, el cual es aprobado en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y rechazado en sala. En 2013 se retoma la iniciativa, enviando un nuevo proyecto que perfecciona la gestión del sector público y mejora el SADP, el cual hoy está en primer trámite constitucional. Cabe mencionar, el Consejo de Alta Dirección Pública elaboró diversas propuestas de reforma legal basada en la experiencia y las observaciones al proyecto de ley de 2007, construyendo anteproyectos de ley el 2010, 2012 y 2014, que fueron entregados a la autoridad gubernamental y sirvieron de base para las iniciativas de ley del Ejecutivo. El último anteproyecto, enviado al Ministerio de Hacienda en agosto de 2014, recoge las mejores propuestas ya formuladas y algunas ideas originales. Este documento, fue la base para el proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo en julio de 2015, el cual será explicado en el próximo acápite.

En complemento a lo anterior, los presidentes Piñera y Bachelet dictaron tres Instructivos Presidenciales con el propósito de mejorar la gestión del sistema y reforzar sus políticas de funcionamiento. El primer Instructivo Presidencial es dictado en noviembre de 2010, y busca agilizar los concursos y limitar la duración y facultades de los ocupantes Transitorios y Provisionales. El segundo Instructivo, de abril de 2013, tuvo por objetivo perfeccionar los perfiles de selección y los convenios de desempeño, para así incentivar la coordinación entre el diseño e implementación de políticas públicas. El tercer instructivo, dictado en marzo de 2014 durante el segundo periodo de la Presidenta Bachelet, instruye medidas para mejorar la gestión y agilizar los procesos de selección, regular desvinculaciones, delimitar las actuaciones de Transitorios y Provisionales y perfeccionar los Convenios de Desempeño.

Todas estas medidas han recogido la discusión del entorno político y resuelto en parte aquellos aspectos que hoy debilitan al sistema; sin embargo, mucho de lo que se pueda obrar depende de manera importante de una reforma legal que faculte al Consejo de Alta Dirección Pública y a Servicio Civil para desarrollar una gestión más efectiva y legitimada por sus resultados. En este sentido, los aspectos que creemos deben trabajarse son los siguientes:

Resolver la tensión mérito-confianza: A doce años de creación del SADP, la ecuación entre mérito y confianza del modelo chileno requiere un perfeccionamiento. La forma en que funciona el sistema pudiera no ser la más adecuada para los desafíos actuales, dada la tensión entre la ADP y el mundo político, lo cual hace necesario separar más claramente las funciones de definición de política pública de la ejecución de estas, especialmente para el II Nivel, precisando además mecanismos de desvinculación, tanto por razones técnicas como de confianza. Se deberán generar alternativas para asegurar mayor continuidad entre administraciones, con profesionales que contribuyan al cumplimiento de los programas de Gobierno y al fortalecimiento del Estado. Este esfuerzo demanda compromiso y decisión política.

Mejorar la eficiencia del sistema: Parte importante de la credibilidad del sistema pasa por las gestiones que realice el Servicio Civil para mejorar la calidad de sus procesos, en atención a las nuevas necesidades del entorno. En este sentido, es vital trabajar para disminuir los tiempos de duración de los concursos, mejorando la coordinación con las empresas consultoras a cargo de los procesos. A su vez, con el propósito de evitar concursos desiertos, bajar costos y avanzar en la especialización de la dirección pública; se propone realizar gestión de candidatos en concursos específicos, recurriendo a postulantes antiguos que hayan obtenido una buena evalua-

ción y ex Altos Directivos Públicos que hayan realizado una gestión exitosa. Para lograr mayor compromiso y adhesión al sistema por parte de los Altos Directivos, este debe hacerse cargo del ciclo de desarrollo ADP, mejorando los procesos de inducción, acompañamiento, desarrollo y egreso, asegurando contención y apoyo a quienes ocupan cargos de alta responsabilidad en el Estado (Longo: 2013). Asimismo, debemos asegurar la asertividad del sistema mediante el desarrollo de perfiles, procesos de selección y convenios de desempeño que permitan contar con directivos efectivos para el cumplimiento de objetivos de gobierno.

Todo lo anterior, deberá complementarse con estudios y análisis cualitativos y cuantitativos que nos permitan identificar impactos del sistema ADP en la gestión de los servicios, y construir mejoras periódicamente.

Medición del desempeño: Como mencionamos anteriormente, el actual modelo de Convenios de Desempeño para Altos Directivos Públicos es poco efectivo para orientar y mejorar la gestión de los servicios. Por tanto, se debe perfeccionar el instrumento y asegurar que las metas e indicadores evalúen el cumplimiento de funciones permanentes de los servicios, prioridades programáticas y prioridades financiero-presupuestarias, además de afianzar una apropiada gestión interna y adecuación al entorno político-institucional. Además, el Convenio de Desempeño debe ser útil a las decisiones de desvinculación o continuidad del ADP, por lo cual resulta necesario objetivar la medición y acotar discrecionalidad, midiendo resultados concordados explícitamente y que sean recompensados mediante incentivos remuneracionales diferentes a la Asignación de Alta Dirección Pública, la cual no ha demostrado ser un incentivo para la mejor gestión[160].

Desarrollo Directivo: Mientras la Alta Dirección Pública ha resultado exitosa en la atracción de talento directivo, se plantea como desafío avanzar hacia un sistema que integre selección, inducción, acompañamiento, desarrollo, evaluación e incluso apoyo en la desvinculación, con el objeto de asegurar la selección de los mejores candidatos pero también respaldar el desarrollo de los altos directivos en base a los retos que deban enfrentar. Siendo un sistema de empleo, la ADP debe avanzar en la retención de los mejores instalando procesos de movilidad horizontal en el Estado chileno. La movilidad es importante para desarrollar cuadros directivos que implementen políticas públicas con visión de gobierno, y ha probado ser exitoso en países como Canadá y Nueva Zelanda; no obstante, el Estado chileno ha demostrado ser poco flexible y aun distante a la posibilidad de asegurar retención y movilidad de altos directivos.

Extensión del sistema: La Alta Dirección Pública ha ganado credibilidad al seleccionar parte importante de los directivos públicos durante tres periodos de gobierno. Sin embargo, hay 25 cargos de I Nivel y 499 cargos de II Nivel que no están en el sistema. Esto plantea la necesidad de incorporar servicios de Gobierno Central hoy excluidos, como por ejemplo el Comité de Inversiones Extranjeras, SENAME, Dirección de Planeamiento del MOP, Dirección del Trabajo, FONASA, INJ, CONADI o SENAMA, para así asegurar transparencia en la selección e idoneidad de quien ocupe el cargo. De la misma forma, debe transparentarse las razones para tener servicios públicos en donde I Niveles sí sean parte del SADP y II Niveles no, como ocurre en la Defensoría Penal, FOSIS, ONEMI, SII, Dirección de Arquitectura, entre otras. Incluso debe evaluarse la pertinencia de instalar servicios con adscripción mixta, según propone el Programa

[160] El objetivo primordial de la Asignación de Alta Dirección Pública fue poder equiparar los sueldos de los directivos a cargos de similar responsabilidad del sector privado, haciéndolos más competitivos. Esta asignación fue asociada al cumplimiento de las metas del convenio de desempeño; sin embargo, no ha jugado un rol en mejorar los resultados de gestión.

de Gobierno de la presidenta Bachelet. Adicionalmente, se recomienda homologar los criterios de inclusión al SADP, ya que hoy existen Direcciones Nacionales, Subdirecciones funcionales y Direcciones Regionales que se definen caso a caso.

ADP y carrera funcionaria: Al momento de promulgación de la Ley N.º 19.882, y gracias al acuerdo alcanzado con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, se amplió la carrera funcionaria al III Nivel Jerárquico para cargos que se designaban previamente mediante exclusiva confianza. Estos son 2 400 cargos aproximadamente y a 2014 solo un 30% de estos había sido concursado. Cabe preguntarse si en ciertos casos sería beneficioso ampliar la concursabilidad en el III Nivel Jerárquico en cargos que sean muy relevantes para la gestión directiva del servicio, o al menos utilizar los criterios de selección que usa hoy la Alta Dirección Pública. Por otra parte, es de amplia discusión la posibilidad de permitir que funcionarios de carrera, cumpliendo los requisitos del perfil de selección, puedan acceder a cargos ADP sin perder su planta, discusión que hoy se abre con el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo.

Alta Dirección Pública y descentralización: ADP ha contribuido a la profesionalización directiva y la instalación del mérito en la definición de cargos en el nivel central, lo cual ha llevado a proponer en más de una ocasión la necesidad de extender los principios del sistema al nivel subnacional. En este sentido, el presidente Piñera y la presidenta Bachelet han propuesto la adscripción de cargos regionales y municipales al SADP en el marco del proceso de descentralización, principio expresado ya en la Ley 20.501 de Calidad y Equidad en la Educación, que determinó concursar por Alta Dirección a jefes de administración educacional municipal y a directores de establecimientos educacionales municipales.

Actualmente el 54% de los cargos ADP adscritos es de nivel regional, y se espera que el país pueda transitar hacia un mayor traspaso de la decisión de políticas y de ejecución de las mismas al nivel subnacional en los próximos años. Por ende, sustentar el proceso de desarrollo y la descentralización en Chile, requerirá profesionalizar sus cuadros directivos ya que no hacerlo puede tener un alto costo político y de gestión, pero también en términos de legitimidad. Es necesario evaluar las implicancias de extender el sistema, evaluando también los costos de administrar un sistema centralizado/descentralizado en el reclutamiento y selección.

IV. El programa de Gobierno de la presidenta Bachelet y la Alta Dirección Pública. Principales propuestas

El programa de la presidenta Bachelet para su segundo periodo, ha definido avanzar hacia un Estado Moderno que haga frente a los desafíos del desarrollo y aporte a la construcción de una sociedad más justa y con menos desigualdades. En este marco, se propone promover una mayor profesionalización de la gestión pública que responda de mejor manera a las necesidades ciudadanas, prestando servicios de calidad, eficientes y eficaces. En este sentido, el capítulo sobre Modernización del Estado considera desarrollar un Nuevo Trato para el Empleo Público que asegure condiciones de dignidad y buen trato a los funcionarios públicos, y el perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, con el objeto de resolver las debilidades detectadas, particularmente, en periodos de cambio de Gobierno.

La definición hecha en el Programa de Gobierno, ha sido reforzada por la presidenta Bachelet en sus Cuentas Públicas Anuales del 2014 y 2015, en donde se puntualiza perfeccionar el sistema para hacer una eficiente selección de profesionales, que actúen como servidores públicos de alto nivel (Gobierno de Chile, 2014). De la misma manera, la Agenda para la Transparencia

y la Probidad en los negocios y en la Política anunciada en mayo de este año, prioriza nuevamente el envío de un proyecto de ley que fortalezca el Servicio Civil y perfeccione el Sistema de Alta Dirección Pública, y es así que en julio de 2015 el Ejecutivo, haciendo uso de los aportes entregados por el Consejo de Alta Dirección pública, presenta un proyecto de ley para el fortalecimiento del Servicio Civil y la ADP a la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.

Entre los aspectos que pueden destacarse del proyecto se consideran los siguientes:

1. El proyecto fortalece el rol de Servicio Civil en materia de empleo público y gestión de personas en el sector público, consagrando legalmente la existencia de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas en su estructura. El Servicio Civil deberá coordinar, supervisar y perfeccionar la política de gestión y desarrollo de personas en los servicios de la Administración Central del Estado, impartiendo directrices, dictando instrucciones técnicas, asesorando a autoridades de gobierno, servicios públicos y organismos descentralizados, y velando por la instalación de prácticas laborales que fomenten el buen trato y la no discriminación. De igual manera, DNSC participará en el diseño de políticas y promoción de prácticas sobre ética y probidad de la función pública, asesorando a los servicios en la elaboración de sus códigos de ética.

2. El proyecto busca reducir el impacto de los cambios de gobierno en la efectividad del sistema. Al respecto, se propone eliminar el uso de Transitorios y Provisionales en cargos ADP, los que serán reemplazados por subrogancias ampliadas. Para evitar el aumento de desvinculaciones en los periodos de instalación de un nuevo gobierno, el proyecto faculta al Presidente de la República para nombrar directamente un número acotado de Altos Directivos de primer nivel durante los primeros meses de gobierno, quienes seguirán estando adscritos al Sistema. Esta medida otorga flexibilidad al SADP y facilita la ejecución de prioridades gubernamentales. De la misma manera, permite suspender la obligación de concursar cargos vacantes durante los últimos 6 meses de un gobierno, con acuerdo del Consejo de Alta Dirección Pública. Respecto a los procesos de desvinculación, faculta al Consejo ADP para citar a subsecretarios y jefes de servicio a informar confidencialmente sobre cumplimiento del Convenio de Desempeño del Alto Directivo y motivos de desvinculación.

3. Se extiende el Sistema a nuevos servicios y cargos: Se incorporan aproximadamente ochenta nuevos cargos en siete nuevos servicios entre los que se cuenta el Servicio Nacional del Adulto Mayor, Servicio Nacional de Menores, la Dirección Nacional de Servicio Civil y el Fondo Nacional de Salud. El proyecto distingue entre servicios integrales y mixtos; es decir, entre servicios que incorporan a primer y segundo nivel jerárquico al sistema y otros que concursarán por SADP solo los cargos de segundo nivel; por ejemplo, la Dirección Nacional de Servicio Civil.

4. Se fortalece el Consejo de Alta Dirección Pública con nuevas funciones, enfatizando su rol de garante de buen funcionamiento del sistema. Se cautela la independencia y autonomía del cargo de Consejero mediante la definición de incompatibilidades para ocupar el cargo; además se cautelará la independencia de los Comités de Selección, aumentando a dos los profesionales expertos o representantes del CADP.

5. Se incorporan medidas para mejorar la eficiencia y agilidad de los procesos de ADP, definiendo plazos máximos para informar vacantes, enviar perfiles, nombrar representantes ante comités y pronunciarse frente a una nómina. Instala la posibilidad de hacer gestión de candidatos, por razones fundadas y con acuerdo de 4/5 del Consejo, con el propósito de efectuar convocatorias especiales para completar nóminas e incluir en concursos a candidatos nominados para cargos similares y a ex ADP. Adicionalmente, consagra prácticas

vigentes tales como entrevistas con dos miembros de consejo o comité, o aprobación de perfiles de segundo nivel por el Consejo ADP.

6. Respecto a las condiciones de postulación y mantención de los Altos Directivos Públicos, se consagra el «elástico», es decir, la posibilidad que funcionarios de carrera puedan retener sus empleos de origen en caso de postular y ser nominados para un cargo ADP, condición aplicable para un único período de hasta nueve años. Además, recoge aprendizajes vinculados con el perfeccionamiento de los Convenios de Desempeño de Altos Directivos Públicos, desligando el pago de Asignación de Alta Dirección Pública al cumplimiento del convenio y creando un bono anual por cumplimiento de metas anuales del Convenio de Desempeño. En materia de desvinculaciones, establece un mes a todo evento en indemnización por cese de funciones derivada de petición de renuncia sin responsabilidad del Alto Directivo, de no renovación o de imposibilidad de volver a renovar.

7. El proyecto refuerza confidencialidad de los procesos y se entrega al Servicio Civil la obligación de informar sobre los principales resultados de cada concurso.

Conclusiones

El sistema de Alta Dirección Pública chileno tiene apenas doce años y necesita desarrollar un estatuto renovado para continuar promoviendo valores tales como el mérito, la probidad y transparencia. La ADP se ha instalado como uno de los pilares en la modernización del Estado chileno, valorándose su aporte para mejorar la calidad de la gestión del Estado y profesionalizar la función pública, aun cuando también se reconoce la necesidad de mejorar su institucionalidad.

Uno de los aspectos más relevantes del sistema, clave para una reforma exitosa, es su esencia forjada desde el consenso político transversal. El acuerdo que existe hoy entre diferentes fuerzas políticas, representadas también en la composición del Consejo de Alta Dirección Pública, ha sido la base y fundamento del Proyecto de Ley presentado por la presidenta Bachelet. Esta iniciativa apunta a perfeccionar no solo la gestión del Sistema, sino a crear nuevos mecanismos que aseguren su credibilidad y acrecienten su legitimidad al interior del Estado y en la sociedad. Por esta razón, esperamos tenga buena acogida en el Congreso Nacional.

Chile necesita seguir profesionalizando todos sus cuadros directivos, tanto a nivel de Gobierno Central como nuevos cargos en los gobiernos regionales y locales; ya que, una dirección pública profesional y capaz es necesaria para asegurar el aporte del Estado al desarrollo del país y la descentralización. Por lo anterior, debemos asegurar procesos de selección que respondan a las necesidades de nuestros servicios, seleccionando a los más aptos, pero también acompañando sus trayectorias para lograr un adecuado desarrollo directivo que sea pertinente a las demandas de la ciudadanía y del país.

Bibliografía

Consejo de Alta Dirección Pública (2015). *Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública 2013-2014*. Extraído el 11 de agosto de 2015 desde http://www.serviciocivil.gob.cl/content/memoria-consejo-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica.

Egaña, R. (2014). *Alta Dirección Pública: Desafíos y Reformas Pendientes.* Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública 2014. Extraído el 11 de agosto de 2015 desde http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/director_seminario_adp_2014_final.pdf.

Dirección Nacional de Servicio Civil (2015). *Reporte estadístico Bimestral. Alta Dirección Pública*. Enero – Febrero 2015. Extraído el 11 de agosto de 2015 desde http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte_trimestral_ene_feb_web_2015.pdf.

Dirección Nacional de Servicio Civil (s/f). *Sistema de Alta Dirección Pública.* Extraído el 11 de agosto de 2015 desde http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0.

Gobierno de Chile (2014). *Mensaje Presidencial de la Presidenta Michelle Bachelet. 21 de mayo 2015*. Extraído el 11 de agosto de 2015 desde http://21demayo.gob.cl/.

Gobierno de Chile (2014). *Mensaje Presidencial de la Presidenta Michelle Bachelet*. *21 de mayo 2014.* Extraído el 11 de agosto de 2015 desde http://21demayo.gob.cl/.

Gobierno de Chile (2013). *Programa de Gobierno. Michelle Bachelet 2014 - 2018.* Santiago: Gobierno de Chile.

Lafuente, M., Schuster, C. & Rojas, M. (2013). *Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: Lecciones de América Latina.* Montevideo, CLAD. Extraído el 11 de agosto de 2015 desde http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/lafuente%20-%20reformas%20servicio%20civil%20al%20-%20clad%20uruguay%202013.pdf.

Lafuente, M. (2011). *Experiencias Comparadas en Alta Dirección Pública. Modelo de gestión de desempeño, rentas e incentivos*. Extraído el 24 de enero de 2012 desde http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/mariano_lafuente_seminario_inter_adp.pdf.

Lira, L. (2013). *Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en la Gestión Hospitalaria. Un análisis empírico*. Estudios Públicos, 131 (invierno 2013), pp. 61-102.

Longo, F. (2013). *Diez años de Alta Dirección Pública en Chile*. Ponencia para el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Extraído el 23 de noviembre de 2014 http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/longo%2010%20anos%20adp%20chile%20-%20clad%20uruguay%202013.pdf.

Rebollo, W. (2014). *Despolitización de la Función Pública: Análisis de la eficacia del Sistema de Alta Dirección Pública en la República de Chile*. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas

de la Universidad de Chile. Extraído el 11 de agosto de 2012 desde http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/130668/Despolitizaci%C3%B3n-de-la-funci%C3%B3n-p%C3%BAblica-an%C3%A1lisis-de-eficacia-del-sistema-de-alta-.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Reseña biográfica

Rodrigo Egaña Baraona

Director nacional del Servicio Civil, presidente del Consejo de Alta Dirección Pública de Chile. Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Diplomado en Competencias Genéricas para la Alta Dirección Pública de la Universidad del Desarrollo y con estudios en Planificación del Desarrollo del Instituto de Estudios Sociales de La Haya. Tras desempeñarse como Consejero de Alta Dirección Pública desde julio de 2010, la presidenta de la república, Michelle Bachelet, lo nombró director del Servicio Civil en marzo de 2014.

En el ámbito gubernamental se ha desempeñado como director de gestión de políticas públicas de la Presidencia de la República; comisionado presidencial para Asuntos Indígenas; subsecretario general de la presidencia; director ejecutivo del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado; director ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente; director de coordinación interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y director ejecutivo de la Agencia de Cooperación Internacional.

Ha sido profesor de las Universidades de Chile, Diego Portales, Alberto Hurtado, FLACSO, del Desarrollo, Adolfo Ibáñez y de Concepción.

Es profesor adjunto del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y ha sido consultor internacional de dilatada trayectoria y cuenta con diversas publicaciones.

Resumen

El Sistema de Alta Dirección Pública es parte sustancial de la fortaleza institucional que distingue a Chile a nivel internacional, siendo una de las reformas más relevantes y exitosas del Proceso de Modernización del Estado. El sistema fue creado el 2003 mediante la Ley 19.882 sobre Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública, la cual es fruto de un acuerdo político legislativo entre gobierno y oposición para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento. La Ley del Nuevo Trato Laboral, finalmente promulgada en el 2004, introduce una importante reforma a la administración civil del Estado y la gestión de los funcionarios sujetos al Estatuto Administrativo, creando para estos efectos el Sistema de Alta Dirección Pública, bajo la conducción de la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y garantía del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), organismos creados de manera concomitante.

El SADP es un sistema de atracción de talento expresado mediante un modelo de empleo que conjuga mérito y confianza, cuyo objetivo es dotar a las instituciones públicas del Gobierno Central de directivos con probada capacidad de gestión, competencias y liderazgo para ejecutar eficaz y eficientemente las políticas definidas por la autoridad. El proceso de selección de directivos se realiza mediante concursos públicos, abiertos y transparentes, orientados a asegurar idoneidad profesional y limitar la discrecionalidad de la autoridad. En este sentido, el Sistema de Alta Dirección marca una diferencia entre cargos de exclusiva confianza nominados por mera

facultad de autoridad competente, y cargos seleccionados mediante un proceso objetivo de valuación de competencias que considera designación y remoción por confianza.

El sistema de Alta Dirección Pública chileno tiene apenas doce años y necesita desarrollar un estatuto renovado para continuar promoviendo valores tales como el mérito, la probidad y transparencia. La ADP se ha instalado como uno de los pilares en la modernización del Estado chileno, valorándose su aporte para mejorar la calidad de la gestión del Estado y profesionalizar la función pública, aun cuando también se reconoce la necesidad de mejorar su institucionalidad.

Uno de los aspectos más relevantes del sistema, clave para una reforma exitosa, es su esencia forjada desde el consenso político transversal. El acuerdo que existe hoy entre diferentes fuerzas políticas, representadas también en la composición del Consejo de Alta Dirección Pública, ha sido la base y fundamento del Proyecto de Ley presentado por la presidenta Bachelet. Esta iniciativa apunta a perfeccionar no solo la gestión del Sistema, sino crear nuevos mecanismos que aseguren su credibilidad y acrecienten su legitimidad al interior del Estado y en la sociedad. Por esta razón, esperamos tenga buena acogida en el Congreso Nacional.

Chile necesita seguir profesionalizando todos sus cuadros directivos, tanto a nivel de gobierno central como nuevos cargos en los gobiernos regionales y locales, ya que una dirección pública profesional y capaz es necesaria para asegurar el aporte del Estado al desarrollo del país y la descentralización. Por lo anterior, debemos asegurar procesos de selección que respondan a las necesidades de nuestros servicios, seleccionando a los más aptos, pero también acompañando sus trayectorias para lograr un adecuado desarrollo directivo que sea pertinente a las demandas de la ciudadanía y del país.

Ponencia 3: La experiencia de la Gerencia Pública y la meritocracia en Colombia

Claudia Patricia Hernández León

La Constitución colombiana que rige desde el 1991 dedica varios artículos a la regulación del empleo público, en los cuales reafirma la importancia de la carrera administrativa y el mérito como principal forma de provisión de empleos en los órganos y entidades del Estado, señala que aparte de los empleos de carrera, regla general, pueden haber empleos de elección popular, de libre nombramiento y remoción, de trabajadores oficiales y los demás que expresamente determine el Legislador[161].

En esta ponencia nos centraremos en los empleos de libre nombramiento y remoción, que en nuestro sistema de empleo los enmarcamos dentro la denominada gerencia pública.

Estos empleos se caracterizan por:

a. La naturaleza de las funciones que corresponden a cada cargo y
b. El grado de confianza requerido para el ejercicio de sus responsabilidades.

El primer criterio implica que el cargo de libre nombramiento y remoción debe referirse a cargos que les corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos; es decir, son empleos que por la naturaleza misma de las funciones demanda un mayor grado de confianza por parte de la persona que va a desempeñar el cargo.

Los empleos de libre nombramiento y remoción suponen la existencia de estrechos lazos de confianza de modo que el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometido a su permanente vigilancia y evaluación. Bajo estas circunstancias, el nominador goza de un margen amplio de discrecionalidad que no puede, desde luego, derivar en actuación arbitraria o desproporcionada pero tampoco exige para que proceda el retiro que el acto de desvinculación deba ser motivado.

En desarrollo de estas normas constitucionales, el Legislador expidió las Leyes 27 de 1992 y 443 de 1998, disposiciones que se ocuparon de regular el ingreso por mérito a los empleos clasificados como de carrera administrativa, sin entrar a desarrollar ningún aspecto frente a los empleos de libre nombramiento y remoción, además de identificarlos de manera taxativa, empleos que más adelante se enmarcarían dentro de la gerencia pública.

Desde el 2002 Colombia empezó un proceso de Renovación de la Administración Pública, con el propósito de adecuar la estructura administrativa a las nuevas exigencias de un modelo de Estado efectivo, enfocado en el servicio al ciudadano.

En este contexto se consideró, como uno de los temas prioritarios, diferenciar de la alta dirección del Estado una categoría de empleos del nivel directivo, de libre nombramiento y remoción, enfocados en la dirección, conducción y orientación institucional y cuyo ejercicio implicara la

[161] Artículo 125° de la Constitución Política de Colombia.

adopción de políticas o directrices.

Aparece entonces la Gerencia Pública conformada por directivos públicos de nivel medio, y con esta, la necesidad de definir criterios y disposiciones relacionados con esta nueva caracterización de empleos, los cuales fueron dirigidos a considerar las siguientes dimensiones:[162]

- Estrategias especiales de administración: orientadas a destacar la importancia de la gestión gerencial, institucionalizando la revalorización y el posicionamiento de la función gerencial.
- Definición del perfil del gerente público: para determinar las características personales y profesionales, experiencia y habilidades técnicas y/o políticas especiales que se requieren para el ejercicio de un cargo gerencial.
- Reclutamiento y selección: como procesos para obtener los profesionales adecuados para desempeñarse en los cargos que se definen como de gerencia pública.
- Políticas de empleo: enmarcadas en disposiciones, normativas o modalidades de vinculación para el caso específico de los gerentes públicos.
- Capacitación y adiestramiento: con el propósito de cualificar las competencias gerenciales necesarias para un desempeño efectivo de funciones y responsabilidades.
- Evaluación y administración del desempeño: con procesos formales de medición y evaluación del desempeño de los gerentes públicos, en términos de resultados de su gestión.
- Políticas de remuneración: sobre disposiciones relacionadas con el manejo de las remuneraciones de los cargos de Gerencia Pública, su vinculación con el desempeño y resultados obtenidos por los gerentes y sus respectivas entidades, y la existencia de incentivos.
- Reglas de conducta: que definen deberes y atribuciones de quienes se desempeñan como gerentes públicos, especialmente en materia de restricciones para intervenir en política, declaración de patrimonio e intereses especiales, prohibición de aceptar regalos, prohibiciones para desempeñarse posteriormente en el sector privado en áreas afines con su desempeño público.
- Igualdad de oportunidades: considerando la inclusión de las minorías étnicas y de la mujer en cargos de Gerencia Pública.

Estas dimensiones implicaron análisis jurídicos importantes, especialmente dirigidos a compaginar la nueva propuesta de inclusión del mérito, con la esencia de empleos de libre nombramiento y remoción, cuyo elemento primordial para su nominación era la confianza que debía existir entre quien desempeña estos cargos y su nominador, además de la existencia de "compatibilidad y afinidad entre visiones y paradigmas organizacionales, sus modelos de toma de decisión, en fin, sus aptitudes y habilidades para conformar un equipo sincrónico que sea apto para responder en forma conjunta por los resultados y por la institución"[163].

Adicionalmente, Colombia como participante de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado" llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, durante el 26 y 27 de junio de 2003, decide acoger los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, adoptada en el marco de dicha Conferencia, entre los cuales se

[162] Análisis comparativo de la Gerencia Pública en 21 países, Comité Interinstitucional de Modernización de la Gestión Pública de Chile, 1998, p.4.

[163] Sentencia C-506 de 14 de julio de 1999.

destacan las consideraciones específicas sobre la función directiva, que en síntesis se describen de esta manera:

- Una función directiva profesional.
- Una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional que permita mayor autonomía en la toma de decisiones, sistemas eficaces de control y rendición de cuentas, un esquema de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad y a la evaluación de los resultados de la gestión.
- Definición del universo de cargos que se consideran de dirección pública profesional, delimitándolos tanto de las funciones políticas como de los puestos reservados a los miembros de la función pública o servicio civil ordinario.
- Un cuerpo normativo que regule la función directiva con exigencias de calificación profesional para el ingreso y desempeño de los cargos, para la evaluación y rendición de cuentas, para la permanencia vinculada a los resultados de la gestión, para el otorgamiento de incentivos que estimulen la buena gestión.

Los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública fueron plasmados en la Ley 909 de 2004, a través de la cual, además de regularse el empleo público y la carrera administrativa, se contempló un capítulo especial para viabilizar la implementación de la Gerencia Pública en Colombia, con el convencimiento de que “Sin reforma de la gerencia pública no podría haber modernización posible del sector público”.

En esta materia, la ley incorpora previsiones específicas que representan un cambio radical en el escenario colombiano sobre el modo y manera de entender el ejercicio de cargos públicos de naturaleza directiva, sin desdibujar el carácter de libre nombramiento y remoción de estos empleos. Además encaja con las medidas gubernamentales dirigidas a fortalecer la meritocracia y atacar la corrupción.

Esta Ley determina que los cargos que conllevan ejercicio de responsabilidad directiva en la administración pública de la Rama Ejecutiva de las órdenes nacional y territorial tienen el carácter de empleos de gerencia pública, los cuales son de libre nombramiento y remoción y comportan responsabilidad por la gestión y por un conjunto de funciones cuyo ejercicio y resultados son posibles de ser medidos y evaluados:

- Formular, junto con los jefes de las entidades, las políticas públicas y definir las acciones estratégicas a cargo de la entidad.
- Promover la adopción de tecnologías que permitan el cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de los planes, programas, políticas, proyectos y metas formulados para el cumplimiento de la misión institucional.
- Dirigir los procesos encaminados a formular las políticas y acciones estratégicas y responder por la ejecución de los mismos.

También establece que, en su ámbito de aplicación, “la gerencia pública comprende todos los empleos del nivel directivo de las entidades y organismos diferentes de:

- En el nivel nacional a aquellos cuya nominación dependa del Presidente de la República;
- En el nivel territorial, a los empleos de secretarios de despacho, de director, gerente; rector de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos”.

Los decretos reglamentarios de la citada Ley se ocuparon de dar orientaciones técnicas para que las entidades públicas desarrollen los procesos de selección y suscripción de los Acuerdos de Gestión (Decreto 1227 de 2005); definan las competencias comunes para todo servidor público y las competencias comportamentales por nivel jerárquico, incluido el nivel directivo (Decreto 2539 de 2005); y establezcan la evaluación de competencias gerenciales como requisito para la provisión de empleos de libre nombramiento y remoción de las entidades nacionales (Decreto 1601 de 2005, modificado por el Decreto 4567 de 2011).

Además de definir los principios de la función gerencial y de señalar las funciones principales de los gerentes, la Ley 909 de 2004 se ocupa de tres temas estratégicos:

- Selección meritocrática para reclutar buenos gerentes, con base en el modelo de competencias, en el cual, más que los conocimientos, pesan las habilidades, las aptitudes y la experiencia.

  Los procesos de vinculación de los empleos de libre nombramiento y remoción de la Rama Ejecutiva del orden Nacional, se caracterizan por la transparencia, las competencias laborales, el mérito, la capacidad y experiencia, las calidades personales y su capacidad en relación con las funciones y responsabilidades del empleo, sin perjuicio de la discrecionalidad propia de la naturaleza del empleo

  La evaluación de competencias de los candidatos es realizada por órganos técnicos que sean designados por la entidad para el efecto y conformado por los directivos de la entidad nominadora y/o consultores externos; universidades públicas o privadas; empresas consultoras externas especializadas en selección de personal o cazatalentos; o a través de contratos o convenios interadministrativos celebrados con el Departamento Administrativo de la Función Pública o con entidades de la administración pública con experiencia en selección de personal.

  En ese sentido, la vinculación de la mayoría de empleos de confianza no se realiza solamente si el aspirante cumple los requisitos académicos y de experiencia, sino que debe demostrar que cumple con las competencias requeridas y se ajusta al perfil del cargo.

  Además, con el propósito de que la ciudadanía ejerza un control sobre el cumplimiento de requisitos de los aspirantes a estos empleos, es obligación publicar durante tres (3) días calendario su hoja de vida en la página web de la Presidencia de la República, y en la entidad a la cual pertenezca el cargo.

  Una vez efectuada la publicación en los términos señalados y la evaluación de los comentarios de la ciudadanía, la autoridad nominadora podrá proceder al nombramiento correspondiente.

  Las cifras de servidores públicos evaluados a cargos de naturaleza gerencial, concursos públicos y jefes de control interno basada en el mérito desde agosto de 2010 al 23 de diciembre de 2014 se encuentran en el Gráfico 1. De acuerdo con los datos consolidados en el Grupo de Meritocracia del Departamento Administrativo de la Función Pública, hasta la fecha se han desarrollado más de 6 237 procesos de evaluación de competencias y ha calificado a 14 316 aspirantes desde 2010 hasta el 31 de diciembre de 2014. En el primer trimestre de 2015 se han realizado un total de 869 evaluaciones para cargos gerenciales

en el Gobierno Nacional; de ellos, 444 han sido evaluaciones a mujeres y 425, a hombres.

Es importante resaltar que aproximadamente el 55% de los candidatos evaluados son mujeres que aspiran a ocupar cargos directivos. Se precisa que desde el 2000, se estableció como regla general que el 30% de los empleos del nivel directivo fueran ocupados por mujeres, esto significa que para la provisión de estos empleos, el principio del mérito se ha compatibilizado con políticas de equidad de género.

De lo anterior se evidencia que el concepto de gerencia pública se ve inmerso en la exigencia de las competencias laborales para el ejercicio de los empleos, además de los criterios tradicionales de funciones y requisitos mínimos.

- Capacitación de gerentes potenciales y actuales, tema que hace parte del programa Escuela de Alto Gobierno, bajo la responsabilidad del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública; y de los Planes de Capacitación de cada entidad, sobre los cuales Función Pública ha formulado unos lineamientos de política, con énfasis en los componentes de políticas públicas y fortalecimiento de la cultura democrática.

  Uno de los más importantes resultados de esta estrategia fue el diseño y desarrollo de un Diplomado en Gerencia Pública, dirigido a desarrollar competencias en la gestión de las políticas públicas, la gestión financiera pública, la modernización del Estado y el pensamiento estratégico público.

  Adicionalmente, las temáticas de los programas de capacitación que se debe impartir a los Gerentes Públicos deben enfocarse al desarrollo de competencias y habilidades de liderazgo, planeación, toma de decisiones y de conocimiento del entorno y dirección y desarrollo del personal.

- Evaluación de la gestión a través de la formalización de los Acuerdos de Gestión, instrumentos que se dirigen a generar un mayor compromiso en el logro de las metas organizacionales y que tienen incidencia directa en la evaluación del desempeño de los servidores públicos de los niveles profesional, técnico y asistencial.

  Se entiende por Acuerdo de Gestión el establecimiento de una relación escrita y firmada entre el superior jerárquico y el respectivo gerente público, con el fin de establecer los compromisos y resultados frente a la visión, misión y objetivos del organismo; se pacta por un periodo determinado e incluye la definición de indicadores a través de los cuales se evalúa el mismo.

  Los principales objetivos que se persiguen mediante la aplicación de los Acuerdos de Gestión son:

  - Orientar la actuación de las entidades hacia sus prioridades explícitas.
  - Incentivar mejoras de eficiencia y eficacia.
  - Promover el aprendizaje organizacional.
  - Fortalecer y desarrollar la función directiva profesional en la Administración Pública.

  Su implementación se desarrolla en cinco fases:

1. Inducción. Esta fase es de vital importancia para que el gerente público conozca el proceso de Planeación Institucional, a través del cual se establecen las grandes orientaciones o directrices de la entidad de largo plazo, constituidas básicamente por la visión, misión, políticas, objetivos, planes, programas y proyectos estratégicos; los objetivos propios de la dependencia a su cargo y los resultados esperados en desarrollo de los proyectos o programas específicos; los recursos físicos, humanos, tecnológicos y financieros con que cuenta esta dependencia; y las políticas institucionales sobre el manejo del talento humano y la cultura organizacional.

   Para ello, las unidades de personal y las oficinas de planeación brindan toda la información necesaria para que el nuevo gerente público se familiarice con el contexto en el que va a desarrollar su función, identifique y dimensione los compromisos que debe atender y estructure su propuesta de gestión que entrará a ser objeto de concertación, en la fase siguiente.

   Durante esta fase es conveniente que el gerente público conozca su equipo de trabajo, detecte las fortalezas y debilidades del mismo, examine los métodos, procesos y procedimientos habituales y las relaciones del área con las demás dependencias; informaciones que le brindan elementos de juicio objetivos para definir su plan de trabajo y, si es del caso, proponer ajustes al plan operativo o de gestión anual del área, ajustes que deben contar con el aval de la oficina de planeación.

   Posteriormente, el superior jerárquico y gerente público proceden a concertar y formalizar el acuerdo de gestión en un plazo no mayor de cuatro meses contados a partir de la fecha de posesión del cargo de este último, tiempo durante el cual el gerente desarrolla los aprendizajes y acercamientos necesarios para llegar a un acuerdo objetivo.

2. Concertación. El Acuerdo de Gestión debe ser producto de un proceso concertado entre el superior jerárquico y el gerente público, entendiendo la concertación como un espacio de intercambio de expectativas personales y organizacionales, sin que se vea afectada la facultad que tiene el superior jerárquico para decidir.

   Esta etapa garantiza que el acuerdo propuesto se enmarque dentro del esquema de planeación institucional, para lo cual las oficinas de planeación prestan el apoyo requerido en el proceso de concertación de los acuerdos, suministrando la información definida en los respectivos planes operativos o de gestión anual de la entidad y los correspondientes objetivos o propósitos de cada dependencia. De igual manera, colaboran en la definición de los indicadores a través de los cuales se valorará el desempeño de los gerentes. En esta fase es necesario que queden claras, para cada una de las partes, las condiciones en las que se va a desarrollar el acuerdo, tanto en su contenido como en su ejecución.

   El acuerdo se pacta para una vigencia anual que debe coincidir con los períodos de programación y evaluación, previstos en el ciclo de planeación de la entidad. Cuando un compromiso abarca más del tiempo de la vigencia del acuerdo, se debe determinar un indicador que permita evaluarlo con algún resultado en el período anual estipulado.

   También queda claro para las partes que, en la fase de evaluación, son valoradas las siguientes competencias que caracterizan las actividades gerenciales y que son indispensables para el cumplimiento de los compromisos pactados:

- Competencias comunes a todo servidor público: Orientación a resultados, orientación al usuario y al ciudadano, transparencia y compromiso con la organización.
- Competencias comportamentales para el nivel directivo: Liderazgo, planeación, toma de decisiones, dirección y desarrollo de personal y conocimiento del entorno.

3. Formalización del acuerdo. El resultado de la fase de concertación es el acuerdo en sí, documento escrito y firmado por cada una de las partes, que contiene, como mínimo, los siguientes aspectos:

   - Encabezado que enuncia los nombres y cargos de los comprometidos en el acuerdo.
   - Lugar y fecha de su suscripción.
   - Condiciones generales para su desarrollo.
   - El período de vigencia del acuerdo.
   - Los criterios de seguimiento y evaluación.
   - Fuentes de verificación; es decir, todos aquellos instrumentos que permiten corroborar el cumplimiento de los compromisos.

4. Seguimiento. Una vez que el acuerdo ha sido formalizado y puesto en vigencia, se realizan seguimientos permanentes con el fin de verificar el cumplimiento de los compromisos pactados. Es conveniente que el desarrollo de esta fase coincida con los periodos establecidos para realizar el seguimiento del proceso de planeación institucional.

   Como producto de esta fase, se pueden realizar los ajustes que se consideren necesarios a los compromisos y determinar posibles acciones de mejoramiento.

5. Evaluación. Al finalizar el período de vigencia del acuerdo, se efectúa una valoración para determinar y analizar el porcentaje de logro en el cumplimiento de los compromisos y resultados alcanzados por el gerente público, con base en los indicadores determinados y respecto de los planes operativos o de gestión de la dependencia que dirige.

   También, y sin desconocer que el principal sustento de un Acuerdo de Gestión es el cumplimiento de las metas y compromisos pactados, se avalúan aquellas competencias básicas para una gerencia efectiva; se trata de hacer una evaluación cualitativa del grado de adecuación del gerente frente a estas competencias. Como mínimo se evalúan las competencias comunes a todo servidor público y las competencias comportamentales para el nivel directivo, establecidas en el Decreto 2539 de 2005. También es posible incluir otras competencias que la entidad considere necesarias.

   El encargado de evaluar el grado de cumplimiento del acuerdo es el superior jerárquico del gerente público; para apoyar sus conclusiones utiliza como referentes los informes regulares que deben presentar las oficinas de planeación y de control interno de las entidades, así como la información adicional que surge en el proceso de gestión. Esta función es indelegable y se lleva a cabo dentro de los siguientes tres meses a la finalización de la vigencia del acuerdo. Los resultados de la evaluación permiten definir acciones de capacitación y formación del gerente público y estrategias de mejoramiento de su desempeño.

El proceso de selección es la base fundamental para que la institución de la gerencia pública

tenga éxito, el ingreso de personas idóneas para el desempeño de un empleo llevará a un acuerdo de gestión bien articulado y a unos buenos rendimientos institucionales.

Si bien los resultados del Acuerdo de Gestión no condicionan la continuidad o el retiro del directivo público, es una herramienta eficiente de medición y avance del desempeño de los servidores que ocupan cargos que conllevan el ejercicio de responsabilidad directiva.

Como queda demostrado, los gerentes públicos empiezan a ser considerados verdaderos líderes estratégicos, capaces de lograr cambios de valor duradero, en el diseño e implementación de soluciones eficaces en entornos específicos, vinculando su éxito a la capacidad demostrada para:

- Clarificar la misión y valores de la organización.
- Captar las tendencias de futuro dadas por el entorno.
- Definir e implantar estrategias que agreguen valor y que sean sostenibles.
- Evaluar los resultados e impacto de las intervenciones.
- Buscar y lograr apoyo de los agentes críticos.
- Contar con los afectados por las políticas y decisiones de las entidades públicas para decidir sobre la continuidad de las políticas, planes, programas y proyectos que dirige.

Para este ámbito de desempeño fue necesario definir el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes específicas que debía poseer un Gerente Público, resultando de ello unas competencias relacionadas con cinco grandes áreas:

- Visión estratégica
- Gestión de recursos humanos
- Desarrollo y evaluación de programas y proyectos
- Gestión y planificación de recursos económicos y financieros
- Relaciones públicas y representación de la entidad.

Del conjunto de normas expedidas puede inferirse que el modelo colombiano de gerencia pública pretende vincular Altos Directivos que se caractericen por su idoneidad en el desempeño de los cargos, su profesionalidad y sus competencias directivas. Su evaluación es permanente y deben rendir cuentas a la sociedad. Lo anterior dado que se parte de la concepción de que una dirección pública profesional y capaz es necesaria para asegurar el aporte del Estado al desarrollo del país.

En este sistema se evidencia una alineación y articulación entre los resultados de la organización y los del equipo directivo, que deben ser coherentes con los resultados de los demás servidores públicos que son evaluados, a su vez, por los gerentes públicos, en una concepción de evaluación tipo cascada.

Existen fuerzas impulsoras de estos cambios normativos: la institucionalización de un sistema de méritos y no de recomendaciones, la posibilidad de adelantar procesos para vincular a los mejores candidatos para que se desempeñen los cargos de la administración pública, de medir la efectividad del personal a través de la evaluación del desempeño, Acuerdos de Gestión y favorecer el control social y la responsabilidad de los directivos.

Toda implantación de la Gerencia Pública en el sistema de empleo público en Colombia tiene

como finalidad principal mejorar las competencias gerenciales o directivas de las personas que desempeñan los cargos clasificados como de Gerencia Pública en la Administración.

Colombia ha tenido importantes avances en materia de implementación de la meritocracia para el ingreso a estos cargos del nivel directivo y en el desarrollo de los acuerdos de gestión, como instrumentos de evaluación del desempeño. Los resultados de la evaluación son insumo para identificar necesidades de capacitación y fortalecimiento de competencias.

Sin embargo, en los temas de remuneración variable e incentivos de desempeño aún no se han desarrollado lineamientos normativos y técnicos, principalmente porque tienen un impacto directo en el presupuesto nacional.

Todavía persisten algunas barreras a superar, resistencias políticas y culturales que han dificultado que en algunas regiones del país sea acogido el modelo. Otros retos que el modelo de acuerdos de gestión deben enfrentar, se refieren a aspectos operativos como es diferenciar claramente la formulación de las metas y objetivos con la determinación de funciones del día a día, de manera que la evaluación del Gerente recaiga sobre aportes fundamentales de su organización al desarrollo del país y que identifiquen metas cuantificables o indicadores que permitan evaluar de manera objetiva.

Nuestra principal tarea como país es impulsar un cambio cultural para que el mérito, la transparencia y la capacidad técnica e idoneidad profesional sean las principales características de nuestros gerentes públicos.

Bibliografía

Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, Michael (2001, febrero). *La Nueva Gerencia Pública: Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)*. Revista Reforma y Democracia N°19.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Caracas: CLAD. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

González Muñoz, C. (1994). *Reflexiones sobre el Control Social de la Gestión Pública. Gerencia Pública en Colombia.* Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, Bogotá, p.441.

Urrutia Montoya, M. (2004). *Empleo y Economía*. Banco de la República. Bogotá.

Younes Moreno, D. (2004). *Curso de Derecho Administrativo*. Séptima Edición. Bogotá: Editorial Temis.

Younes Moreno, D. (2001). *Derecho Administrativo Laboral*. Sexta Edición actualizada. Bogotá: Editorial Temis.

Reseña biográfica

Claudia Patricia Hernández León

Profesional en Derecho y Ciencias Políticas con especialización en Derecho Administrativo y Contratación. Actualmente desempeña el cargo de directora jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública, responsable de: formular y orientar políticas para los asuntos jurídicos de la entidad que garanticen la unidad de criterio; emitir directrices para la aplicación de las normas sobre administración de personal a las entidades y organismos que lo soliciten; dirigir la compilación de normas y cartillas relacionadas con los temas de la función pública; dirigir la realización de estudios e investigaciones en materia de empleo público; orientar la absolución de consultas relacionadas con los objetivos y funciones de la entidad.

Igualmente ha sido docente de la Universidad Externado de Colombia en l Especialización en Función Pública (2006). Participó en la elaboración del Proyecto de Ley de Carrera, que se convirtió en la Ley 909 de 2004, y en los decretos reglamentarios correspondientes. Ha sido delegada de la entidad ante el Grupo de Reestructuración del Estado en varias ocasiones.

Dirección oficina Carrera 6 N.° 12-62, telefax 566 76 47, Cel. 316.5288382, Correo electrónico: chernandez@dafp.gov.co , página web: www.dafp.gov.co

Cuadros, tablas y gráficos

Gráfico 1
Consolidado de servidores públicos evaluados entre agosto de 2010 a 31 de diciembre de 2014

Categoría de empleo	Número de procesos	Número de evaluados
Cargos de naturaleza gerencial Directivos, asesores, profesionales, técnicos, asistenciales.	5 716	8 356
Jefes de Control Interno	319	569
Procesos Públicos y Abiertos	202	5 391
Total	6 237	14 316

Fuente: Informe de Gestión Meritocrática 2010-2014. Departamento Administrativo de la Función Pública (2015).

Resumen

Uno de los retos de la Administración Pública en Colombia ha sido consolidar organizaciones eficientes, eficaces, orientadas a resultados, que sean dirigidas por personal idóneo y competente, que no necesariamente respondan a cuotas políticas. En ese sentido, y para poner al país a tono con las tendencias internacionales bajo el modelo de nueva gerencia pública, se ha visto la necesidad de diferenciar de la alta dirección del Estado una categoría de empleos del nivel directivo, de libre nombramiento y remoción, enfocados en la dirección, conducción y orientación institucional y cuyo ejercicio implicara la adopción de políticas o directrices, que se denomina Gerencia Pública.

La Gerencia Pública está conformada por aquellos cargos a los que les corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos; es decir, son empleos que por la naturaleza misma de las funciones demandan un mayor grado de confianza por parte de la persona que va a desempeñar el cargo.

Para la implementación del modelo fue necesario identificar los puestos gerenciales y definir de manera precisa de sus perfiles profesionales y diseñar los procesos de selección de manera técnica y por competencias.

Si bien la confianza continúa siendo un elemento primordial al momento de la designación de los gerentes públicos, bajo el nuevo modelo deben tener unas características personales y profesionales, experiencia y habilidades técnicas y/o políticas especiales que se requieren para el ejercicio de un cargo gerencial; su proceso de selección debe ser transparente; su desempeño debe ser evaluado de manera objetiva, en términos de resultados de su gestión y los incentivos estarán ligados a los resultados de su desempeño. Además, responden ante la sociedad y su gestión es objeto de control social, en los procesos de rendición de cuentas.

Colombia ha tenido importantes avances en materia de implementación de la meritocracia para el ingreso a estos cargos del nivel directivo y en el desarrollo de los acuerdos de gestión, como instrumentos de evaluación del desempeño, cuyos resultados sirven de insumo para identificar necesidades de capacitación y fortalecimiento de competencias.

Sin embargo, en los temas de remuneración variable e incentivos de desempeño aún no se han desarrollado lineamientos normativos y técnicos, principalmente porque tienen un impacto directo en el presupuesto nacional.

II. Lecciones aprendidas en los concursos para la selección de directivos públicos. Experiencia internacional

Ponencia 1: El Proceso de Selección del Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú

Gladys Ferreira Pinto
Michele Remy Cruz

I. Antecedentes

Ya en el siglo XIII, Jean-Jacques Rousseau con el texto "El contrato social" nos acerca a pensar sobre el Estado desde una perspectiva de libertad e igualdad, por medio de los deberes y derechos de los sujetos. En una sociedad, bajo las características descritas por el autor francés, se debería lograr un acuerdo social a través del consenso y aceptación, y ejecución de una ética y normas sociales que rijan el comportamiento de todo individuo. El fin es formar una sociedad preocupada por convivir bajo el régimen de un Estado democrático. En este sentido, en el capítulo quince de su libro tercero, llamado "De los diputados o representantes", refiere que *"tan pronto como el servicio público deje de constituir el principal cuidado de los ciudadanos, prefiriendo sus bolsas que a sus personas, el Estado está próximo a su ruina"* (Rousseau, 1999: p.88). Con ello, Rousseau plantea la probabilidad de que un Estado inestable y parcializado, enmarcado en un contexto de corrupción, en el que prima una constitución olvidada, implica la insolvencia de una nación.

El Banco Interamericano de Desarrollo, en su "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina", entiende al servicio civil[164] como acuerdos institucionales, a través de los cuales se estructura el empleo público, y cuyo objetivo es "garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general" (Cortázar, Lafuente, & Sanginés: 2014, p.5) (BID: 2006). Tres siglos después, esta verosimilitud de crisis de la esfera pública se ha vuelto realidad a nivel internacional, a causa de un servicio civil carente de planificación y dirección, privado de servicios eficaces, que deja insatisfechos y resignados a los ciudadanos.

Es así que durante muchas décadas, se ha observado que si la administración pública y el servicio público tradicionales conservan su estilo en el diseño y desarrollo de políticas, tanto internas como externas, no favorecerá a la mejora e innovación del Estado (OECD: 1999). En este sentido, en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, se aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), en la cual se manifiesta la necesidad de profesionalizar la función pública para lograr el desarrollo del Estado. Además, se hizo incuestionable la correlación positiva entre un servicio civil eficiente, el incremento de confianza en el sector público y el progreso económico (CLAD; NU (DESA): 2003). En aquel estatuto se propone que para alcanzar dicho fin, es indispensable *"que la gestión del empleo y*

[164] Si bien se ha usado esta noción de "servicio civil", existe una diferencia entre empleo público y servicio civil. El último fue el concepto con el que la reforma se quedó, pues este "hace hincapié en la naturaleza de servicio hacia los ciudadanos, de la labor que realizan quienes trabajan en el Estado. Para el caso peruano, esto se formaliza a partir de 2008, cuando se establece que toda referencia a empleo público debe ser entendida como servicio civil, el cual constituye un elemento clave en la reforma y modernización del Estado, dada la centralidad que tiene en el diseño e implementación de las políticas públicas y en la relación que establece con los ciudadanos" (SERVIR, 2012: p.18).

los recursos humanos al servicio de los gobiernos incorpore los criterios jurídicos, organizativos y técnicos así como las políticas y prácticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos" (CLAD; NU (DESA): 2003, p. 3). Se vio imprescindible resaltar, además, la importancia del contexto sociopolítico y económico en donde se efectuarán las políticas y prácticas, pues las normativas estipuladas en la misiva son una suerte de referencia o guía, pero que deben ser adaptadas a la cultura e historia de cada espacio (OECD: 2010) (CLAD; NU (DESA): 2003).

En cuanto a la reforma política internacional, los estudios mencionan que "las crisis pueden crear oportunidades significativas para la reforma (…) bajo la premisa que conocer los éxitos y fracasos del pasados deben mejorar la posibilidad de un mejor diseño e implementación para las reformas futuras" (OECD, 2010: pp.2-3). Bajo esta premisa, nos enfocaremos en el caso peruano para conocer de qué modo la crisis de la situación del Estado devino en una reforma administrativa que está consolidando el régimen democrático, fortaleciendo los organismos públicos y haciendo más eficaz la función pública.

1.1 Contexto previo a la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

En el Diagnóstico Institucional del servicio civil en América Latina: Perú (Iacoviello: 2014), se presenta la experiencia de la realidad peruana sobre la gestión y la gerencia del sector público. La administración anterior a la primera reforma pública en 1990 estaba enmarcada en un contexto[165] de crisis económica, inestabilidad social y, por lo tanto, política, debido a la violencia política, el conflicto armado interno y externo, y la desconfianza en torno al gobierno por casos de depravación (Cortázar, Lafuente & Sanginés, 2014; Iacoviello, 2014; SERVIR, 2012).

En esa época, el aparato administrativo estatal estaba determinado por la heterogeneidad. Ya sea en los regímenes laborales, en las condiciones de trabajo o en las remuneraciones, la diversidad arbitraria y la desorganización eran los entes rectores de la administración pública (Iacoviello: 2014), las cuales se veían concretadas en la omisión de un organismo superior por más de quince años, la carencia de una política de Estado y la pluralidad de leyes con distintos patrones. Por ello, a partir de 1990, se inician los intentos de las reformas estatales. Como ciudadanos y servidores civiles, conocemos la historia de las tentativas de los cambios administrativos y políticos por los que atravesó el Estado peruano, así que serán descritos de un modo breve. Las dos primeras transformaciones, entre 1990 y 1997, desean volver a determinar el rol del Estado y la administración pública, dirigiéndose a los servicios públicos para que estos tengan una representación más moderna, con énfasis en la gestión de Recursos Humanos, que se vería materializado en la reducción y evaluación de personal y la permanencia del régimen laboral privado para el reclutamiento de personal, así como con la descentralización de los Recursos Humanos, y la creación de un ente supervisor: la Presidencia del Consejo de Ministros, pero no se logró concretar (Iacoviello: 2014) (SERVIR: 2012).

Sobre el tercer proyecto de reformas (2000-2006), se conoce que la principal variación sería la creación de la Ley Marco del Empleo Público (LMEP), *"que implicaba un solo y único régimen para los empleados estatales y nueva clasificación de los grupos ocupacionales al interior del servicio civil"* (SERVIR: 2012, p.3); sin embargo, no se efectuó, debido a las posibles consecuencias contraproducentes en cuanto a la dilatación de los pagos de la planilla pública.

[165] Bajo la presidencia de los exmandatarios Alberto Fujimori Fujimori y Alan García Pérez.

A pesar de estos tres intentos, los resultados de la evaluación situacional del servicio civil en Perú fueron muy bajos: Perú ocupó el puesto 17 sobre 21 países en la clasificación sobre el desarrollo de los servicios civiles en Latinoamérica (Iacoviello: 2014) (En: Iacoviello, M. y Zuvanic, L.: 2005). Desde esa óptica, como en los inicios, continuaban los desajustes y la heterogeneidad legal: existía *"más de 500 normas sobre el servicio civil, más de 102 escalas remunerativas […], más de 400 reglas diferentes que regulan el pago a los servidores públicos y más de 198 conceptos de pago [...] El Estado peruano emplea alrededor de 1 millón 300 mil servidores públicos y, en promedio, 42 mil personas ingresan a trabajar al Estado cada año 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"* (SERVIR, 2012: p.5).

Finalmente, desde el 2008, se viene ejecutando la cuarta reforma administrativa. Como uno de los intereses era visualizar al Estado a largo plazo, con una mirada descentralizada y moderna, se resaltó la importancia de la gestión de recursos humanos del Estado, y la relevancia de la instauración y cumplimiento de una política de Estado sobre el servicio civil, a través de la creación del organismo rector, llamado SERVIR. Además, hasta el momento no existía un cuerpo regente de la gestión de recursos humanos, ni una orientación a las habilidades consideradas en recursos humanos, por lo que existía un servicio civil desorganizado de índole estructural y normativo (SERVIR: 2012). Se conoce que en un entorno público democrático, *"las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad"* (Cortázar, Lafuente & Sanginés, 2014: p.5). Sin embargo, la situación en Perú era vivir con un método que desfiguró la organización de la gestión del empleo, del rendimiento y de la compensación, en un contexto de disturbios sociopolíticos y económicos. Actualmente, la reforma del Servicio Civil está siendo impulsada de un modo exitoso.

Además, se aprecia que los ciudadanos no se deciden a trabajar en el Estado, pues tienen como creencias que la corrupción, las bajas escalas remunerativas y la complejidad del sistema prevalecen en el sector público. Es así que, desde una mirada cuantitativa, si bien las cifras de servidores públicos ha ido en aumento desde el 2004 hasta el 2010, este *"representa el 8.9% de la población económicamente activa (PEA) ocupada peruana […] [siendo] bajo en comparación con los porcentajes registrados en otros países"* (SERVIR, 2012: p.91); por ejemplo, Chile y Argentina tiene, aproximadamente, un 15% de su población económicamente activa ocupada en el servicio civil, mientras que en Francia representa el 29%.

1.2 El Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP)

Entonces, con el objetivo de alcanzar la reforma integral de la administración pública, mediante la mejora del rendimiento y profesionalización de las instituciones del servicio civil (Iacoviello, Llano, & Strazza: 2012), y la cooperación para el óptimo desempeño del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, se gestionan "99 decretos legislativos, de los cuales 67 están vinculados con la mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional, simplificación administrativa y modernización del Estado" (SERVIR, 2012; p. 96). Por medio del Decreto Legislativo 1023, se instituye la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, con el cual se emprende el proyecto de la reforma del servicio civil en el Perú, pues su función principal es ser un:

> *"[…] organismo técnico especializado y entidad [autónoma y] rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado encargado de establecer, de-*

> *sarrollar y ejecutar la política del Estado respecto del servicio civil [...] 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"* (SERVIR, 2012; p.97).

SERVIR cuenta con cuatro Gerencias de línea: Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos, Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento, Gerencia de Desarrollo Institucional del Sistema y Gerencia de Desarrollo del Cuerpo de Gerentes Públicos. A través del Decreto Legislativo 1024, se crea esta última (Corrales, 2012; Iacoviello, Llano & Strazza, 2012 & SERVIR 2012), la cual se encarga de conducir y gestionar el Cuerpo de Gerentes Públicos, desde el diseño de los procesos de selección hasta su asignación a las entidades de destino. Desde una de las acciones desarrolladas por SERVIR, el CGP tiene como objetivo *"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"* (SERVIR, 2012: p.101). Desde el año 2010, se comenzó a asignar a gerentes públicos a diversas entidades del sector público y, según corresponde al marco legal, sus contratos tienen una duración determinada de tres años.

Ya existen investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el desarrollo burocrático (Iacovello: 2011), en cuyos análisis se estudia que el índice de calidad del servicio civil ha duplicado sus puntajes, en comparación con la exploración anterior. Según los resultados, se debe a la innovación de un organismo rector y al impacto positivo de la profesionalización de los funcionarios públicos, quienes cumplen con los perfiles y habilidades para los puestos requeridos (SERVIR: 2012).

Como en toda labor, el tema del sistema remunerativo es un aspecto importante a la hora de aceptar una tarea. Además, diferentes estudios (Iacoviello, 2014; OECD, 1999; OECD, 2010) mencionan que es necesario que los organismos públicos encargados de la gestión de recursos humanos cuenten con incentivos indispensables que compensen la labor confiada. En este sentido, el texto sobre "Diseño e implementación del Cuerpo de Gerentes", presentado por Andrés Corrales el 2010 en el CLAD, describe las modalidades empleadas en el CGP: *"remuneración cofinanciada por la entidad en la que se desempeña y SERVIR, descanso vacacional, jornada laboral flexible, cobertura sanitaria y previsional, gastos de representación, compensación por tiempo de servicios y defensa legal"* (Corrales, 2010: pp.4-5).

2. Marco teórico

2.1 El proceso de selección

En el entorno anterior en los procesos de selección, era uno donde el posicionamiento en los cargos se debía a plazas de confianza, impidiendo que personas más capacitadas entren a laborar en el Estado y produciendo una rauda rotación de personal que perjudicaba la permanencia de las políticas (Iacoviello, Llano, & Strazza: 2012). Por ello, para la reforma del servicio civil, se decidió que el proceso de selección sea el primer paso para la atracción de recursos humanos altamente calificados para el desempeño de los puestos gerenciales en los tres niveles de la estructura pública, con el fin de "seleccionar a las personas más idóneas para el puesto sobre la base de mérito, competencia y transparencia garantizando la igualdad en el acceso a la función pública" (SERVIR, 2014: p.15).

El proceso de selección es una acción que constituye la reforma de la gestión del empleo (SERVIR: 2012), y presenta distintas características como el reclutamiento abierto, una remuneración similar que la del sector privado, y la selección por competencias (Cortázar, Lafuente, & Sanginés: 2014). Para ello, el perfil general que debe tener un Gerente Público es estar calificado para administrar de un modo acertado los recursos designados, con una orientación a resultados; vincular el orden político con el técnico en las tareas institucionales, y hacer uso de sus competencias genéricas y específicas, según el puesto, para estimular a sus equipos hacia el desarrollo de objetivos, alineados a los de la institución (Iacoviello M.: 2014).

Según la investigación sobre servicio al ciudadano (Cortázar, Lafuente, & Sanginés: 2014), se encontró que Perú mejoró en dos áreas relacionadas al mecanismo de incorporación. Estos son: rendimiento en la organización del trabajo (el cual evalúa instrumentos de clasificación de puestos y perfiles, inclusión progresiva de las competencias en los manuales, y el uso de la herramienta en los procesos de selección), y gestión del empleo. En cuanto a la primera sección, Perú obtuvo 40 puntos, en comparación a hace ocho años, donde obtuvo 13, siendo el punto promedio entre 34 y 43. Es decir, la nación se ha modernizado en temas de herramientas, como diccionarios o manuales, para la descripción de los perfiles o puestos, con un enfoque en técnicas de selección, como la evaluación por competencias específicas y genéricas, mediante un proceso objetivo y realmente meritocrático.

Además, otro de los subsistemas en los que prosperó fue la gestión del empleo, con un puntaje de 37 que lo ubica en la categoría promedio. En este caso, Perú subió 17 puntos en ocho años. Esta sección se encarga de evaluar los concursos de mérito como mecanismo de ingreso, y la apertura y difusión. Perú se singularizó por tener concursos competitivos y abiertos[166] que se difunden mediante diversos mecanismos, principalmente, virtuales (Cortázar, Lafuente, & Sanginés: 2014).

En este sentido, el proceso de selección de Gerentes Públicos ha sido contemplado como una Buena Práctica Gubernamental (SERVIR: 2012), probando que el Estado puede presentar la habilidad de estructurar procesos meritocráticos y transparentes que garantizan la atracción del talento humano idóneo para cargos gerenciales. Hasta la fecha, el cuerpo de gerentes públicos cuenta con trece convocatorias para los procesos de selección, un cuerpo de 564 gerentes públicos.

2.2 Normativa vidente sobre el Proceso de Selección del CGP

En cuanto a la normativa vigente sobre los procesos de selección del cuerpo de gerentes públicos, es la directiva aprobada mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 168-2013-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva 001-2013-SERVIR-GDGP “las disposiciones del proceso de selección, incorporación y asignación de Gerentes Públicos” (SERVIR). El objetivo de la directiva es “establecer los lineamientos que regulen los procesos de selección para la incorporación de profesionales al Cuerpo de Gerentes Públicos” (SERVIR), orientados con libertad, transparencia y ecuanimidad, con el fin de distinguir el capital humano idóneo para el cumplimiento de las funciones gerenciales.

[166] Cabe señalar que existe un proceso de selección llamado Simplificado que su público objetivo dirigido por tener los supuestos de: exgerentes públicos o postulantes que habiendo ha probado todas las subetapas de la primera etapa del proceso no alcanzaron cupo para participar del Curso de Introducción.

Los requisitos necesarios para hacer efectiva la postulación son: a) gozar de nacionalidad peruana, b) poseer título universitario o grado académico de maestría o doctorado, c) estar autorizado para desempañarse en la esfera pública, y d) contar con experiencia profesional mínima, en ningún caso menor, de cinco años; garantizar dos años de experiencia laboral específica en el sector público, en los últimos diez años.

Tanto SERVIR como empresas especializadas en reclutamiento y selección de ejecutivos pueden realizar los procesos de selección. Si bien las empresas son independientes en la ejecución del proceso, estas deben alinearse a los términos de referencia y a los objetivos de la entidad contratante.

En cuanto a la difusión de las convocatorias, se realiza a través de avisos tanto en el diario oficial del Estado "El Peruano" como en al menos un diario de circulación a nivel nacional, en la página web institucional de SERVIR, páginas web especializadas en promoción del empleo y reclutamiento e instituciones educativas (escuelas de posgrado).

Existen tres tipos de procesos de selección: el Ordinario, a través de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), y el Simplificado, los tres son a nivel nacional. El proceso de selección Ordinario consta de dos etapas: La primera llamada "Convocatoria y Selección" se compone de cinco subetapas eliminatorias: a) evaluación curricular a profundidad; b) evaluación masiva; c) entrevista por competencia; d) verificación de datos; y e) conformación de ternas. La segunda etapa, nominada "Curso de Introducción", se constituye de tres subetapas eliminatorias: a) taller de evaluación de competencias genéricas y específicas; b) evaluación de caso(s) práctico(s); y c) entrevista con el Consejo Directivo[167] de SERVIR. Para el proceso de selección a través de la ENAP, se realizan todas las subetapas mencionadas anteriormente que se desarrollan en la denominada primera etapa y la segunda etapa denominada también Curso de Introducción la componen el programa de formación, a cargo de la ENAP, y la entrevista con el Consejo Directivo de SERVIR. Por último, el proceso Simplificado, se caracteriza, en principio, por el haber participado en algún proceso de selección pasado y encontrarse en uno de ambos supuestos: a) haber sido incorporado, pero no haber sido asignado en el plazo de un año; o b) haber aprobado la etapa de verificación de datos, pero no haber alcanzado el puntaje necesario para la segunda etapa.

Las etapas de los procesos de selección están determinadas según el Decreto Legislativo N° 1024 y las normas reglamentarias. La segunda etapa evaluará las competencias gerenciales y específicas, así como los conocimientos técnicos aplicados para cada perfil. En el curso de introducción existen tres subetapas. El primer componente es el taller de evaluación de competencias genéricas y específicas del perfil de gerente público, en el cual, a través del Assessment center, se evalúan las competencias genéricas y específicas de cada postulante. El segundo componente constituye la evaluación del caso práctico, el cual evalúa el nivel de conocimiento aplicado, acorde a su perfil; mientras que en la entrevista con el Consejo Directivo de SERVIR, el tercer componente, valora, de modo integral, la idoneidad del postulante, con el fin de conocer si califica como Gerente Público. Luego de haber aprobado el Curso de Introducción, el postulante se incorpora al cuerpo de gerentes públicos, conociendo los resultados, a través

[167] El órgano principal en SERVIR es el Consejo Directivo, el cual tiene como facultad "aprueba las normas [...] relacionadas con el desarrollo del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, así como [...] la política general de la institución" (SERVIR: 2012, p. 97).

del diario “El Peruano” o por la página web de SERVIR. Finalmente, el proceso pasa al área de Asignación de Gerentes Públicos, habiendo culminado las tareas del área de Selección.

2.3 La Meritocracia

El concepto de mérito es *“uno de los elementos básicos de cualquier sistema de gestión pública de las personas en los estados democráticos de derecho”* (Longo, 2004, p.24). El cuerpo de gerentes públicos, en este sentido, ha tomado a la meritocracia como una singularidad de los procesos de selección. La meta de la reforma se dirige hacia una política de Estado que consolida la institucionalidad del servicio civil con la creación de SERVIR como entidad rectora, y profesionaliza los recursos humanos con el Cuerpo de Gerentes Públicos, basándose en un nuevo modelo regido por pilares de mérito e igualdad de oportunidades (Longo: 2004).

Con respecto a la reforma del servicio civil en Perú, el fortalecimiento de la gestión del empleo no habría sido posible sin la selección por mérito, la consistencia estructural ni la capacidad funcional. Conforme los resultados del diagnóstico institucional de Perú en el 2013, estos tres índices fueron imprescindibles para encaminar la gestión hacia una vía más flexible y con orientación estratégica, dejando de lado el poder clientelar (Iacoviello: 2014). En cuanto a la selección por mérito, esta es una abierta y de derecho a todos los postulantes que cumplan con las cláusulas requeridas, las cuales son fijadas legalmente, y variarán según las competencias que requiera cada perfil (Longo: 2004).

Este régimen asentado en la evaluación del mérito asegura la justicia, a través de criterios de evaluaciones estandarizados y objetivos, y medios transparentes, desde donde se puede remitir los motivos de su condición final. Iacoviello (2014) expresa que, de esta manera, puede ser posible modificar las percepciones de la ciudadanía, en cuanto al servicio civil peruano, pues el proceso de mérito y transparencia están relegando a la corrupción, a los cargos de confianza y al poco respaldo que sentían los ciudadanos sobre las facultades gerenciales (Corrales: 2010, p.3).

3. Actividades del proceso de selección

Dentro del marco teórico, se explicó el proceso de selección y la normativa vigente del mismo, en este apartado, a modo de aprendizaje a partir de la práctica, se abordarán algunos asuntos de las etapas y las actividades del proceso de selección, como la evaluación por competencias junto con evaluación de conocimientos técnicos[168], que se han venido realizando a lo largo de los procesos de selección del CGP para atraer un talento humano eficiente e idóneo.

Este capítulo posee cinco secciones. La primera describe la evaluación por competencias, la cual es un componente del curso de introducción, segunda etapa del Proceso de Selección. Ahonda en su importancia por ser una originalidad en el caso peruano. Su explicación se destaca, debido al impacto que significa evaluar en el sector público, por medio de situaciones simuladas en dinámicas grupales, en juego de roles y trabajos de discusión en grupo. Asimismo, se relaciona con el argumento de flexibilidad que propone Longo dentro de las políticas y prácticas de la gestión del empleo (Longo: 2001).

[168] Más adelante se explicará el por qué calificamos de “inédita” a la unión de elementos rígidos y flexibles dentro de la evaluación por competencias.

En cuanto al segundo segmento, se explica el desarrollo de *expertise* en el proceso de selección, por medio de: la adaptación dentro de un marco normativo; el paso de contratar a una empresa privada especialista a contar con un equipo de consultores especializados para el proceso de selección; la reducción de costos, y las estrategias manejadas para la capacitación del personal dentro de la experiencia de los gerentes públicos y sus equipos de trabajo.

Además, se expondrá sobre la aplicación práctica de los perfiles específicos por puesto tipo como una innovación ante las demandas de las entidades y viabilidad a la que apunta SERVIR. Por otro lado, se dará a conocer el desarrollo de la meritocracia y transparencia que caracterizan los procesos de selección, en donde existe un riguroso curso de competitividad.

Finalmente, según todo lo anterior, se compartirán las lecciones aprendidas y los siguientes desafíos que plantea la reforma de los recursos humanos en la gestión pública, tales como: la información oportuna a los postulantes; y el cambio de perspectiva en la atracción del servicio civil, dirigiéndose hacia un proceso de selección donde prima la confianza y el mérito.

3.1 La evaluación por competencias en el caso peruano: La Experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos

Martínez, en su texto fundamentalmente teórico y en el intento de plantear un método de profesionalización pública en México, revela que el objetivo latente de este proceso de cambio no es crear proyectos de legislaciones, sino reconocer y consolidar las competencias directivas, y que puedan practicarse en espacios oportunos, logrando una dirección competente (Martínez: 2008).

En este sentido, el texto presentado por el gerente de Desarrollo de la Gerencia Pública, para el CLAD-2012, muestra a la escasez de recursos humanos con competencias gerenciales eficaces y eficientes para el servicio público como la problemática de la Gerencia pública. Corrales (2012) expresa que esta dificultad es provocada, entre otros motivos, por la incorporación de gerentes no calificados y una impropia elección, por lo que una política necesaria era la profesionalización de los directivos públicos, a través del CGP.

Por ello, dentro del concurso público se implementaron dos etapas. La primera cuenta como una preselección de los candidatos, en donde se realiza una evaluación curricular a profundidad y una evaluación de conocimientos técnicos, así como una entrevista por competencias; mientras que la segunda *"tiene como objetivo que los postulantes adquieran la visión común del rol de los gerentes públicos y sirve para que, a través de diversas actividades y modalidades, puedan demostrar competencias y conocimientos"* (Iacoviello M.: 2014) (Corrales: 2010, p.2).

La segunda etapa, llamada curso de introducción, es uno de los aportes realizados para la reforma del servicio civil peruano, en cuanto al desarrollo de la gestión del empleo. Si bien las experiencias de los países hermanos (Chile, Argentina, Brasil) fueron modelos para la propuesta de la nueva Gerencia Pública, Perú planteó distintos elementos que lo llevaron a diferenciarse de las demás naciones (SERVIR: 2014). Tal es el caso del diseño del curso de introducción, la segunda etapa del proceso de selección, la cual está constituida por tres subetapas: resolución y exposición de un caso práctico, evaluación por competencias (Assessment center) y la entrevista con el Consejo Directivo de SERVIR. Cada uno de estos módulos valora, en principio, el nivel de las capacidades y competencias que están relacionadas al trabajo en equipo y gerencial (SERVIR: 2014).

Ahora bien, la evaluación se realiza por competencias genéricas y específicas que constituyen el diccionario de competencias del cuerpo de gerentes públicos y que ha sido diseñado en conjunto por una empresa especializada y por SERVIR.

Fue necesario crear un proceso de selección flexible, que no solo se base en el análisis de conocimientos técnicos, sino que priorice las habilidades gerenciales para conseguir una profesionalización integral del servicio civil, debido a que, como bien expresa Longo en su texto sobre los desafíos de la flexibilidad (2001), haciendo referencia a Mayrhoffer (1996), *"la combinación de elementos rígidos y flexibles, en proporciones por determinar en cada caso, caracteriza un diseño correcto de las políticas de RR.HH."* (Longo, 2001: p.2).

En este sentido, concuerdo con su posición frente a la noción de flexibilidad: una prolongable que engancha ambas dimensiones, a través de un balance armónico, en el que las habilidades teóricas, prácticas y humanas[169] de cada postulante se vean considerados como un todo holístico en el proceso de selección, pues un gerente no es solo mente, o no actúa de manera escindida, sino en totalidad. Considero que esa es la flexibilidad: la extensión de todos los elementos que conforman al ser humano, valorando sus competencias con las que se interrelaciona y ejecuta acciones; y es hacia esa dirección a donde nos dirigimos. Además, si el curso de introducción es un elemento que nos diferencia de otros procesos de selección del sector público, ¿por qué no podría ser el modelo sistémico del proceso que enlaza ambas variables el que nos contraste de otras experiencias públicas?

3.2 Desarrollo de *expertise*

El crecimiento del expertise en el proceso de selección y capacitación de los servidores civiles peruanos, se enfoca, principalmente, en cuatro espacios: la adaptación del proceso dentro de un marco normativo; el tránsito de contratar a una empresa headhunter a contar con un equipo de consultores especializados para el proceso; la reducción de costos, y las estrategias manejadas para la capacitación del recurso humano incorporado.

En cuanto a la adaptación, es un concepto que puede confundirse con flexibilidad, pero cuya definición, en realidad, está relacionada al uso de la metodología del proceso dentro de distintos marcos de procesos de selección que pueda contar con su propio marco legal, por ejemplo el caso del SEDAPAL (FONAFE). El informe que se presentó para el concurso de creatividad empresarial (SERVIR: 2014) expresa que el modelo del Cuerpo de Gerentes Públicos es uno adaptable a diferentes contextos profesionales en donde el equipo del CGP se desenvuelve, adaptando la metodología de evaluación del proceso del CGP, adecuándola al marco normativo del otro organismo.

En este sentido, estos espacios se ven como una oportunidad de aprendizaje, pues toda acomodación trae consigo nuevas experiencias que, aunque al inicio y en el proceso parezcan retadoras, permiten conocer distintos modos de gestión, que puedan ser tomadas en cuenta más adelante para el desarrollo de las entidades públicas y profesionalización del servicio civil.

Precisamente, este tema es relevante, también, para entender el crecimiento del expertise en

[169] Entendiéndolo como las competencias intrínsecas de la persona.

el CGP. En un principio, se vio necesario contratar a profesionales que recluten y seleccionen perfiles altamente calificados para poder incorporarlo al CGP, debido a que el modelo de selección que se estaba insertando en la gestión pública era uno traído de las empresas privadas más destacadas, llamadas “blue-chip private sector companies” (OECD: 1999). Por lo tanto, la afiliación de este patrón al antiguo sistema público era dar inicio a un nuevo método, del cual los servidores civiles no eran expertos.

Solo las primeras cuatro convocatorias de los trece procesos de selección fueron realizadas por empresas especializadas en reclutamiento de directivos. Luego, a partir del quinto proceso de selección, es SERVIR quien se encarga de ejecutar las actividades de ambas etapas, gracias a los servidores especializados con los que cuenta. El área de selección y capacitación ha venido asimilando las técnicas y procesos desde dos ámbitos: los cursos y especializaciones, y la transmisión de la práctica de los headhunters.

En dicha área, si bien somos parte de un equipo específico, contratamos consultores (psicólogos organizacionales, principalmente) para que presten sus servicios durante el desarrollo de los procesos de selección. Al venir del sector empresarial, nos pareció propio brindarles una capacitación que contenga diferentes temas, desde lo general hasta lo específico: estructura del sector público, metodología del proceso de selección en el sector público, y los detalles de los perfiles buscados. De esta forma, podemos decir que nos preocupamos por preparar y formar a los consultores, con el fin que incrementen su conocimiento del sector público.

Podemos decir, entonces, que los procesos de selección realizados por SERVIR han tenido éxito, pues ya vamos ejecutando trece procesos, que han ido mejorando en el camino y que han logrado obtener la certificación ISO por las buenas prácticas ejecutadas.

El tema de los headhunters nos permite girar hacia otro fondo: la reducción de costos en el proceso de selección. La adaptación del diseño del concurso público ha permitido analizarlo desde distintos contextos, lo cual ha sido un punto a favor, debido al aprendizaje que se obtiene y, por lo tanto, a la ayuda que nos brinda para tomar decisiones en las futuras experiencias. De esta manera, pasar de un modelo a otro en el proceso de selección, nos ha hecho vislumbrar la diferencia que existe en el coste, con respecto a la entidad que realiza el proceso. Cuando esta técnica era realizada por las empresas privadas, el costo era mucho mayor en comparación a la ejecución de SERVIR.

Según las estadísticas brindadas en el informe para el concurso de Creatividad Empresarial (SERVIR: 2014), el cuerpo de gerentes públicos ha disminuido los costos del concurso público desde que viene emprendiéndolo. Así, se aprecia que; por ejemplo, la tercera convocatoria tuvo una inversión aproximado de S/. 1 900 millones ; mientras que la cuarta convocatoria, ya hecho por SERVIR, empleó S/. 550 000, aproximadamente; casi la cuarta parte de lo que se asignaba. En este sentido, desde la primera hasta la novena convocatoria, “el costo per cápita por gerente público incorporado, entre el primer y los dos últimos procesos de selección, podemos observar que este disminuye en S/. 22 258.5” (SERVIR: 2014, p.12).

3.3 Aplicación práctica de los perfiles específicos identificados y elaborados

El modo de reclutar servidores públicos ha pasado por un período de transición, debido a que se deseó impulsar una mejoría continua en cuanto al talento de gestión de los recursos humanos del Estado. Para la selección de gerentes, se transitó de una búsqueda de perfiles específicos

a una de perfiles específicos por puesto tipo, con la finalidad de facilitar tanto la búsqueda como la postulación de los gerentes, debido a que antes se tenía perfiles específicos para cada puesto que, en realidad, podían simplificarse en un perfil de puesto "tipo", porque tenían funciones semejantes, y solo las distaba el nombre.

Además, esta viabilidad contribuyó a que los gerentes públicos puedan movilizarse en distintas entidades, desarrollando una profesionalización pública transversal (SERVIR: 2014), pues el perfil ya no era específicamente de un organismo, sino a nivel de puesto, fomentando el intercambio de expertise entre entidades de los tres niveles de gobierno. No solo posibilitó variar de entidades, sino también de puestos tipo. Es decir, el levantamiento de perfiles se adapta en cuanto a los movimientos de perfil a perfil: si una persona que ingresa al puesto tipo Gerente de Administración tiene las facultades y cumple con los requisitos de otro puesto tipo, como el de Gerente de Logística, puede ser asignado como tal. Es más, en el proceso de selección, una persona está habilitada a postular máximo a dos puestos tipo.

Esta adaptación favoreció a la economía pública, debido a que la reasignación y variabilidad posibilitaron reducir recursos económicos, en tanto que ya no era necesario realizar un nuevo proceso de selección.

Hasta el 2015, debido a los requerimientos de los organismos públicos, contamos con 63 perfiles específicos por puesto tipo. Hacia fines del 2014 contábamos con 50 y, en un plazo menor a un año, hemos aumentado el levantamiento de perfiles específicos por puesto tipo en, aproximadamente, un 25%, lo cual garantiza que el nivel público demanda puestos cada vez más definidos.

Se debe tener en cuenta que la viabilidad no significa reducción de exigencia en la evaluación; por el contrario, durante el proceso, se evalúa el conocimiento técnico, mediante pruebas de conocimientos técnicos específicos y casos prácticos según el perfil en particular. Es así que el tener perfiles específicos de puesto tipo asegura contar con un profesional idóneo para una posición y un desempeño exitoso.

3.4 Competitividad, meritocracia y transparencia

Dentro de los resultados del impacto de los métodos de la reforma de la administración pública que la OECD obtuvo de Gran Bretaña, a partir de entrevistas a funcionarios públicos, se mostró que para mantener a un Gobierno competente se requería de un liderazgo en el cambio de gestión y de la preservación del profesionalismo y los valores del servicio, fomentando las competencias del talento humano, el respeto a las normas y a la ética (OECD: 1999).

Desde las evidencias, se aprecia que entre el 2004 y el 2013, Perú ha incrementado el Índice de Desarrollo del Servicio Civil en 15 puntos, logrando un puntaje de 29 en un promedio que va desde 30 a 38 (Cortázar, Lafuente, & Sanginés: 2014). En este sentido, un importante factor del cambio en el quehacer público guardó relación con la competitividad, meritocracia y transparencia, las cuales han devenido características principales de la profesionalización de los procesos de selección de Gerentes Públicos.

La competitividad en los procesos de selección es un factor que contribuye al tránsito hacia la formalización, en donde se asegura la calidad del servicio civil, pues los candidatos pasan por rigurosos procesos, en el que deben concursar con miles de personas a nivel nacional. Hasta el

2014, 1 de cada 74 candidatos ingresa al cuerpo de gerentes públicos. La tabla 1 muestra los datos con mayor claridad.

Un tema relacionado a la competitividad es el sistema meritocrático en el cual se desenvuelven los concursos públicos a nivel nacional, basados en la gestión por conocimiento y competencias.

Por último, desde el primer proceso de selección, el cuerpo de gerentes públicos se ha contado con un sistema de veeduría que proporciona una verificación en cuanto a la transparencia antes, durante y después de un proceso de selección. Quien se ocupan de esta labor es la Asociación Civil Transparencia, la cual ha estado a cargo de la aplicación y procesamiento de encuestas anónimas que han sido de utilidad para conocer la percepción que tienen los postulantes sobre el proceso del cual son parte. Los resultados arrojan resultados bastante optimistas, medidos de la misma manera en tres procesos distintos de selección. Cuando promediamos los resultados presentados, obtenemos que un 97.4% de postulantes consideran que el proceso es meritocrático y transparente.

Además, existen distintas formas con las cuales queremos asegurar la meritocracia y la transparencia por medio de: la difusión de las convocatorias a nivel nacional y el registro de las postulaciones únicamente a través de la plataforma de reclutamiento, por lo que no recibimos currículo en físico, ni por correo u otro medio. Asimismo, mantenemos la publicación de resultados de cada una de las subetapas concluidas en nuestra web institucional.

4. Lecciones aprendidas

La meritocracia y la idoneidad son las bases de los procesos de selección conducidos por SERVIR, desde la concepción del Cuerpo de Gerentes Públicos guiado por la idea de reclutar profesionales altamente capacitados, aun encontrando resistencias, estos vectores se han mantenido en cada uno de los proceso de selección, siempre en la búsqueda constante de tener criterios de evaluación lo más objetivos posibles, la equidad entre cada uno de los participantes del proceso son los lineamientos que deben conducir a la profesionalización del segmento directivo.

El *expertise* obtenido se encuentra en constante renovación, adaptándose a los distintos contextos; como se puede observar en cuanto a la evaluación de competencias que nos permite asegurar, parte del éxito, los resultados al seleccionar a los gerentes públicos.

En nuestra experiencia debemos destacar la importancia de la transparencia y tener abierta la posibilidad de réplicas o dudas que puedan generarse en cada etapa de los procesos.

Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2012). *El Servicio Civil Peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2014). *Nuevos Gerentes Para Un Nuevo Estado: El Cuerpo De Gerentes Públicos Como Modelo De Dirección Pública En El Perú*. Lima: SERVIR. (no publicado)

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2015). Marco conceptual del grupo de

Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano. Lima: SERVIR.

CLAD; NU (DESA) (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (pág.31). Santa Cruz de la Sierra: CLAD-NU (DESA).

Corrales, A. (2012). *Aportes del cuerpo de gerentes públicos a la reforma del servicio civil en el Perú*. Reforma y Democracia, pp.1-24.

Cortázar, J., Lafuente, M., & Sanginés, M. (2014). *Al Servicio del ciudadano: Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13)*. Washington, D.C.: BID.

Iacoviello, M. (2014). *Diagnóstico Institucional del servicio civil en América Latina: Perú*. Buenos Aires: BID.

Iacoviello, M., Llano, M., & Strazza, L. (2012). *Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas*. Reforma y Democracia, pp.1-22.

Longo, F. (2001). *Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad*. Reforma y Democracia, pp.1-14.

Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

Martínez, R. (2008). *Apuntes para instaurar un sistema de profesionalización para Altos Directivos Públicos en México*. Foro Internacional, pp.914-953.

OECD (1999). *The State of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris: OECD.

OECD (2010). *Making reform happen. Structual priorities in times of crisis*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris: OECD.

Rousseau, J. J. (1999). *De los diputados o representantes*. El contrato social (pp. 88 - 91). Buenos Aires: El Aleph.

Referencias Normativas

Ley del Servicio Civil, Ley Nº 30057, y sus reglamentos. Publicada el 4 de julio de 2013 en el diario oficial El Peruano.

Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 168-2013-SERVIR-PE. Aprueban Directiva que aprueba las disposiciones del proceso de selección, incorporación y asignación de Gerentes Públicos. Publicada el 19 de octubre de 2013, en el diario oficial El Peruano.

Reseñas biográficas

Gladys Ferreira

Especialista en Recursos Humanos de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Cuenta con más de trece años de experiencia laboral en el área de Recursos Humanos. Entre sus últimas experiencias se encuentra el Banco de Crédito del Perú BCP, donde se ha desempeñado como subgerente adjunto de Reclutamiento y Selección, en ORBY CONSULTORES, desempeñando el cargo de Consultora Senior, en la Universidad Privada Norbert Wiener, desempeñando el cargo de Asesora de Rectorado. Es Licenciada en Psicología en la Universidad Ricardo Palma, cuenta con Diplomado en Gestión Estratégica en Recursos Humanos y una Especialización en Gestión de Recursos Humanos en las Organizaciones, en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Michele Remy Cruz

Estudiante de Psicología de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya de Perú. Se desempeñó como Asistente de Reclutamiento y Selección de Gerentes Públicos de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR.

Cuadros, tablas y gráficos

Tabla 1
Procesos de selección (postulantes e incorporados)

Proceso de Selección	Número de GGPP incorporados	Número de postulantes	Cantidad de postulantes por GGPP incorporado
Primera	49	2163	44.14
Segunda	30	3529	117.63
Tercera	60	2522	42.03
Cuarta	28	1624	58.00
Quinta	37	5310	143.51
Sexta	55	7727	140.49
Sétima	73	3786	51.86
Octava	12	543	45.25
Novena	35	790	22.57
			73.94

Fuente: SERVIR.

Resumen

Frente al diagnóstico del Banco Interamericano de Desarrollo (2004) de los servicios civiles en América Latina (el cual puso de manifiesto las falencias del servicio civil peruano), nuestro país inició un proceso de reforma progresiva del Servicio Civil que aún sigue en marcha. No obstante, en la actualidad, podemos señalar que se han alcanzado experiencias concretas de aprendizaje y conseguido logros significativos en esta materia; en general, en lo referido al Cuerpo de Gerentes Públicos, y en particular, sobre sus procesos de selección.

Al respecto, y para conseguir esta reforma, se decidió que el proceso de selección sea el primer paso para la atracción de recursos humanos altamente calificados, a fin de desempeñarse en puestos gerenciales en los tres niveles de la estructura pública. La idea central buscaba *"seleccionar a las personas más idóneas para el puesto sobre la base del mérito y la competencia"* (SERVIR, 2014: p.15). A la fecha, el cuerpo de gerentes públicos cuenta con trece convocatorias para los procesos de selección y con un equipo de 564 gerentes públicos.

El presente documento busca relatar la experiencia concreta en los procesos de selección del cuerpo de gerentes públicos, no sin antes haber abordado de forma teórica los conceptos más pertinentes para el caso en análisis. Así, se describen aspectos de la evaluación por competencias, desarrollo de la expertise en el proceso de selección y la aplicación práctica de los perfiles específicos por puesto tipo. Por último comentan las lecciones aprendidas y futuros desafíos.

Ponencia 2: Los Concursos de Directivos Públicos en el Servicio Civil Colombiano

Liliana Caballero Durán

Introducción

En el año 2004 el gobierno colombiano creó un modelo de Gerencia Pública a través de la Ley 909. El objetivo fue el de establecer una dirección pública profesional, regulando no solo la manera en que ingresaba al empleo un grupo específico de directivos, sino que, por primera vez, este grupo iba a estar sujeto a un proceso técnico de evaluación.

Por lo anterior, con la nueva legislación se propuso innovar en el panorama legislativo del empleo público en Colombia: abordar una regulación de la función directiva a través de una serie de elementos, lo que representó un cambio radical sobre el modo y manera de entender el ejercicio de cargos públicos de naturaleza directiva, así:

a) La profesionalización en el ejercicio de las funciones directivas en el sector público.
b) La selección de directivos de acuerdo con criterios de mérito y capacidad, sin perjuicio de los márgenes razonables de discrecionalidad en los nombramientos.
c) La responsabilización de los directivos públicos por objetivos y resultados en su gestión.
d) La institucionalización de sistemas de formación de directivos públicos a través de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
e) La adaptación del modelo de función directiva a la realidad de las entidades territoriales.

Esta innovación se expresó claramente en la exposición de motivos de dicha Ley:

"El presupuesto de partida es bien sencillo: no puede existir una administración pública profesionalizada y moderna si los puestos nucleares de dirección pública siguen siendo provistos de forma tal que se prescinda total y absolutamente de la acreditación de las competencias necesarias para su desempeño. La implantación del modelo, sin embargo, no empaña la naturaleza de esos puestos gerenciales como empleos de libre nombramiento y remoción, sino que simplemente introducen un prius que es la acreditación de las competencias, cumplido el cual podrá desplegarse la discrecionalidad inherente a tales empleos"[170].

El esquema se inspiró en algunas experiencias de otros países; si bien, el caso chileno apenas empezaba con la implementación de su Sistema de Alta Dirección Pública, ya se consolidaba como una experiencia de mucho interés para nuestro país. Se contaba, así mismo, con los postulados previstos en la *Carta Iberoamericana de Función Pública*, siendo Colombia uno de los primeros países en implantar un sistema de gerencia pública de acuerdo con dichos postulados (Jiménez: 2006); la citada Carta surge en un momento en el que algunos países latinoamericanos emprendían una serie de reformas administrativas, con una nueva mirada de la gestión pública inspirada en criterios de eficacia y de eficiencia, en la que se detectó la necesidad de

[170] Tomado de la Exposición de Motivos de la Ley 909 de 2004, preparada por el Gobierno Nacional de Colombia.

configurar sistemas gerenciales inspirados en la administración privada.

El presente documento concentrará sus esfuerzos en describir el trabajo adelantado por el Gobierno, por implementar un esquema de Gerencia Pública que pretende vincular bajo el principio del mérito a los directivos del Estado, con base en perfiles y competencias gerenciales. La situación colombiana presenta avances, no obstante, aun distamos del propósito final. Bien lo expresa Luciano Strazza cuando reconoce:

> "El servicio civil colombiano ha logrado importantes avances de 2004 a la fecha. Estos se concentran, aunque no se agotan, en un tema esencial de todo proceso de profesionalización: la implantación del mérito y de las garantías de transparencia. Y si bien se abren una serie de retos clave para el sistema, los avances logrados y la institucionalidad ya consolidada sientan bases muy interesantes para que desde el gobierno se impulse la continuidad del proceso de cambio" (Strazza: 2014, p.53).

Atendiendo el anterior objetivo se dividirá el documento en los siguientes apartes: (i) El Directivo Público en Colombia: de la confianza al mérito; (ii) Gerencia Pública en Colombia: profesionalización de la función directiva; (iii) Gerentes públicos colombianos: Un modelo meritocrático para su selección; (iv) Selección meritocrática de gerentes públicos: algunos resultados significativos; (v) Buenas prácticas en la selección de directivos: nombramiento de los jefes de control interno de entidades nacionales; y (vi) Lecciones aprendidas.

(i) El directivo público en Colombia: de la confianza al mérito

La actual estructura del empleo público colombiano conserva algunos fundamentos de sus orígenes dados hacia la década de los 60; por ejemplo, en cuanto a la clasificación de los empleos, la tradición colombiana ha configurado empleos de carrera administrativa (lo que comúnmente se conoce como el servicio civil) y coexistían otros conocidos como empleos de libre nombramiento y remoción; mientras que los primeros se debían proveer mediante concursos de méritos, los segundos se amparaban en la discrecionalidad de los nominadores.

Producto de la propia evolución del sistema administrativo colombiano, los empleos de carrera administrativa se fueron concretando en los empleos de nivel profesional y técnico; y los de libre nombramiento y remoción, se limitaron a los empleos directivos y de asesoramiento.

Otro elemento estructural que se mantiene, es aquel que prevé que quien desempeña un empleo directivo debe acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para el desempeño del mismo, lo que de cierta manera garantiza que la nominación discrecional se haga sobre candidatos que cumplan con el perfil.

Sin embargo, la confianza política fue el elemento distintivo para la designación de estos empleos hasta antes de la Ley 909 de 2004, y si bien, como se mencionó, se debían cumplir los requisitos formales exigidos para el desempeño del empleo respectivo no se exigía superar ningún tipo de proceso meritocrático, ni siquiera demostrar aptitudes o competencias específicas.

Mientras que los empleos de carrera administrativa tienen una garantía de estabilidad o permanencia en el empleo, limitada a su vez por el desempeño o demostración permanente del mérito, los empleos de libre nombramiento y remoción se caracterizan por ser temporales, prácticamen-

te coincidentes con el periodo de gobierno o gestión de su nominador. Por lo general, una vez que el nominador culmina este periodo, las personas nominadas por él de manera discrecional, también terminan su relación laboral con la entidad.

Al ser empleos de libre nombramiento y remoción, el elemento primordial para su nominación es y sigue siendo la confianza que debe existir entre quien desempeña estos cargos y su nominador, además de la existencia de "compatibilidad y afinidad entre visiones y paradigmas organizacionales, sus modelos de toma de decisión, en fin, sus aptitudes y habilidades para conformar un equipo sincrónico que sea apto para responder en forma conjunta por los resultados y por la institución"[171].

Con la Ley 909 de 2004 se dio un impulso a la función gerencial en el sector público, en el que extendía ese criterio de mérito, tradicionalmente reservado a los empleos de carrera, a los empleos de niveles decisorios, tal como lo son los directivos y asesores. Para ello, abrió la posibilidad de que a partir de su expedición se:

- Promueva el nombramiento a través de criterios de mérito y capacidad (sin perjuicio de mantener márgenes de discrecionalidad) de los niveles directivos (o de algunos puestos directivos).
- Evalúe la gestión del gerente a través de los acuerdos de gestión.

De esta forma, si bien la confianza continuaba siendo un elemento primordial al momento de la designación de los servidores de libre nombramiento y remoción de los niveles directivos, y se continuaba con la obligatoriedad de acreditar los requisitos mínimos del empleo, la designación debía permearse a través de criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, para lo cual se practicarían pruebas dirigidas a evaluar conocimientos y aptitudes; valorar antecedentes de estudio y experiencia; y la gestión sería evaluada más visible mediante procesos de rendición de cuentas por sus resultados.

(ii) Gerencia Pública en Colombia: profesionalización de la función directiva

Colombia solo contaba con una clasificación de los empleos que definía como una categoría de empleos de libre nombramiento y remoción, aquellos que implicaran dirección, conducción y orientación institucional y cuyo ejercicio implicara la adopción de políticas o directrices.

Salvo las exigencias en materia de requisitos académicos y de experiencia laboral, otras características del gerente público no estaban determinadas normativamente ni existían criterios o disposiciones establecidas explícitamente que definieran un perfil genérico o específico que debía poseer una persona que desempeñara cargos directivos en el sector público.

En consideración a que el liderazgo y la orientación que ejerce un directivo público es vital para la consecución de metas y objetivos del Estado, Colombia decidió consolidar un modelo de Gerencia Pública; esto implicó un cambio radical en el escenario colombiano sobre el modo y manera de entender al directivo en el empleo público colombiano, pero conscientes de que este cambio afectaba la cultura pública instaurada durante décadas en el país, la reforma se orientó a adaptar los postulados de la Carta Iberoamericana a nuestra propia realidad y empezar pau-

[171] Sentencia C-506 de 14 de julio de 1999.

latinamente el proceso.

Ello implicó que uno de los principales retos a asumir fue el de crear las condiciones institucionales para que el principio de mérito se asentara definitivamente en el sistema de función pública en Colombia, sin limitarlo solo a la carrera administrativa y extenderlo a empleos de libre nombramiento y remoción, sobre todo, de los niveles directivos. Este reto precisa de actividades permanentes, pues como se indicó previamente “es un proceso que no se agota”.

Asumir este reto fue primordial para el diseño de un modelo de Gerencia Pública, el cual exigió, en primer lugar, identificar los puestos gerenciales y definir de manera precisa sus perfiles profesionales. En segundo lugar, era importante un buen diseño y gestión de los procesos de selección, pues la esencia era reclutar buenos directivos, por lo que se le dio importancia no tanto a los conocimientos, sino a las habilidades y la experiencia que puedan acreditar esas personas.

A partir de entonces, la valoración de las condiciones de idoneidad, calificación profesional y experiencia exigidas a quien desempeña el cargo de gerente sería indispensable para su escogencia y, en cierta medida, para evaluar el desempeño de sus funciones. Estos lineamientos se consignaron de manera especial en el Título VIII de la Ley 909 de 2004, en el cual se sentaron las bases para establecer el ingreso meritocrático y la evaluación de los gerentes públicos.

Un sistema de Gerencia Pública no puede funcionar cabalmente sin un adecuado marco de responsabilidades y, en consecuencia, sin un sistema de evaluación del rendimiento. Por ello, y también en el marco del mérito, se establecieron los acuerdos de gestión, para ser suscritos entre la autoridad nominadora y el gerente; si bien, de sus resultados no depende, la continuidad o el retiro del directivo público, es una herramienta eficiente de medición y avance del desempeño de los servidores que ocupan cargos que conllevan el ejercicio de responsabilidad directiva.

Mediante los acuerdos de gestión, al evaluar las capacidades del gerente público, se pueden identificar las fortalezas o deficiencias de la gestión, lo cual permitirá tomar decisiones oportunas para su mejoramiento. Las propuestas para lograr este mejoramiento, es a través de programas de formación y capacitación que apunten al fortalecimiento y consolidación de principios, conocimientos y habilidades propios de la función directiva, facilitando, de este modo, la profesionalización continua y perfeccionamiento de las capacidades de este equipo.

(iii) Gerentes públicos colombianos: Un modelo meritocrático para su selección

La profesionalización a la que se hace referencia, no pretendió ni pretende desestimar la absoluta discrecionalidad en el nombramiento de los directivos por razones políticas, *pues es claro que los gobiernos necesitan un cierto número de nombramientos políticos* (Longo: 2004). Por ello, en la implementación del Modelo fue necesario tomar en consideración el modelo directivo público colombiano, que tradicionalmente ha incluido en su seno dos grupos de empleos claramente diferenciados:

En primer lugar, están los empleos de *perfil más político* que son los que nomina el presidente de la república y que, sin perjuicio de que deban acreditar también los requisitos mínimos exigidos, su cobertura se lleva a cabo principalmente por criterios de confianza política.

Este primer grupo de empleos también es conocido como Alta Dirección del Estado e incluye empleos correspondientes a ministros, directores de Departamento Administrativo, viceminis-

tros, subdirectores de Departamento Administrativo, directores de Unidad Administrativa Especial, superintendentes y directores, gerentes o presidentes de Entidades Descentralizadas.

La designación de estos empleos es competencia del presidente de la república, quien tiene total autonomía pero recientemente por iniciativa presidencial, para algunos casos se han utilizado procesos de selección.

El segundo grupo abarca los empleos directivos que tienen un *perfil más técnico*, se conocen como empleos de naturaleza gerencial, que conllevan el ejercicio de responsabilidad directiva en la administración pública y sus principales nominadores son los ministros, directores de Departamento, gerentes de establecimientos públicos, entre otros. Es sobre este grupo de empleos que se estableció que, sin perjuicio de las facultades discrecionales inherentes a su naturaleza, los nominadores deberán sujetarse a las previsiones establecidas en la Ley.

Para la designación de las personas que van a ocupar estos empleos se tienen en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, y se pueden utilizar la aplicación de una o varias pruebas dirigidas a evaluar los conocimientos o aptitudes requeridos para el desempeño del empleo, la práctica de una entrevista y una valoración de antecedentes de estudio y experiencia.

La evaluación del candidato o de los candidatos propuestos por el nominador, puede ser realizada por un órgano técnico de la entidad conformado por directivos y consultores externos, o, en su caso, puede ser encomendado a una universidad pública o privada, o a una empresa consultora externa especializada en selección de directivos. Desde el año 2002, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha apoyado técnicamente a las diferentes entidades públicas en el desarrollo de estos procesos.

El órgano técnico o la entidad encargada de verificar las competencias laborales indica al nominador si el candidato a ocupar el empleo de libre nombramiento y remoción cumple con las competencias requeridas y se ajusta al perfil del cargo.

Una vez efectuada la evaluación de las competencias laborales y previo al nombramiento discrecional por parte de la autoridad nominadora, la hoja de vida del aspirante deberá ser publicada durante tres días calendario en las páginas web, tanto de la entidad a la cual pertenezca el cargo, como en la del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-DAPRE, para el conocimiento de la ciudadanía y la formulación de observaciones.

En síntesis, el gráfico 1 muestra el procedimiento que está siendo adelantado por el gobierno colombiano para la designación de empleos gerenciales.

(iv) Selección meritocrática de gerentes públicos: algunos resultados significativos

El vigor de toda la filosofía meritocrática que la Ley pretendió aplicar al conjunto del empleo público, se plasma en el procedimiento de ingreso a los empleos de naturaleza gerencial. La competencia profesional es el criterio que prevalece en el nombramiento de los gerentes públicos, y por ello se da cada vez más un mayor rigor técnico para ser esa exigencia. Es indispensable que las personas nominadas dispongan de competencia profesional acreditada mediante un procedimiento de mérito (Jiménez: 2006).

Para esto, se ha estructurado un amplio abanico de posibilidades para que las entidades elijan el mejor medio para acreditar la idoneidad o seleccionar los candidatos más idóneos, sobre quienes después se podrá realizar el nombramiento discrecional. Durante los once años de expedida la Ley, el procedimiento de selección de los candidatos para puestos de gerencia pública ha evolucionado a procesos cada vez más abiertos. En ello, ha sido fundamental el apoyo técnico y normativo brindado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Son tres los tipos de procesos que se desarrollan para la selección de gerentes públicos:

Los primeros empleos objeto de procesos meritocráticos de selección, son los empleos de niveles directivos de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y en general a los empleos regulados en el Título VIII de la Ley 909 de 2004.

En segundo lugar, y contando con una reglamentación particular, se desarrollan procesos para seleccionar a quienes dirigen agencias regionales o seccionales de establecimientos públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional, pero que operan en las entidades territoriales. Este procedimiento se adelanta a través de concursos públicos y abiertos para conformar la lista de la cual se elaborará la terna para la designación de los mismos.

Y un tercer grupo de servidores seleccionados bajo estos procesos, son los jefes de Control Interno de las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, proceso que asumió el Departamento Administrativo de la Función Pública desde junio de 2004, y que más adelante se expondrá con mayor detalle.

En los últimos cuatro años se han evaluado un total de 14 316 candidatos colombianos a cargos de gerencia pública, a través de 6 237 procesos, como se puede observar en la tabla 1 que consolida los datos de agosto de 2010 a diciembre de 2014.

Otro dato de interés es que aproximadamente el 55% de los candidatos evaluados son mujeres que aspiran a ocupar cargos directivos. Colombia también ha avanzado en prácticas de inclusión en el empleo público. Desde el año 2000, se estableció como regla general que el 30% de los empleos del nivel directivo fueran ocupados por mujeres, esto, significa, que para la provisión de estos empleos, el principio del mérito se ha compatibilizado con políticas de equidad de género.

La norma también identifica dos categorías de empleos directivos: máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios. En ambos casos, la cuota mínima debe ser del 30% de empleos ocupados por mujeres. Al 31 de diciembre de 2014, en las entidades nacionales de la Rama Ejecutiva las mujeres desempeñaban el 71% de empleos del máximo nivel decisorio y el 96% de empleos de otros niveles decisorios.

En el primer trimestre de 2015 se han realizado un total de 869 evaluaciones para cargos gerenciales en el Gobierno Nacional; de ellos, 444 han sido evaluaciones a mujeres y 425, a hombres.

(v) Buenas prácticas en la selección de directivos: nombramiento de los jefes de Control Interno de entidades nacionales

A partir del mes de junio de 2004 el Departamento Administrativo de la Función Pública asumió la evaluación de competencias de candidatos a jefe de Control Interno de las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, proceso que venía siendo adelantado por la vicepresidencia de la república a través de firmas consultoras externas. Se estima que en los dos primeros años, alrededor de 2 000 000 000 millones de pesos (800 000 dólares), representó el ahorro generado para el Estado, al departamento asumir este proceso.

En los primeros años del proceso, este se desarrollaba de manera similar que para los otros cargos de gerencia pública. Sin embargo, en el año 2011 con el fin de responder a la necesidad de fortalecer la función de control interno en las entidades del Gobierno Nacional, el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) le otorgó al señor Presidente de la República la designación de los jefes de estas oficinas al señalar:

> "Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control, el Presidente de la República designará en las entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional al jefe de la Unidad de la oficina de control interno o quien haga sus veces, quien será de libre nombramiento y remoción".

El nuevo rol de Control Interno busca que los responsables de dichas oficinas se hagan visibles en la Alta Dirección, con miras a cumplir el propósito fundamental de lograr la eficiencia, eficacia y transparencia en el ejercicio de las funciones de las entidades que conforman el Estado colombiano y cualificar a los servidores públicos desarrollando sus competencias con el fin de acercarse al ciudadano y cumplir con los fines constitucionales para los que fueron creados.

A partir de este momento, se desarrolló un proceso más abierto para la selección de los jefes de Control interno. En una primera fase, se llevó a cabo una convocatoria pública, abierta y virtual, bajo principios de inclusión, eficiencia y transparencia, en el marco del mecanismo diseñado por el Departamento Administrativo de la Presidencia, con el apoyo de la firma consultora KPMG PEAT MARWICK, y con las herramientas de tecnologías de información y el uso de redes sociales propuestos por la firma FUTURA NETWORKS.

Con base en lo anterior, 3 857 colombianos aceptaron la invitación e inscribieron sus hojas de vida, de los cuales 1 321 (34%) presentaron un examen de conocimientos específicos y habilidades gerenciales, siendo superada por 192 participantes, quienes conformaron la bolsa de candidatos. En dicha fase se nombraron veintidós jefes de Control Interno en ministerios, departamentos administrativos y otras entidades nacionales. Todo ello se puede apreciar, de forma resumida, en el Gráfico 2.

De una segunda fase de invitación a universidades públicas y privadas, se recibieron 260 hojas de vida, de los cuales 158 (61%) candidatos cumplieron los requisitos y fueron citados a pruebas de conocimiento y habilidades gerenciales, de los cuales 57 aprobaron las mismas. Como resultado de esta fase, se llevaron a cabo 47 nombramientos de jefes de Control Interno en ministerios, departamentos administrativos y demás entidades nacionales. El gráfico 3 recopila esta información.

En el primer semestre del año 2014 debido a lo establecido en la Ley de Garantías que opera

previamente a los procesos electorales, la selección de jefes de control interno se suspendió provisionalmente. No obstante este año se realizó un seguimiento al desempeño de los jefes de control interno, para evaluar el nivel de actualización de sus conocimientos, identificar su contribución al cargo, así como valorar el desarrollo de sus competencias.

Este ejercicio lo adelantó el Departamento Administrativo de la Función Pública en el mes de diciembre, a través de la aplicación de pruebas para la evaluación de conocimientos y habilidades gerenciales, en la que participaron 71 jefes de control interno, donde el promedio de evaluación estuvo en 90/100.

También se hizo un ejercicio de evaluación del desempeño a través de la metodología 360º, realizada por el director o jefe de la entidad, el secretario general, el jefe de planeación, un servidor público de la oficina de Control Interno y la correspondiente autoevaluación por parte del jefe de Control Interno.

Durante la vigencia 2015, el Presidente de la República ha nombrado dieciocho jefes de Control Interno, a través de un rediseño del proceso meritocrático, para lo cual se conformó un Comité Técnico con delegados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Secretaría de Transparencia) y del Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de las siguientes etapas:

- Verificación de los requisitos establecidos en la ley 1474 de 2011 (acreditación de la formación profesional y experiencia mínima de tres (3) años en asuntos del control interno).
- Prueba de conocimientos en el campo del control interno.
- Pruebas de habilidades gerenciales.
- Entrevista a los aspirantes.

El pasado 7 de julio, el Presidente de la República, presentando los resultados la lucha contra la corrupción ante la Comisión Nacional de Moralización, resaltó como uno de los logros más visibles, el proceso de selección de los jefes de control interno:

> "Absolutamente todos los jefes de control interno de las entidades del Gobierno Nacional son personas que están dirigidas y escogidas por meritocracia. No hay un solo jefe de control interno, de ninguna entidad del Gobierno Nacional, que no esté ahí por sus propios méritos. Ninguno ha sido a dedo. Eso es un avance muy importante"[172].

Lecciones aprendidas

Colombia emprendió un camino pragmático luego de plantearse como uno de sus objetivos estratégicos en materia de empleo público, la implantación de un modelo de Gerencia Pública. Este camino no solo consistió en aplicar lo establecido en la Ley 909 de 2004 sino que acompañó esta tarea con una serie de actividades alternas y complementarias que han procurado permanentemente que la aplicación del modelo no se desvirtúe ni disminuya en su alcance.

[172] Declaración del presidente Juan Manuel Santos Calderón sobre conclusiones de la Comisión Nacional de Moralización, Bogotá, 7 de julio de 2014. http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Julio/Paginas/20150707_06-Palabras-Declaracion-Presidente-Juan-Manuel-Santos-conclusiones-Comision-Nacional-Moralizacion.aspx

Esto es, el desarrollo reglamentario de la Ley 909 en todo lo que afecta a la Gerencia Pública, una efectiva decisión de aplicar el sistema meritocrático en todos los empleos de naturaleza gerencial, liderazgo ejercido por la Presidencia de la República que ha permitido que no desfallezca el empeño por la implementación efectiva del modelo, y la posición constante del Departamento Administrativo de la Función Pública en el diseño e implementación de la política gerencial, que permite hoy contar con:

- Un esquema de definición de perfiles y preparación de pruebas correspondientes.
- Un protocolo con garantías técnicas y de seguridad para la citación, aplicación y calificación de pruebas.
- La garantía de la confidencialidad de los datos y la seguridad de la información de las hojas de vida de los candidatos evaluados.
- Una diversidad de pruebas acordes con las tendencias actuales de evaluación: entrevistas de selección por competencias por medio de incidentes críticos y banco de casos de assessment center para evaluar competencias laborales.

En materia litigiosa, se puede señalar que si bien se presentan varias reclamaciones sobre los resultados de las pruebas de conocimientos, habilidades gerenciales, análisis de antecedentes y entrevistas, en el 100% de los casos se han ratificado los puntajes asignados, demostrando con ello altos estándares de calidad en el proceso.

También, la defensa jurídica ante los tribunales ha sido favorable al Departamento, pues todos los fallos en casos de tutelas contra el Departamento Administrativo han sido favorables.

Tal vez lo más importante es que se ha respetado la tradición administrativa ya que se sigue manteniendo el carácter o naturaleza de los empleos como de “libre nombramiento”, pero se sujeta el ejercicio de la discrecionalidad al cumplimiento de unos mínimos, como son: acreditar la capacidad y competencia requerida para el desempeño de esos empleos.

Y en muchos casos se sigue aplicando la discrecionalidad en el nombramiento pero limitándola a un círculo de aspirantes a través de la conformación de ternas de candidatos sobre las cuales posteriormente se proyecta el nombramiento discrecional.

Sin embargo, también han quedado retos por cumplir. En materia de Gerencia Pública hemos identificado algunos aspectos en los que se podrían realizar ajustes significativos en los lineamientos de política que el Departamento ha brindado en estos años. Los lineamientos expresados en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y en el objetivo institucional de Enaltecer al Servidor Público y su labor, son un punto de partida al respecto. Así, diferentes evaluaciones realizadas por la OCDE, BID, CLAD y las reflexiones propias del equipo de la Función Pública, han permitido identificar los siguientes aspectos críticos:

- Aún persisten algunas barreras a superar, no tanto para culminar un proceso inacabado, sino para mejorar en la implementación del sistema de Gerencia Pública.
- Se conservan resistencias culturales así como previsibles desvíos del modelo que en su momento se previeron, tales como la poca utilidad que se le ha dado a los acuerdos gestión.
- No se ha configurado un cuadro de directivos públicos de carácter permanente, que facilite los procesos de selección y una mejor profesionalización.
- Se han identificado algunas reformas puntuales en el marco normativo que se podrían

introducir a la Gerencia Pública con mayor profundidad.

- No se cuenta con una definición precisa del perfil de competencias de los empleos directivos, a efectos de poder estructurar a través de este instrumento una política de directivos públicos.
- Se podrían identificar algunos empleos directivos que se pudieran proveer mediante procedimientos basados en la libre concurrencia.
- No se ha configurado un marco de responsabilidades por la gestión que permita medirse efectivamente a través de los Acuerdos de Gestión, a partir de los cuales se pueda medir o evaluar el trabajo directivo y, sobre todo de sus resultados.
- Derivado de lo anterior, podría establecerse un sistema de incentivos en función de los resultados de la gestión del directivo, de tal modo que parte de sus retribuciones fueran variables en función de esos resultados.
- Ha faltado tal vez crear en el modelo un cierre a la gestión, lo que se denomina "modelo acabado" (Jiménez: 2006), que se haga en torno a que el cese del directivo esté sujeto a los resultados de la gestión y no tanto a otras circunstancias externas o independientes de esa gestión (tales como la confianza política).
- Otro pendiente que se tiene es la inversión en capacitación de directivos públicos, con el objetivo de que cumplan mejor sus funciones directivas e ir preparando un semillero de directivos públicos profesionales. Son pocos los programas con que cuenta el país, impartidos por universidades públicas o privadas.
- Así mismo, han sido débiles los procesos de seguimiento y evaluación de los procesos meritocráticos.

El modelo "ideal" o estratégico" está muy distante de la situación real y actual. Sobre todo, los problemas más difíciles de superar han estado en el ámbito del cambio cultural y en la conciencia sobre la concepción de lo público y sobre la visión que se tiene del directivo público colombiano. Pero estratégicamente, el propósito para el que está trabajando el gobierno colombiano es que la gerencia pública esté cada vez más cerca de ese modelo ideal, en el que el mérito permee todo el ciclo de vida laboral de los gerentes: ingreso, permanencia y retiro.

Bibliografía

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003.

Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Informe Nacional de Competitividad 2014-2015*. Bogotá: CPC.

Cortázar, J.C.; Lafuente, M. & Sanginés, M. (2014). *Al servicio del ciudadano una década de reformas del servicio civil (2004-13)*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Departamento Administrativo de la Función Pública. *Informe de Gestión Meritocrática: Vinculación de Servidores Públicos Basada en el Mérito - Agosto 2010 – 31 de Diciembre de 2014*. Documento no publicado.

Jiménez Asensio, R. (2002). *Documento de política legislativa sobre situación del empleo*

público en Colombia: Diagnóstico y propuesta de soluciones. Banco Interamericano de Desarrollo.

Jiménez Asensio, R. (2006). *Implantación del Sistema de Gerencia Pública de Colombia: Líneas de Desarrollo de la Ley 909*. Documento no publicado.

Longo, F. (2002). *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil.* Barcelona: ESADE.

Longo, F. (2004). *Mérito y Flexibilidad: La Gestión de las Personas en las Organizaciones del Sector Público.* Barcelona: Paidos.

Longo, F. & Iacoviello, M. (2010). *Metodología para el Diagnóstico de la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2014). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Colombia. La Implementación del buen gobierno*. Paris: OECD.

Strazza, L. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Reseña biográfica

Liliana Caballero Durán

Doctora en Derecho, Ciencias Políticas, Sociales y Económicas especializada en Derecho Penal y Criminología de la Universidad Nacional de Colombia. Ha estado vinculada durante todo su ejercicio profesional al Sector Público colombiano en diversos cargos ejecutivos y directivos y como asesora y consultora.

Se ha desempeñado como Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y alcaldesa encargada, subdirectora del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES, secretaria general de la Universidad Nacional de Colombia, jefe de Inspección y Vigilancia de la Dirección General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN. Además, es Par Académico del Consejo Nacional de Acreditación.

Ha sido asesora y consultora de diversas entidades públicas como la Presidencia de la República, los ministerios de Hacienda, Defensa, Salud, Relaciones Internacionales y Cultura; en los Departamentos Administrativos como el Departamento Nacional de Planeación, COLCIENCIAS, el Departamento Nacional de Estadística-DANE y el Departamento Administrativo de Seguridad-DAS. Ha trabajado también con entidades territoriales como los departamentos de Chocó, Meta y Cundinamarca y los municipios de Quibdó, Cali, Medellín y Cartagena; así como con organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID, la Organización Internacional para las Migraciones-OIM y la Fundación Ford, entre otras entidades.

Tiene amplia experiencia en elaboración de normatividad, formulación de políticas públicas, preparación, ejecución y coordinación de proyectos de desarrollo institucional, gestión jurídica, servicio al ciudadano, organización, administración de talento humano, gerencia pública en general, educación superior, ciencia y tecnología y cultura democrática (incluyendo el programa de Voto Vital y como gerente de la campaña conocida como la Ola Verde).

Fue nombrada por el presidente Juan Manuel Santos en el cargo de directora del Departamento Administrativo de la Función Pública el 26 de agosto de 2014.

Carrera 6 N.° 12-62 Bogotá-Colombia
(1) 3341245-2437100
lcaballero@funcionpublica.gov.co
www.dafp.gov.co

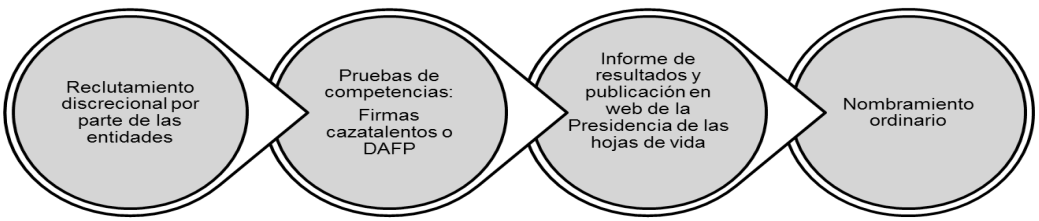
Cuadros, tablas y gráficos

Tabla 1
Consolidado agosto de 2010 a 31 de diciembre de 2014

Clase de proceso	Número de procesos	Número de evaluados
Selección de gerentes públicos	5 716	8 356
Selección de jefes de Control Interno	319	569
Procesos públicos y abiertos	202	5 391
Total	6 237	14 316

Fuente: Informe de Gestión Meritocrática 2010-2014.
Departamento Administrativo de la Función Pública.

Gráfico 1
Proceso de designación de gerentes públicos



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2

Gráfico 3

Resumen

Desde la Constitución de 1991, se estableció el mérito como un principio Constitucional para el ingreso al empleo público, esto no excluía a los directivos públicos, pero no a todos los directivos públicos únicamente a los denominados en cargos de gerencia pública.

En Colombia existen dos grupos diferentes de directivos públicos de libre nombramiento y remoción, el primero denominado como la Alta Dirección del Estado, que son nombrados políticamente a discrecionalidad del Presidente de la República y se encuentran dentro de ellos ministros, viceministros, directores y subdirectores de los departamento administrativos.

El segundo grupo denominados como cargos de gerencia pública se encuentran sujetos a una normatividad que contiene los procedimientos claros para su reclutamiento y selección, este reclutamiento aunque no se elabora de manera abierta, debido a que existe un grado de discrecionalidad de los gerentes de la Alta Dirección del Estado.

Colombia, como la gran mayoría de países de la región, se encuentra desarrollando un proceso permanente de modernización de la administración y la gestión pública; uno de los principales retos a asumir fue el de crear las condiciones institucionales para que el principio de mérito se asentara definitivamente en el sistema de función pública en Colombia, sin limitarlo solo a la carrera administrativa y extenderlo a empleos de libre nombramiento y remoción, sobre todo, de los niveles directivos.

Aunque existe discrecionalidad la ley determinó criterios de mérito, experiencia y capacidad con relación a la labor que va a desempeñar, estos concursos igualmente pueden desarrollarse a partir de empresas privadas especializadas que puedan buscar los ejecutivos; contempla también la posibilidad de organizarlos internamente o de que el Departamento Administrativo de la Función Pública desarrolle los concursos, esto busca establecer altos niveles de confiabilidad con el fin de buscar a los mejores ejecutivos, que fueran capaces e idóneos para ocupar dichos puestos.

Por tanto, se trata de una aplicación sin duda constitucional de un modelo de dirección o gerencia pública que quiere caminar hacia postulados de una profesionalización mayor. Bien es cierto que para mantener la esencia o naturaleza de esos empleos de libre nombramiento y remoción es oportuno que se seleccionen, siempre que sea posible, a los candidatos que acrediten, tras la celebración de las pertinentes pruebas, las competencias exigidas para el desempeño del empleo al que aspiran, y a partir de ahí que se pueda proyectar sobre ese ámbito la elección discrecional por parte del nominador.

Ponencia 3: Los procesos de selección de directivos públicos en el servicio civil chileno

Basilios Peftouloglou Gattas

1. Presentación

El Sistema de Alta Dirección Pública, tras más de una década de su instauración, sigue constituyendo uno de los principales hitos del proceso de modernización del Estado en nuestro país.

Su creación, como consecuencia de los acuerdos político-legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento, adoptados entre gobierno y oposición en enero de 2003, dieron origen a un cambio cultural sustantivo que vino a limitar la discrecionalidad de la autoridad en la provisión de los principales cargos directivos de la Administración Central del Estado, para pasar a proveerlos a través de concursos públicos, basados en la idoneidad y el mérito, sujetos a estándares técnicos de última generación.

El objetivo de los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública fue dotar a las instituciones del gobierno central de equipos directivos que optimizarán la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía y dieran cumplimiento a las políticas y programas definidos por la autoridad.

Con este fin, se configuró un modelo de selección mixto que busca conciliar la idoneidad, la confianza y la gobernabilidad democrática para seleccionar, por concurso público, a los postulantes más idóneos para el cargo, los que son propuestos a la autoridad encargada del nombramiento (presidente de la república o jefe superior de un Servicio Público, según corresponda), la que puede elegir libremente entre los nominados e incluso desestimarlos y solicitar un nuevo proceso de selección.

2. Características del proceso de selección

No todos los servicios públicos se incluyeron en los procesos de selección regidos por el Sistema de Alta Dirección Pública, ya que el mismo se estructuró en torno a la distinción entre organismos que ejecutan políticas públicas y otorgan servicios a la ciudadanía y aquellos que definen políticas públicas, incluyéndose los primeros y excluyéndose los segundos.

En consecuencia, de un total de 127 servicios públicos, la Ley Nº 19.882, que rige el Sistema de Alta Dirección Pública, consideró 99 de ellos y excluyó a 28. Con ello, un total de 3 114 cargos de libre designación gubernamental dejaron de serlo para proveerse por concurso público. De dicho universo 749 cargos (98 de primer nivel jerárquico y 651 de segundo), debían ser provistos a través de los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública. Sin perjuicio de lo anterior, en el curso de la vigencia del Sistema ,se han incorporado nuevos cargos y servicios, alcanzando (a diciembre de 2014), a un total de 113 servicios y 949 cargos, 110 de ellos de primer nivel jerárquico y 839 de segundo.

Los cargos de Altos Directivos de primer nivel corresponden, en general, a jefes de servicio y los de segundo nivel a subdirectores de servicio, directores regionales o jefaturas de unidades organizativas con dependencia inmediata del jefe superior.

Los cargos antes descritos consideran las siguientes características generales:

- Poseer una duración de tres años, pudiendo ser renovados en dos oportunidades
- Son de exclusiva confianza
- Consideran dedicación exclusiva
- Poseen una asignación de Alta Dirección Pública
- Tienen derecho a indemnización
- Suscriben un convenio de desempeño

2.1 Consideraciones básicas

La profesionalización de la función pública favorece el fortalecimiento institucional de los países y la solidez del sistema democrático y es el eje central del adecuado funcionamiento de un Sistema de Alta Dirección Pública, que aspira a ser moderno y capaz de enfrentar los desafíos que imponen los tiempos.

Dotar al Estado de una administración profesional contribuye a crear las condiciones que permiten asegurar los principios de excelencia, transparencia, legalidad, probidad y no discriminación, a través de la aplicación de criterios de idoneidad y mérito.

Por ende, es importante señalar algunas consideraciones básicas de los procesos de selección:

2.1.1 Concursos públicos y de amplia difusión:

La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), debe anunciar cada proceso de selección en diarios de amplia circulación nacional y en sitios web institucionales destinados al efecto. En los avisos, debe dar información suficiente, entre otros factores, de las funciones del cargo, del perfil profesional, las competencias y aptitudes requeridas para desempeñarlo, el nivel referencial de remuneraciones, el plazo de postulación y la forma en que deberán acreditarse los requisitos. Al respecto, es importante señalar que la DNSC ha desarrollado un Sistema de Postulación en Línea que permite a toda la ciudadanía acceder por medios informáticos a la convocatoria de cualquier proceso de selección.

2.1.2 Concursos no discriminatorios:

La ley prohíbe todo acto de discriminación que se traduzca en exclusiones o preferencias basadas en motivos diferentes de los méritos, calificaciones, competencias y aptitudes exigidas para el desempeño del respectivo cargo. Señala que todos los postulantes a un cargo participarán en el proceso de selección conforme a procedimientos uniformes y en igualdad de condiciones.

2.1.3 Concursos basados en la confidencialidad:

Se trata de un proceso que por ley tiene el carácter de confidencial. Es así como el Consejo de Alta Dirección Pública o el Comité de Selección, según corresponda, no conoce la identidad de los postulantes, sino hasta la etapa de las entrevistas finales.

2.1.4 Concursos basados en el mérito y competencias:

Cada candidato es reclutado y evaluado en base a un perfil de selección propuesto por la autori-

dad facultada para el nombramiento y aprobado por el Consejo de Alta Dirección Pública, el que considera las siguientes competencias genéricas: visión estratégica; gestión y logro; liderazgo; relación con entorno y gestión de redes; manejo de crisis y contingencias; innovación y flexibilidad; y conocimientos técnicos.

2.1.5 Concursos con participación público-privada:

Parte importante del proceso de búsqueda y evaluación lo llevan adelante empresas externas especializadas en la materia, líderes respecto de su experticia en el mercado. Dos son los tipos de servicios básicos prestados por estos consultores, el de hunting o búsqueda de candidatos y el de evaluación de los mismos.

2.1.6 Concursos que consideran elementos de mérito con criterios representativos y/o flexibles:

Una vez remitida la nómina de entre tres a cinco miembros a la autoridad, esta puede designar en el cargo a uno de sus integrantes como también declarar desierto el certamen de selección. Del mismo modo, tanto el Consejo de Alta Dirección Pública como los comités de selección pueden, en una fase anterior a la conformación de nómina, declarar desierto fundadamente un concurso.

2.2 Etapas del proceso de reclutamiento y selección

El Sistema de Alta Dirección Pública establece un mecanismo de reclutamiento y selección basado en la determinación de perfiles que miden competencias y permiten atraer hacia la función pública a los profesionales más idóneos para ejercer cargos de primer y segundo nivel jerárquico de la administración central del Estado, a través de procesos públicamente conocidos y apoyados de todas las herramientas modernas utilizadas en la selección de personal. El proceso de selección consta de las siguientes etapas:

2.2.1 Inicio del proceso:

El proceso de selección se inicia, al producirse la vacancia de un cargo directivo en un servicio público adscrito al Sistema, por la solicitud de provisión del cargo realizada por el respectivo ministro o jefe superior del Servicio al Director del Servicio Civil y por la construcción del perfil de selección, que será propuesto por la autoridad y aprobado por el Consejo de Alta Dirección Pública.

2.2.2 Convocatoria:

Consiste en la búsqueda de candidatos que satisfagan los requerimientos definidos en el perfil de selección, la que se realiza a través de un llamado público y abierto de amplia divulgación a través de medios de comunicación masiva y del sitio web del Servicio Civil, la que es posible complementar a través de la contratación de servicios de búsqueda o hunting de candidatos.

2.2.3 Reclutamiento:

La siguiente etapa del proceso de selección es la de reclutamiento, en la cual los postulantes envían sus antecedentes a través del Sistema de Postulación en Línea, mediante formularios

electrónicos accesibles desde el sitio web de la DNSC, dando inicio a la revisión y análisis de la concurrencia de los requisitos légales para postular. Los antecedentes de quienes cumplen con los requisitos legales son remitidos a una empresa consultora asignada para la evaluación de los candidatos.

2.2.4 Evaluación y selección:

La empresa consultora encargada del proceso evalúa a los postulantes mediante el análisis de sus antecedentes y de entrevistas personales. En primer término, los candidatos son evaluados curricularmente, elaborándose un ranking según su adecuación con el perfil de selección. Los postulantes mejor evaluados pasan a la siguiente fase de evaluación, en la que se entrevista a los candidatos y se analizan sus referencias, elaborando informes de evaluación técnica que serán considerados por el Consejo de Alta Dirección Pública o el Comité de Selección en su evaluación final.

A continuación, el Consejo de Alta Dirección Pública o el Comité de Selección, según se trate de un proceso de selección de primer o de segundo nivel jerárquico, entrevista a los candidatos mejor evaluados y conforma la nómina de elegibles que serán entregadas a la autoridad encargada del nombramiento. Si no se reúnen al menos tres candidatos para conformar nómina, el propio Consejo o el Comité de selección, en su caso, declarará desierto el concurso y deberá darse inicio a uno nuevo.

2.2.5 Nombramiento:

La autoridad encargada del nombramiento, que en el caso del primer nivel es la Presidenta de la República y, en el segundo nivel, el respectivo jefe de servicio, comunica su decisión al Director del Servicio Civil y al Ministro del ramo y se informa al elegido. El nombramiento se efectúa a través de un decreto supremo firmado por el Presidente de la República y por el Ministro del ramo y una copia del mismo es archivada por la Dirección Nacional del Servicio Civil, abriéndose un archivo individual del Alto Directivo, en el cual se incluye la información relevante disponible.

Finalmente, se considera un periodo de tiempo para recibir las reclamaciones de los postulantes que consideren que se han producido vicios o irregularidades que afecten su participación igualitaria en el proceso de selección.

3. El Sistema de Alta Dirección Pública a doce años de su instauración

El Sistema de Alta Dirección Pública es uno de los principales hitos del proceso de modernización del Estado chileno. A través de la profesionalización de la función pública, el Sistema puso el acento en las personas, como elemento fundamental en la adaptación del aparato estatal a las crecientes y múltiples demandas impuestas por su proceso de modernización; ya que, más allá de las políticas públicas y de cambios de carácter estructural o procedimental, son personas las que llevan a cabo las transformaciones y, en el ámbito del Estado, son gerentes públicos competentes, innovadores y emprendedores los encargados de liderarlas.

De esta forma, nuestro país propendió a optimizar la gestión pública y la calidad de los servicios que el Estado provee a sus ciudadanos, adaptándolo a los requerimientos que impone el desarrollo y orientándolo al cumplimiento de metas evaluables, a la obtención de resultados, a la

mejor calidad del gasto público, a mayores grados de productividad y crecimiento económico y, en síntesis, a la generación de condiciones que contribuyan a alcanzar una sociedad con mayor igualdad de oportunidades.

Desde 2003 a la fecha, el Sistema ha transitado por diversas fases. En una etapa inicial los esfuerzos se destinaron preferentemente a la instalación de su institucionalidad (compuesta por la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Consejo de Alta Dirección Pública) y a la definición de sus procesos, procedimientos y estándares de funcionamiento. En 2011 se incorpora en la reforma educacional a través de la administración de los procesos de selección de 293 jefes de educación municipal (DAEM) y la participación en la selección de casi 4 mil cargos de directores de escuelas y liceos municipales, como garante del mérito y la idoneidad de los postulantes, en concursos públicos, competitivos y transparentes.

3.1 Principales logros del Sistema de Alta Dirección Pública

A doce años de su instalación, la Alta Dirección Pública se ha constituido en un aporte a la transparencia y legitimidad de la Administración del Estado, ha situado a Chile como referente en la materia; ha contribuido a la modernización de la gestión pública en nuestro país y ha impuesto un estándar de idoneidad y mérito en la selección de algunos de los principales cargos directivos del Estado.

El Sistema de ADP instauró un proceso competitivo y con reglas claras e iguales para todos, con 329 mil postulaciones en doce años (promedio 104 postulaciones por cargo). Además, el 50% de los nombrados no ocupaba el cargo, dando cuenta de un equilibrio entre renovación y valoración de las experiencias de los directivos públicos. Otros logros dicen el 84% de nombrados ocupaba los dos primeros lugares de nómina y que ha habido una baja sostenida de concursos declarados desiertos por el CADP o Comités de Selección, llegando solo a un 8% aproximadamente, los últimos años.

En octubre de 2014, Chile fue reconocido como líder en América Latina en el desarrollo del Servicio Civil, según estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, denominado “Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–2013),” de Juan Carlos Cortázar, Mariano Lafuente y Mario Sanginés. En ese marco, se destaca la legitimación del Sistema, plasmada en su ampliación, en la aplicación de sus procedimientos a la selección de ocupantes de cargos de relevancia que no pertenecen al Sistema y por la extensión del valor del mérito hacia otros niveles del gobierno e incluso hacia otros poderes del Estado, influyendo de manera importante en el avance del país en la materia. En el ranking, Chile avanza, producto de la evolución positiva de la totalidad de los indicadores que componen el Índice de Desarrollo del Servicio Civil.

Cabe destacar que los aspectos que registraron un crecimiento más significativo son los de eficiencia y mérito (en los cuales el Sistema de Alta Dirección Pública representa un particular impacto), mientras que la evolución de los índices de consistencia estructural, capacidad integradora y capacidad funcional ha sido menor. El índice de eficiencia, además de ser el que más creció, es el que presenta un mayor desarrollo, pues obtiene el 85% de la máxima valoración[173].

[173] Ver http://publications.iadb.org/handle/11319/6636?locale-attribute=es.

3.2 Avances de la provisión de cargos 2014-2015

En materia de concursos, el período 2014-2015 ha sido particularmente intenso. Durante el periodo se iniciaron 628 concursos, 124 de primer nivel y 504 de segundo nivel y se proveyeron 344 cargos, 81 de primer nivel y 263 de segundo nivel; de ellos 277 corresponden a cargos del Sistema de Alta Dirección Pública y 67 a cargos no adscritos al mismo que la ley ordena proveer conforme a sus procedimientos o con la participación de su institucionalidad.

Durante el año 2014-2015 las responsabilidades del Sistema continuaron incrementándose. Se adscribieron a él once nuevos cargos (seis de primer nivel jerárquico y cinco de segundo), lo que significa que el Sistema de Alta Dirección Pública consta de 949 cargos, 110 de primer nivel y 839 de segundo y, además, participa en la selección de 305 cargos no adscritos, 101 de primer nivel y 204 de segundo.

Además, la Alta Dirección Pública ha permeado el valor del mérito al resto del Estado, extendiéndose más allá de sus fronteras originales, al aplicarse sus procedimientos o hacer participar a su institucionalidad en la selección de 305 cargos en 215 servicios e instituciones que no forman parte del Sistema, entre los que se cuentan cargos de Directores de CODELCO; miembros de los tribunales ambientales y tributarios y aduaneros; integrantes del Consejo Nacional de Educación; miembros de los paneles de expertos del Ministerio de Transportes y telecomunicaciones y del Panel de Concesiones de Obras Públicas, e integrantes del Comité de Auditoría Parlamentaria, entre otros.

3.3 Avances de los procesos de selección en el ámbito de la Educación

La ley de Calidad y Equidad de la Educación dispuso la participación del Sistema de Alta Dirección Pública en la selección de los jefes de departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) y de 3 960 cargos de directores de escuelas y liceos municipales, lo que da cuenta de la envergadura de las responsabilidades que le han sido asignadas. Así, este nuevo sistema de selección estableció la realización de concursos públicos con la participación del Sistema de Alta Dirección Pública, decisión fundada en la exitosa experiencia de la ADP en materias de selección de directivos para el Estado, incorporando en los nuevos procesos de selección los valores que rigen este sistema, a saber, la idoneidad, el mérito, la transparencia y la no discriminación.

En lo relativo a los avances en concursabilidad de este nuevo sistema para el ámbito educacional municipal, los procesos concursales de Jefaturas DAEM (en los casos en que se tienen más de 1 200 estudiantes matriculados), de los 197 insertos en el sistema, 124 cargos han sido publicados y 105 nombrados a partir de 2012, lo cual representa un 53.3% de nombramientos respecto al total de cargos. En cuanto a los nombramientos, solo un 25% ocupaba el cargo al momento del concurso, mientras el 75% no lo hacía previamente, lo cual representa un importante avance en renovación directiva. De manera similar, un 83% de estos profesionales son hombres, mientras las mujeres solo constituyen un 17% de los nombramientos efectuados, dato que plantea ciertos desafíos respecto a la atracción de candidatas idóneas a los procesos concursales.

En relación a la concursabilidad de Jefaturas DAEM con menos de 1 200 estudiantes matriculados, observamos que de los 97 insertos en el sistema, 36 han sido nombrados, lo que representa un grado de avance del 37.1% del total de cargos. Respecto a la caracterización de

nombramientos, cabe destacar que solo un 16% de los profesionales designados ocupaba el cargo al momento del concurso, lo cual demuestra un nivel importante de renovación en este nivel. El 12% de los nombrados son mujeres.

En términos de concursabilidad de Directivos de Establecimientos Municipales, de 3 960 cargos a concursar a nivel nacional, 2 614 cargos (66%) han sido convocados o concursados y se registran 1 585 nombramientos de directores de escuelas y liceos municipales en todo el país, es decir, un 40% de avance a junio de 2015. A junio de 2015, el promedio de postulantes por concurso es de 53 profesionales, lo que significa un paulatino aumento de postulaciones en comparación con los primeros años de aplicación del sistema, cuando llegaban aproximadamente a diez postulantes. En términos de distribución por género, 53% de estos directivos son hombres y un 47% mujeres, invirtiéndose la proporción respecto a nombramientos del anterior sistema. En definitiva, el impacto de los nombramientos en el total de la matrícula es del 53%.

El trabajo colaborativo con todos los actores del sistema, en especial con los municipios, ha permitido generar un círculo virtuoso y la paulatina instalación (en el marco de una relación de pleno respeto a la autonomía de los gobiernos locales) de un cambio cultural muy significativo: la introducción del mérito como condición básica para ejercer un cargo de responsabilidad directiva en la educación municipal. A tres años de la puesta en marcha de la Ley N.° 20.501, el Sistema de Alta Dirección Pública se encuentra abocado a reforzar su alianza con los municipios; a homologar y mejorar los estándares técnicos de las Asesorías Externas; a difundir las convocatorias, y a perfeccionar su funcionamiento.

4. Dificultades del proceso de selección

En este período, como ya había ocurrido en 2010, el Sistema de Alta Dirección Pública volvió a verse fuertemente impactado por el cambio de coalición gobernante. Es así como en el primer año del Gobierno del presidente Sebastián Piñera se solicitó la renuncia no voluntaria del 63% de los Altos Directivos Públicos de primer nivel jerárquico vigentes al 11 de marzo de 2010 y del 24% de los de segundo nivel y, entre el 11 de marzo y el 31 de diciembre de 2014, el Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet desvinculó en forma no voluntaria al 64 % de los Altos Directivos Públicos de primer nivel y al 43% del segundo.

Este tema constituye, sin lugar a dudas, el principal obstáculo que enfrenta el Sistema, con la complejidad de que se trata de un problema estructural, toda vez que la posibilidad de solicitar la renuncia a los Altos Directivos Públicos constituye una facultad legal y es parte integrante del modelo de Alta Dirección Pública imperante.

En relación con lo anterior, otra dificultad que ha tensionado al sistema es el nombramiento de ocupantes transitorios y provisionales. El diseño del modelo permite a la autoridad nombrar a ocupantes transitorios y provisionales (TyP) de los cargos, quienes los ejercen mientras se lleva a cabo el concurso público, y no tienen impedimento para participar en el concurso destinado a proveer el mismo cargo que ejercen. Lo anterior genera un incentivo al cese de los Altos Directivos Públicos nombrado por un gobierno anterior y al nombramiento de ocupantes transitorios y provisionales, afectando la percepción de legitimidad de los concursos y debilitando la atracción de nuevo talento para el servicio público.

Por otra parte, al considerar los problemas que aquejan al Sistema, cabe destacar la situación de los cargos críticos del sector salud y del Instituto Médico Legal. En efecto, la Alta Dirección

Pública selecciona a los ocupantes de 324 cargos del sector salud, lo que corresponde al 34% del total de cargos. De los mismos, un 52% son cargos de subdirector médico de servicios de salud y de hospital y de director de hospital, los que han presentado históricamente dificultades en su provisión tal como lo reflejan las bajas tasas de postulación y el alto número de concursos declarados desiertos.

Al analizar las causas de esta situación, se ha concluido que entre ellas se encuentran las rentas asociadas a los cargos y el elevado costo de oportunidad de los médicos; la exigencia de dedicación exclusiva en el desempeño del cargo; la pérdida de cargos de planta de los profesionales de carrera que asumen cargos de Alta Dirección Pública, y la falta de incentivos suficientes. Al respecto, se ha propuesto diversas fórmulas para hacer frente a esta situación, implementándose algunas de ellas tales como el aumento de la Asignación de Alta Dirección Pública; la flexibilización de los requisitos para ejercer el cargo de subdirector médico y de las condiciones de desempeño, y la retención de empleos anteriores incompatibles durante el primer período de nombramiento.

Como modo de hacer frente a las situaciones antes descritas, se hace imperativo introducir reformas legales. Esta inquietud ha sido compartida por el Consejo de Alta Dirección Pública, por los distintos gobiernos y por la opinión pública.

En 2013 y en 2014 (con el fin de propiciar el adecuado funcionamiento del Sistema mientras se llevan a cabo las reformas legales), se dictaron instructivos presidenciales que vinieron a sumarse a los dictados con idéntico propósito en 2009 y 2010. Todos ellos coinciden en prescribir medidas tendientes a restringir el ejercicio de facultades para directivos provisionales y transitorios; recomendar la asistencia de jefes de servicio invitados por el Consejo a explicar las razones de una desvinculación; incorporar al perfil los lineamientos generales del Convenio de Desempeño, y adoptar medidas tendientes a acotar la duración de los concursos, entre otras. Ya en 2013 (a fines del Gobierno del presidente Piñera) se presentó el proyecto de ley que perfecciona la gestión del sector público, mediante nuevas herramientas de gestión y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública, el que propuso incluir nuevos cargos y servicios; adoptar medidas destinadas a evitar la alta rotación directiva y limitar los nombramientos transitorios y provisionales; fortalecer los Convenios de Desempeño; aumentar la eficiencia de los procesos de selección; perfeccionar aspectos procedimentales, y otorgar facultades al Servicio Civil para impulsar la gestión de personas en el sector público. Sin embargo, este proyecto de ley no fue aprobado en el Congreso.

En la misma línea, este año el Gobierno de la presidenta Bachelet envió un proyecto de ley que fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil y perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública. Entre otros aspectos, el proyecto establece nuevas funciones y atribuciones para el Servicio Civil que tiene como objeto la supervisión y perfeccionamiento de la política de gestión y desarrollo de personas en los servicios de la administración civil del Estado; define nuevas funciones y facultades para el Consejo de Alta Dirección Pública; fortalece los convenios de desempeño; incluye nuevos servicios al Sistema de Alta Dirección Pública y en algunos servicios ya incorporados, se suman cargos adicionales; finalmente se suprime la figura de directivos transitorios y provisionales, siendo el subrogante quien ocupe el cargo en tanto se provee la vacante.

5. Desafíos y reflexiones finales

A doce años de iniciada la puesta en marcha del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile, los resultados son claramente satisfactorios: la instalación del mérito como condición para ejercer un cargo de responsabilidad directiva en el Estado con más de un 90% de cargos adscritos concursados y la permanente ampliación del Sistema. Es así que el Servicio Civil deberá enfrentar nuevos desafíos en los próximos años. Algunos de estos son:

a) Profesionalización de la función pública y alternancia en el poder. Tras la experiencia adquirida al cabo de dos cambios de coalición gobernante y el impacto producido por ellos en el Sistema de Alta Dirección Pública, es posible afirmar que su principal desafío es trascender los cambios de gobierno y proyectarse en un marco de alternancia en el poder. Se requiere explorar fórmulas, aprobar reformas legales y adoptar medidas destinadas a generar mayores niveles de estabilidad de los directivos seleccionados a través del Sistema de Alta Dirección Pública.

b) Perfeccionamientos legales del Sistema de Alta Dirección Pública. En directa relación con el punto anterior, es que la presidenta Bachelet ha impulsado un nuevo proyecto de ley destinado a perfeccionar y fortalecer el Sistema de Alta Dirección Pública, con el propósito de superar falencias detectadas durante su desarrollo y lograr proyectarlo adecuadamente, de modo de permitirle hacer frente a nuevos desafíos en forma eficiente, eficaz y exitosa.

c) Perfeccionamiento de los procesos de selección del ámbito de la educación. El Sistema de Alta Dirección Pública en el ámbito de la educación, deberá contribuir a generar mayores grados de coherencia entre la Ley N.° 20.501, sobre Calidad y Equidad de la Educación y el proceso de Reforma Educacional en marcha, prestando particular atención al impacto que en la selección de directores de escuelas y liceos genere el cambio de entorno, derivado del proceso de desmunicipalización de la educación. Simultáneamente, se deberá avanzar en la provisión de cargos, proyectándose el desarrollo de aproximadamente 1 000 concursos de directores de establecimientos Educacionales Municipales y de 85 concursos de jefes de DAEM, considerando que la meta definida por la ley es proveer la totalidad de los cargos a diciembre de 2016.

   Con el propósito de potenciar los resultados del trabajo desarrollado, se continuará con una línea de estudios y sistematización destinados a profundizar el conocimiento de temas relevantes, para lo cual se trabajará en conjunto con el Ministerio de Educación y la academia; se pondrá especial énfasis en incorporar en la construcción de perfiles no solo competencias de liderazgo y gestión, sino que también las particulares necesidades de cada comunidad educativa y del contexto cultural específico de cada territorio, y se incrementará la colaboración con los profesionales del ámbito municipal responsables de conducir a nivel local los procesos de selección, con el fin de fortalecer sus capacidades mediante el trabajo de asesoría técnica que desarrolla el equipo de Educación.

d) Acompañamiento y desarrollo de Altos Directivos Públicos. El Servicio Civil, dado el aumento del número de cargos que deben proveerse a través del Sistema y los recursos disponibles, ha optado por potenciar acciones que estima podrán generar un mayor impacto en la gestión directiva. En esta línea, ha puesto en marcha el nuevo modelo de desarrollo directivo.

e) Posicionamiento y difusión del Sistema de Alta Dirección Pública. Es necesario potenciar el posicionamiento y difusión del Sistema, fortaleciendo el conocimiento que actualmente tiene la ciudadanía del sistema, lo que contribuiría a incrementar su valoración y; por tanto, su proyección futura, así como también convocando a potenciales postulantes, mejorando el reclutamiento de candidatos y atrayendo talento directivo al Estado chileno.

Para ello, entre otras acciones, se realizarán campañas masivas de difusión en medios de comunicación radial, portales electrónicos y redes sociales profesionales. También se promo verá el Sistema en charlas con estudiantes de posgrado y de universidades, de manera que sea considerado como una opción de desarrollo profesional en el futuro.

Consciente de estos desafíos, el Servicio Civil se ha fijado (en los diversos ámbitos de su competencia) nuevas metas que alcanzar y proyectos que implementar:

- **Inicio de nuevo Convenio Marco con empresas consultoras**. A finales de 2015, se espera contar con un nuevo conjunto de consultores expertos especializados en búsqueda y evaluación de candidatos para el Sistema de Alta Dirección Pública, que aseguré un marco imparcial y eficiente para la provisión de estos fundamentales cargos públicos, que se ponen a disposición de la ciudadanía a través de esta institucionalidad.
- **Digitalización de los títulos de candidatos**. Se está desarrollando un sistema con una base digital de certificados de título, que permite a los postulantes que han participado en concursos de ADP anteriormente, poder acreditar un requisito legal de manera simple, expedita y disminuyendo el costo de postular.
- **Carpetas electrónicas para entrevistas**. Se reemplazaron las carpetas físicas que utilizan el Consejo y los Comités para las entrevistas finales por carpetas digitales que cargan en sus tablets o notebooks. De esta forma, se mejoran los tiempos de entrega de los antecedentes de los postulantes y hay más tiempo para realizar la lectura de su carpeta y preparar las entrevistas. Además, se evita cualquier posible error en la entrega de las carpetas y se presta un servicio acorde con los avances tecnológicos del Servicio Civil.
- **Metodología de Análisis Curricular**. Se aprobó una nueva metodología que permite distinguir entre cargos más técnicos de aquellos donde lo que predomina es la experiencia en gestión. Además, facilita la identificación de antecedentes o características específicas en cada categoría de la metodología. También mejora el ordenamiento de los candidatos, de acuerdo al ajuste existente entre la experiencia señalada en el currículo y lo solicitado en el perfil del cargo.
- **Perfil de Selección de Altos Directivos Públicos**. Se busca mejorar el proceso de reclutamiento y selección de ADP, a través de la actualización del modelo de Perfil de Selección. Se enfatiza el rol del ADP como “Servidor Público”. Además, se revisarán los Atributos o competencias y aspectos formales y de estructura del perfil. El proyecto está en ejecución y debe estar implementado durante segundo semestre de 2015.
- **Nuevo sistema de postulación en línea**. Se incorpora nueva tecnología para la postulación en línea, que mejora la usabilidad para candidatos, Servicio Civil y empresas consultoras. Cumple además con estándares de accesibilidad para personas con discapacidades visuales. Entrega oportuna de información de avances de concursos a ciudadanos y candidatos. También incorpora guías interactivas y preguntas frecuentes. Finalmente, permite la integración con otros sistemas externos, ejemplo: Registro Civil y la Contraloría General de la República. Su implementación está fijada para fines del año 2015.

En la convicción del beneficio que el Sistema de Alta Dirección Pública reporta para nuestro país, todas las mejoras y logros alcanzados fortalecen la consolidación del modelo y avance hacia la proyección de una de las políticas públicas más exitosas en nuestro proceso de modernización de la gestión pública.

Bibliografía

Cortázar, J.C.; Lafuente, M., & Sanginés M. (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington D.C.: BID.

Reseña biográfica

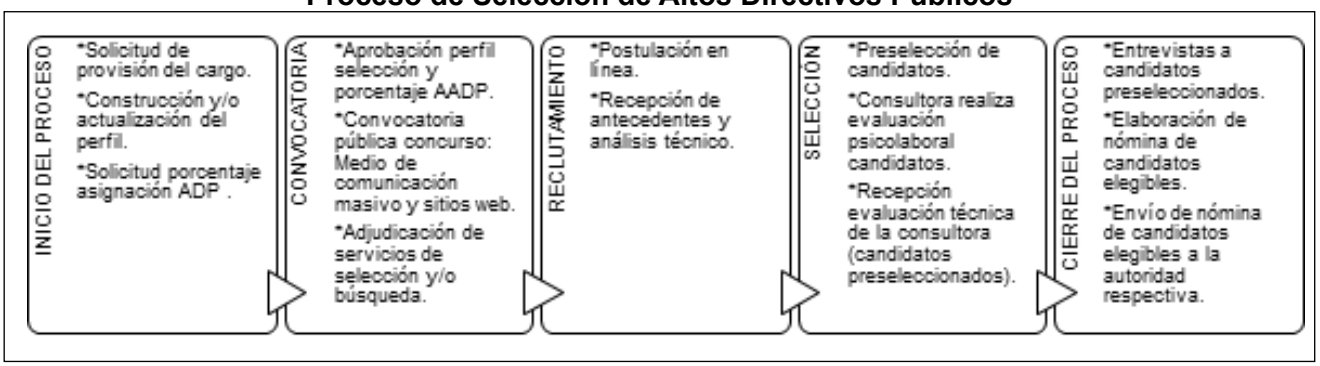
Basilios Peftouloglou Gattas

Abogado de la Universidad de Chile, Magíster en Gestión Pública y Gobernabilidad del Instituto Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, Coach Ontológico certificado por Newfield Network y Diplomado en Gestión Pública Regional y Local, Universidad Alberto Hurtado. Fue distinguido por la Comisión Fulbright con la Beca Hubert Humphrey 2014-2015 para realizar estudios de especialización y pasantía profesional en el ámbito de Análisis Estratégico de Políticas Públicas y Administración del Estado, perfeccionamiento que realizó en Universidad de Washington, Estados Unidos.

Actualmente es subdirector de Alta Dirección Pública en la Dirección Nacional del Servicio Civil, institución a la cual ingresó el año 2008 y donde se desempeñó previamente como abogado senior de División Jurídica y Asuntos Institucionales y jefe de Reclutamiento y Selección de Alta Dirección Pública. Es académico de la facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales desde el año 2011, institución que le ha otorgado el premio por Excelencia de Docencia los años 2012, 2013 y 2014.

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1
Proceso de Selección de Altos Directivos Públicos



Resumen

El Sistema de Alta Dirección Pública, a doce años de su instauración, sigue constituyendo uno de los principales hitos del proceso de modernización del Estado en Chile.

El Sistema de Alta Dirección Pública ha establecido un mecanismo de reclutamiento y selección basado en la determinación de perfiles que miden competencias y permiten atraer hacia la función pública a los profesionales más idóneos para ejercer cargos de primer y segundo nivel jerárquico de la administración central del Estado, a través de procesos públicamente conocidos y apoyados de todas las herramientas modernas utilizadas en la selección de personal.

Los procesos de selección son concursos públicos y de amplia difusión; no discriminatorios; confidenciales; basados en el mérito y competencias; con participación público-privada; y que consideran elementos de mérito con criterios representativos y/o flexibles.

El Sistema de ADP instauró un proceso competitivo y con reglas claras e iguales para todos, con 329 mil postulaciones en doce años (promedio 104 postulaciones por cargo). Además, el 50% de los nombrados no ocupaba el cargo, dando cuenta de un equilibrio entre renovación y valoración de las experiencias de los directivos públicos. Otros logros dicen relación con que el 84% de nombrados ocupaba los dos primeros lugares de nómina y que ha habido una baja sostenida de concursos declarados desiertos por el CADP o Comités de Selección, llegando solo a un 8% aproximadamente, los últimos años. Además, se ha ido ampliando el sistema. Es así como, por ejemplo, la ley de Calidad y Equidad de la Educación dispuso la participación del Sistema de Alta Dirección Pública en la selección de los jefes de departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) y de 3 960 cargos de directores de escuelas y liceos municipales, lo que da cuenta de la envergadura de las responsabilidades que le han sido asignadas.

Sin embargo, en este período, como ya había ocurrido en 2010, el Sistema de Alta Dirección Pública volvió a verse fuertemente impactado por el cambio de coalición gobernante. Es así como en el primer año del Gobierno del presidente Sebastián Piñera se solicitó la renuncia no voluntaria del 63% de los Altos Directivos Públicos de primer nivel jerárquico vigentes al 11 de marzo de 2010 y del 24% de los de segundo nivel y, entre el 11 de marzo y el 31 de diciembre de 2014, el Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet desvinculó en forma no voluntaria al 64% de los Altos Directivos Públicos de primer nivel y al 43% del segundo.

Para enfrentar esta y otras dificultades, el Gobierno de la presidenta Bachelet envió este año un proyecto de ley que fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil y perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública. Entre otros aspectos, el proyecto establece nuevas funciones y atribuciones para el Servicio Civil que tiene como objeto la supervisión y perfeccionamiento de la política de gestión y desarrollo de personas en los servicios de la administración civil del Estado; define nuevas funciones y facultades para el Consejo de Alta Dirección Pública; fortalece los convenios de desempeño; incluye nuevos servicios al Sistema de Alta Dirección Pública y en algunos servicios ya incorporados, se suman cargos adicionales; finalmente se suprime la figura de directivos transitorios y provisionales, siendo el subrogante quien ocupe el cargo en tanto se provee la vacante.

Es así que el Servicio Civil deberá enfrentar nuevos desafíos en los próximos años, tales como:

- Trascender los cambios de gobierno y proyectarse en un marco de alternancia en el poder.
- Fortalecer el Sistema de Alta Dirección Pública mediante perfeccionamientos legales.
- Perfeccionar los procesos de selección del ámbito de la educación.
- Perfeccionar el acompañamiento y desarrollo de Altos Directivos Públicos.
- Posicionar y difundir el Sistema de Alta Dirección Pública con el propósito de extender el conocimiento que actualmente tiene la ciudadanía y de convocar a potenciales postulantes.

Ponencia 4: Factores para el ajuste del Perfil del Directivo al Puesto Específico a partir de la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos

Mayerlin Pacheco Abarca

1. Antecedentes

Uno de los problemas que ha enfrentado el Estado y que reclama la población es la ineficiencia de sus entidades públicas, principalmente, la falta de gestión que impide dinamizarlas, y esto se debe a diversos factores, como la poca capacidad del recurso humano. Por ello y para tratar de afrontar este problema, se presentaron en el pasado varias propuestas de soluciones pero ninguna pudo concretarse al no presentar una estrategia viable operativa y económicamente. Es por ello, entre otras razones, que la percepción ciudadana no es favorable a la administración pública, pues no se cuenta con directivos con la formación y experiencia necesaria que los puestos requieren.

En ese contexto, se realizó un análisis de los directivos en la Administración Pública, encontrando como contexto común que el Estado no contaba con personal directivo capaz de revertir los problemas públicos, debido a que las capacidades gerenciales del personal directivo no cumplía con las expectativas.

Se podía apreciar una alta rotación de directivos (libre designación y remoción), que incidía en la no continuidad de las políticas, sumado a los problemas de corrupción, bajos ingresos de los directivos, abuso de la confianza y escaza o nula evaluación de su gestión. Los directivos no eran seleccionados por mérito y trasparencia, en ese sentido, era complicado que tomaran decisiones para implementar políticas y gestionar recursos públicos transformándolos en servicios para la ciudadanía.

En esas circunstancias, mediante el Decreto Legislativo N° 1024 se crea y regula el cuerpo de gerentes públicos, modelo de gestión directiva que mediante un proceso de selección meritocrático, incorpora a profesionales altamente competitivos, para mejorar la capacidad gerencial en las entidades públicas siendo asignados en puestos de dirección y gerencias de mando medio en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). Es así que, en el año 2009 el proceso de modernización del Estado empieza a tomar forma cuando se asignan a los primeros profesionales incorporados al cuerpo de gerentes públicos.

Los gerentes públicos, son la avanzada de la reforma del Servicio Civil Peruano, conceptuándolos como aquellos profesionales que pueden llevar a una mejor gestión de las inversiones, de la ejecución presupuestal, que impulse un mayor crecimiento económico y contribuya con la reducción de los niveles de corrupción y pobreza, trabajando hacia la orientación a resultados.

Las convocatorias para gerentes públicos se realizan mediante la determinación previa de puestos tipo en el Estado, los cuales son elaborados mediante una metodología específica para levantar perfiles y establecen tanto los requisitos mínimos como las competencias necesarias para responder adecuadamente en un cargo requerido.

Los profesionales que son parte del Cuerpo de Gerentes Públicos han postulado a concursos públicos atendiendo a un perfil de puesto, por ello son asignados en posiciones cuyas funciones

se encuentren vinculadas con su perfil y puedan desarrollar capacidades de dirección y gerencia en la Administración Pública.

En el cuerpo de gerentes públicos se sustenta la reforma del segmento directivo dentro de la Reforma del Servicio Civil, a la fecha, SERVIR ha realizado ya trece convocatorias desde el año 2009 y se encuentran incorporados 564 profesionales provenientes de todas las regiones del Perú, dado que los procesos de selección son convocados a nivel nacional. De manera progresiva y considerando la demanda de puestos que han ido solicitando las entidades públicas se han ampliado los perfiles de puestos tipo.

Se experimenta una descentralización del cuerpo de gerentes públicos referida a dos aspectos, por un lado el interés de los profesionales que se han incorporado y que tienen como lugar de nacimiento o residencia habitual alguna región del Perú, así como el incremento de entidades de alcance nacional, regional o local, que ha incrementado la demanda de solicitudes de asignación hacia SERVIR; por ello, la descentralización del cuerpo de gerentes públicos, viene siendo un gran reto y busca sostenerse en el tiempo, pretende además, de la orientación a resultados y el servicio al ciudadano, la transferencia de conocimientos y capacidades de parte de los gerentes públicos hacia su personal, en entidades donde antes ello no era posible.

Por su diseño, el cuerpo de gerentes públicos permite la adaptación de los profesionales que lo conforman, en los distintos contextos a los que se enfrentan cuando asumen puestos directivos, con la finalidad de mejorar el nivel de servicio y propiciar soluciones a los problemas, lo cual ha mostrado avances evidentes en la satisfacción de las entidades públicas, el aumento de la demanda sostenido en el tiempo, así como el cumplimiento de las metas propuestas y el impacto en la ejecución del gasto, orientado al bienestar ciudadano y consolidando aprendizajes para poder mantener la reforma del segmento directivo en el marco de la Ley del Servicio Civil.

En ese sentido cuando una entidad pública efectúe su pase e inicie el concurso meritocrático de sus puestos de dirección se van a mantener los mismos estándares de profesionalización que se aplican ya en el cuerpo de gerentes públicos.

En la actualidad, los puestos directivos se encuentran ocupados por personal de confianza colocados con el ingreso de las autoridades políticas de turno y no necesariamente cumplen el perfil del puesto que desempeñan. Los gerentes públicos asignados por SERVIR, en cambio, se convierten en un engranaje entre las decisiones políticas de las autoridades y la experiencia técnica de los profesionales. Son verdaderos gerentes seleccionados por sus conocimientos y competencias, librados de la arbitrariedad política de ser removidos en cualquier momento, como sucede con los servidores de confianza.

El diseño y la implementación del cuerpo de gerentes públicos responden a las características y a la problemática de la realidad peruana, considerando también que ha recogido la influencia y experiencia de varios modelos, resaltando particularmente el caso de nuestros países vecinos de Chile, Brasil y Argentina.

La apuesta política por la reforma es de vital importancia, más allá de los diferentes matices políticos, la reforma del servicio civil peruano es de importante necesidad, en ese sentido, tenemos como referencia principal la Alta Dirección Pública de Chile, la cual contó con el apoyo político del congreso chileno. En el caso peruano se aprovechó que el Ejecutivo contaba con las facultades legislativas para insertar las mejoras como una oportunidad de generar un cambio.

Una diferencia con el modelo chileno radica en que el cuerpo de gerentes públicos busca establecer sinergias para incentivar el flujo de información y conocimiento de la problemática y oportunidades que presenta la gestión directiva en nuestro país. Se incorpora en el Perú otro factor que no está presente en otros países y es que se trata de un sistema facultativo y voluntario, las entidades no están obligadas a contratar a un gerente público. Son ellas mismas las que solicitan a SERVIR la asignación de un gerente en un puesto determinado.

A la fecha no se cuenta con sustento legal imperativo que obligue a las entidades públicas a contar con un número determinado de gerentes públicos en puestos directivos (sean estos de libre designación o remoción); ya que, actualmente el segmento directivo se caracteriza por encontrarse politizado, es decir, predomina la confianza política y la lealtad a sus superiores. Será más adelante con la implementación de la Ley del Servicio Civil que todo el segmento directivo tenga que cumplir requisitos para los cargos establecidos en los perfiles de puestos y se limitará también la designación por confianza a un porcentaje no mayor al 5% del total de servidores en una entidad, buscando el acceso meritocrático a los cargos.

El modelo del cuerpo de gerentes públicos, mediante el Decreto Supremo N.° 108-2009-EF ha establecido la Política Remunerativa que comprende la escala de ingresos dividida en cinco niveles de remuneración básica mínima y máxima, y cataloga los puestos a ocupar en las diferentes entidades según su complejidad. La política remunerativa establece un sistema de valoración de puestos, que se basa en la determinación de factores, subfactores y niveles, atendiendo al nivel jerárquico del cargo, la responsabilidad, la experiencia y el nivel académico requerido por el puesto, mediante la asignación de puntos en cada nivel. Para ello se tiene en consideración además el presupuesto institucional de la entidad, las áreas a cargo (estructuradas o no), los sistemas administrativos que opera, así como otros elementos como la experiencia general y específica establecida en el perfil del puesto, conjugando estos factores e incorporando el antecedente remunerativo del gerente a proponer como el presupuesto de la entidad para dicho cargo, se determina un monto básico a percibir. Es decir, que analizando la complejidad del cargo y de las funciones a desempeñar se va determinando la política remunerativa.

Podemos concluir que el modelo de gestión directiva de SERVIR, se ha basado en los subsistemas de gestión de recursos humanos, experiencia aplicada por el Cuerpo de Gerentes Públicos. En base a ello se viene brindando asistencias técnicas a las entidades que se encuentran en proceso de tránsito para pasar al nuevo régimen de la Ley del Servicio Civil.

2. Marco teórico

a. Proceso de asignación de Gerentes Públicos

El cuerpo de gerentes públicos tiene por objetivos el convocar a profesionales capaces para los puestos de dirección y gerencia de mando medio, a través de procesos transparentes y competitivos; busca además desarrollar capacidades de dirección y gerencia en la Administración Pública y asegurar su continuidad; profesionalizar gradualmente a los niveles más altos de la administración pública e impulsar la reforma del servicio civil mediante los profesionales que lo conforman contribuyendo con las entidades de todos los niveles de gobierno para aportar de manera meritocrática en la gestión de las mismas.

Atendiendo a este régimen laboral especial, se configura la “asignación” a un “cargo de destino”,

es así que se introduce una figura jurídica por la cual los gerentes públicos son colocados por SERVIR mediante un proceso denominado “Proceso de Asignación” en las diferentes entidades que los requieren.

El proceso de asignación de gerentes públicos se desarrolla siguiendo algunos procedimientos que señalaremos a continuación y que se encuentran plasmados en el Decreto Legislativo N.° 1024 y su reglamento (Decreto Supremo N.° 030-2009-PCM), así como en normas específicas como la Resolución de Presidencia Ejecutiva N.° 168-2013-SERVIR-PE que aprueba las disposiciones del proceso de selección, incorporación y asignación de gerentes públicos.

Sabemos que la gestión de recursos humanos es un proceso complejo pero a la vez sumamente importante en todo tipo de organizaciones privadas y públicas, en donde los perfiles de puesto tienen un rol central, pues articulan el sistema de gestión administrativa de recursos humanos; en ese sentido es vital el análisis fino respecto al perfil del Gerente Público considerando sus competencias para poder realizar una asignación de la mejor manera.

a.1 Solicitud suscrita por el titular de la entidad

Las solicitudes o requerimientos de gerentes públicos por parte de las entidades de los tres niveles de gobierno, se realizan mediante un oficio suscrito por el titular del pliego (es decir, la más alta autoridad facultada para designar directivos y responsable de la conducción de la entidad solicitante), este documento debe estar dirigido a presidencia ejecutiva de SERVIR, se debe señalar con exactitud el número de gerente públicos, la denominación de los cargos requeridos y se debe además adjuntar copia de los documentos de gestión correspondientes a los cargos solicitados (ROF, MOF, CAP y PAP); estos documentos pasarán por un análisis con la finalidad de aprobar un cargo de destino como se explicará más adelante.

En caso se trate de una entidad que cuenta con un directorio o de una municipalidad, se deberá contar con el acta de aprobación del mismo o de la sesión de consejo por la cual sus miembros aprueban solicitar a SERVIR gerentes públicos en determinados cargos, este requisito tiene por finalidad garantizar el debido respaldo político e institucional en estas entidades hacia la gestión de los gerentes evitando el sesgo por tintes políticos u otros intereses que aún se ven en nuestra realidad y organización nacional.

Asimismo, la entidad debe completar la información contenida en una ficha de requerimiento de gerente público, según formato establecido por la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, este documento tiene por finalidad recabar mayor información del cargo, debe ser suscrita por una persona autorizada (gerente de Administración o Recursos Humanos), los datos requeridos permiten identificar con mayor claridad el nivel de reporte del puesto, el régimen laboral, principales funciones, áreas a cargo, sean estas estructuradas o no y obtener el detalle de los ingresos mensuales al cargo, que la entidad viene aportando, permitiendo que se pueda considerar como aporte de la entidad, el cual, sumado al complemento remunerativo, producto de la valorización del cargo que realiza SERVIR se determine la denominada “política remunerativa”, con estos documentos completos se inicia el proceso de asignación de gerentes públicos.

a.2 Aprobación de Cargo de Destino

En ese sentido, estamos refiriéndonos a la asignación de gerentes públicos como voluntaria, los titulares de las entidades deben solicitar expresamente a SERVIR los cargos requeridos,

cuyo contenido principal ha de ser de gerencia o de gestión, para ello es necesario conocer las funciones del cargo, se utilizarán los documentos de gestión de la entidad como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) o el Manual de Organización y Funciones (MOF) o en su defecto el Manual de Operaciones, en caso se trate de entidades nuevas o de reciente creación.

Se tomará en cuenta el lugar que ocupa dentro de la estructura orgánica de la entidad, la denominación del cargo según el Cuadro de Puestos (CAP) y se debe además ubicar la familia de puestos a la que pertenece con la finalidad de poder determinar un perfil de puesto tipo para cada cargo solicitado.

a.3 Suscripción de Convenio Marco

Luego de la aprobación del cargo de destino y en caso no se contara con un convenio marco con SERVIR, se procede a elaborar el "Convenio Marco para la Asignación de Gerentes Públicos" que deberá ser suscrito por SERVIR y la Entidad Solicitante, este es un documento de cooperación interinstitucional que sienta las bases y se establecen los lineamientos generales tanto para la entidad de destino (solicitante) como para SERVIR, tiene por finalidad garantizar las obligaciones de ambas entidades y consiste en un requisito previo al convenio específico que posteriormente se dará con la asignación del gerente público.

El convenio marco consta de doce cláusulas, comenzando con la introductoria por la que se identifica a las partes que participan y a sus representantes legales debidamente acreditados, el marco legal que lo regula, los antecedentes que lo originan, la finalidad del convenio que radica principalmente en establecer los lineamientos generales de asignación y se definen las actividades que corresponden a cada parte, se establece la vigencia del mismo, así como los compromisos de las partes y obligaciones en caso de incumplimiento o controversias que surgieran, de este modo el convenio marco servirá como una herramienta de cooperación y formalidad entre las partes.

a.4 Presentación de propuesta de Gerentes Públicos de SERVIR a la entidad

Considerando el cargo de destino aprobado, que considera un perfil de puesto tipo específico (gerente de Administración, gerente de Logística, gerente de Infraestructura, etc), la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, efectúa la búsqueda de los gerentes públicos que se encuentran en situación de disponibilidad y que han sido catalogados en un puesto tipo principal (perfil con el que ingresan mediante el proceso de selección) y de ser necesario, en puestos tipo complementarios (de acuerdo al cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en el perfil).

Una vez identificados los gerentes públicos que cuentan con el perfil requerido, se procede a analizar su experiencia, este es el momento en el cual se debe tener en cuenta el ajuste al puesto específico requerido por la entidad de destino, con la finalidad motivo de esta ponencia de ajustar el perfil específico del gerente público al puesto requerido.

Para ello se considera adicionalmente los criterios técnicos establecidos, como son: experiencia relevante (referida a las actividades laborales previas del gerente o gerentes públicos a proponer en la dupla o terna, que tienen relación directa con el cargo solicitado) y que además de la experiencia mínima requerida según el perfil específico por puesto tipo, se tendrá en cuenta la verificación respecto a haber ocupado posiciones que corresponden al mismo puesto tipo del cargo propuesto, o a un cargo correspondiente de similar complejidad, se valorará también la

experiencia previa en la misma entidad solicitante, es importante precisar que estos criterios no son determinantes, pero son tomados en cuenta para trabajar la propuesta a presentar.

La disponibilidad para trasladarse a otra localidad distinta a su residencia habitual es otro criterio a considerar para buscar que el compromiso del gerente con la entidad en el cargo propuesto sea duradero (como mínimo un año y un máximo de tres).

La proyección remunerativa (atendiendo a los factores y subfactores de valorización del cargo), con la finalidad de consultar a los gerentes a proponer sobre su disposición a la remuneración proyectada revisando previamente sus antecedentes salariales percibidos durante los doce últimos meses, y simular de esta manera la remuneración que le correspondería. En este punto podríamos señalar que en la actualidad las remuneraciones de los gerentes públicos han perdido competitividad respecto del sector privado y en algunos casos en el mismo sector público, si tomamos en cuenta por ejemplo lo percibido por los funcionarios altamente capacitados o por otras fuentes de financiamiento.

Es materia del análisis también los resultados de la evaluación de “competencias” que fueron revisadas durante el proceso de selección y que dependiendo de la dinámica de la entidad solicitante pueden contribuir con la adaptación al cargo y posterior desempeño con éxito del gerente público; estos criterios permiten la definición de los candidatos potenciales respecto de su inclusión en la propuesta a ser presentada a la entidad solicitante.

Con la validación del gerente de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública se procederá a realizar una indagación con los Gerentes Públicos, respecto de su inclusión en la propuesta a ser presentada a la Entidad y con la aceptación de los mismos, finalmente se remite la propuesta a la entidad solicitante a través de correo electrónico u oficio, para su opinión, alcanzándoles la hoja de vida de los candidatos propuestos.

La entidad solicitante luego de revisar las hojas de vida y/o entrevistar a los gerentes públicos, debe emitir opinión verbal o escrita, comentando su elección sobre la propuesta enviada.

a.5 Resolución de asignación por parte de SERVIR

Una vez recibida la opinión favorable de la entidad solicitante, así como la aceptación firmada del Gerente Público elegido, enviada de manera electrónica o física, se procede a elaborar el sustento de asignación, este documento sirve para dar a conocer al Consejo Directivo de SERVIR, respecto de la propuesta enviada que fue confeccionada en base a los criterios anteriormente señalados y con la aprobación de este último se procederá a formalizar este acto mediante la expedición de la resolución de asignación de SERVIR, la que es publicada en el diario oficial “El Peruano”.

a.6 Resolución de designación por entidad

SERVIR comunica mediante un oficio a la entidad solicitante la aprobación que realizara el Consejo Directivo de este acto (asignación) y en mérito a este documento, la Entidad podrá emitir la Resolución de Designación del profesional al cargo previamente aprobado como Gerente Público. Es en este momento que se produce el inicio de funciones y comienza el vínculo laboral del gerente público con la entidad solicitante. Es esta última quien asume la calidad de empleador y que al mismo tiempo cuenta con la potestad disciplinaria sobre el gerente público

si fuera necesario emplearla.

Tanto la entidad de destino como SERVIR deben incluir al gerente público en su planilla, bajo el régimen laboral especial del Decreto Legislativo N° 1024, y cumpliendo lo establecido en el convenio de asignación.

a.7 Suscripción de convenio de asignación

El convenio de asignación es el acuerdo firmado entre la Autoridad Nacional del Servicio Civil (representada por su presidente ejecutivo), la entidad receptora (representada por la máxima autoridad con las facultades necesarias) y el gerente público, es un acuerdo tripartito que fija como mínimo las funciones y responsabilidades del cargo, las metas que se espera del desempeño del gerente público y los indicadores cuantificables para su evaluación. Además de considerar estos aspectos importantes se establecen claramente los deberes y derechos de las tres partes firmantes y mediante algunos documentos que tienen el carácter de “anexos” en los cuales se detallan entre otros los formatos a utilizar y se establece con claridad los conceptos remunerativos que serán asumidos mensualmente por la entidad receptora y SERVIR.

Es necesario precisar que el vínculo laboral especial puede culminar por acuerdo mutuo de las partes, así como por renuncia del gerente público (en este caso si se produjera antes de cumplir un año de asignado, el gerente es sujeto a una penalidad, esto en resguardo del compromiso interinstitucional al que se comprometió con la entidad receptora), pueden producirse otras causales que ha registrado la gerencia de desarrollo de la gerencia pública, como la no superación del periodo de prueba (tres meses), encontrando un 2% de gerentes en esta situación y debido a razones políticas o coyunturales, como por ejemplo la falta de confianza.

Este último aspecto merece una reflexión dado que es muy complicado aún en nuestro país que se valore a un directivo por su propio mérito y enfoque a resultados dejando de lado la confianza y libre discrecionalidad de las autoridades para su designación, a la cual aún estamos acostumbrados y que ciertamente la reforma del servicio civil propone modificar atendiendo a la necesidad de profesionales capacitados y con vocación de servicio en la administración pública.

3. Criterios de priorización y determinación de cargos de destino

La asignación de gerentes públicos se realiza en los cargos respecto de los cuales se ha recibido el requerimiento de una entidad solicitante; para la asignación de un Gerente Público, se gestionará posteriormente con la suscripción del Convenio Marco para la asignación de gerentes públicos y la aprobación del cargo de destino por parte del Consejo Directivo de SERVIR.

La Resolución de Presidencia Ejecutiva N.°168-2013-SERVIR-PE establece los criterios que ha aprobado SERVIR y que sirven para la determinación de los cargos de destino, para ello se realiza un análisis del cumplimiento de los mismos; como se refirió deben tratarse de cargos de gerencia o gestión (de preferencia orientados a la ejecución de políticas públicas, más que a su diseño), deben encontrarse fundamentalmente vinculados a cargos relacionados con la mejora de la calidad del gasto, de las inversiones o del gasto social. Esta orientación tiene por finalidad que los cargos a ser ocupados por gerentes públicos contribuyan de manera eficaz con las metas de la entidad y brinden resultados objetivos con orientación al servicio del ciudadano.

Adicionalmente para determinar los cargos de destino se debe verificar en forma concurrente

los siguientes criterios:

- Mejora en la calidad del gasto, impacto en la población y/o gestión ambiental: se asignarán preferentemente gerentes públicos en cargos vinculados a las áreas de administración, logística, recursos humanos, infraestructura, inversiones, planificación y presupuesto, desarrollo económico y social y gestión ambiental, cuya gestión tiene impacto directo en el cumplimiento de las funciones principales de la entidad solicitante en beneficio de la ciudadanía. Asimismo, se podrán asignar gerentes públicos para cargos de diseño de políticas públicas o de ejercicio de rectoría técnico normativa siempre que estén directamente vinculados con la mejora de la calidad del gasto, las inversiones o el gasto social.
- Multifuncionalidad: se procurará que los cargos de destino sean de tal naturaleza que permitan la multifuncionalidad de los gerentes públicos, teniendo en cuenta que al terminar su periodo de asignación puedan ser recolocados en otra entidad pública.
- Equipo de gerentes públicos: con el fin de optimizar el aporte de los gerentes a la entidad solicitante se priorizarán las solicitudes de cuando menos dos gerentes por entidad que permita aprovechar las sinergias entre ellos.

Se estableció adicionalmente un criterio de priorización de las solicitudes que provengan de gobiernos regionales o locales de entidades ubicadas en departamentos que presentan una menor eficiencia del gasto, particularmente de inversión, así como su necesidad social, medida en base a niveles de pobreza y concentración de población. También se priorizarán aquellas municipalidades provinciales o distritales que manejan recursos significativos o que correspondan a ciudades principales, según la clasificación que efectúa el Ministerio de Economía y Finanzas.

En caso alguna solicitud no se encuentre contemplada bajo los criterios establecidos la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública presentará el caso al Consejo Directivo de SERVIR, previa sustentación, instancia que decidirá si se prosigue con la asignación procediendo entonces a aprobar el cargo de destino.

a. Retos: La incorporación de Objetivos de Desarrollo del Milenio, Políticas establecidas en el Acuerdo Nacional y lineamientos del Programa País (OCDE)

Atendiendo a estos criterios que ya se vienen empleando y tomando en consideración la experiencia del cuerpo de gerentes públicos, podemos considerar introducir otros aspectos para la determinación de los cargos de destino, que permitan impulsar la creación de valor público, la responsabilidad orientada a resultados y la racionalidad económica en entidades de todos los niveles de gobierno, para lo cual se permiten considerar algunas propuestas que se señalarán a continuación.

En el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se atiendan cargos vinculados con las prioridades mundiales que se han establecido en los gobiernos y que se encuentren orientados a plantear y encontrar soluciones a los problemas del hambre, malnutrición, así como las enfermedades consideradas como necesidad epidemiológica en cada país.

De este modo conscientes que la salud es un eje para el desarrollo del país que debe proveer y garantizar el Estado peruano, la prioridad de asignación debe estar orientada a cargos de destino vinculados con esta materia. En ese sentido acorde con la estrategia coordinada entre SERVIR y el Ministerio de Salud, se ha seleccionado ya a un grupo importante de gerentes especializados en gestión de la salud, que se asignarán de manera progresiva.

De la misma manera se viene contribuyendo con la gestión en el sector educación, puesto que es el medio idóneo para proporcionar capacitación y conocimientos, es también un eje importante que permitirá ayudar a las familias a salir del círculo de la pobreza, mejorando las posibilidades de sus futuras generaciones.

Incluso en un país como el nuestro, podríamos citar, por ejemplo, aquellos programas sociales que promueven los desayunos y almuerzos escolares, que tienen relación con la lucha contra la desnutrición y pueden tener múltiples efectos beneficiosos que van más allá de la asistencia alimentaria. Así como aquellos creados con finalidades de atención social para poblaciones en riesgo o vulnerables. Y que podrían incluso tener relación con temas como la seguridad ciudadana, desarrollo e infraestructura, así como promoción del agro, turismo, ecología y medio ambiente, entre otros. En ese sentido es importante atender a programas de gasto social responsable y aquellos orientados a obtener mejoras en la gestión de los asuntos públicos, la infraestructura y la consolidación de las instituciones.

Ampliando los alcances y considerando la demanda recibida en los últimos años del cuerpo de gerentes públicos, se propone considerar aquellas solicitudes por las que se requiera asignar a gerentes públicos en entidades relacionadas con las políticas nacionales de cumplimiento obligatorio, en el caso peruano podemos citar al Acuerdo Nacional, que establece políticas de largo plazo al 2021, constituyendo un importante logro político que sobrepasa los gobiernos de turno y permite tener claridad de los ejes a trabajar sin perderlos de vista incluso por asuntos coyunturales o políticos.

Otro reto a conseguir y siendo que el Perú viene dando pasos importantes que tienen como horizonte la pronta incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sería conveniente que el cuerpo de gerentes públicos introduzca como parte de los criterios para la determinación de los cargos de destino aquellos que tengan relación con alguno de los cuatro lineamientos generales plasmados en el denominado Programa País:

- Alinear el crecimiento económico con la inclusión social
- Mejorar la competitividad y diversificar la economía nacional
- Incrementar la credibilidad de la institucionalidad pública
- Lograr mejores resultados en materia ambiental

Por la diversidad de las entidades públicas, sean del gobierno central, regional o local, (considerando incluso aquellas denominadas islas de eficiencia, las empresas estatales o municipales, así como las entidades reguladoras, supervisoras entre otras) y dependiendo de las prioridades establecidas por la política nacional, podemos apreciar diferentes tipos de requerimientos de gerentes públicos. Así tenemos, por ejemplo, a entidades que cuentan con instrumentos de gestión, como son: el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) , el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), incluso el Manual de Operación y Funciones (MOF); y también tenemos a entidades, programas o proyectos nuevos o de reciente creación, que no cuentan aún con estos instrumentos, pero sí con presupuesto y un manual de operaciones, para ello se ha previsto mediante la Ley de Presupuesto 2015, la posibilidad de requerir y asignar gerentes públicos en las mismas.

Con la documentación completa y levantadas las observaciones, de ser el caso, la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, elaborará el sustento de aprobación de cargo de destino

verificando la coherencia de los documentos de gestión entre sí, garantizando que el cargo sea un puesto de dirección o gestión y que cuente con el respaldo presupuestal necesario, debido a que la remuneración de un gerente público es cofinanciada entre la entidad de destino (que aporta el monto con el que cuenta en su PAP) y SERVIR que complementa el monto restante según la valoración del cargo realizada (política remunerativa). El sustento en mención ingresa a sesión de Consejo Directivo para su aprobación, acuerdo que finalmente se formaliza mediante una resolución que es publicada en el diario oficial El Peruano y que consiste en un requisito previo a la asignación de gerente público.

b. Calidad, eficacia y orientación a resultados

Como ya se ha señalado el cuerpo de gerentes públicos ha incorporado a profesionales capaces, seleccionados en procesos competitivos y transparentes, que han venido siendo evaluados atendiendo a su capacidad profesional, capacidad de aprendizaje, equilibrio emocional, vocación de servicios y valores y son asignados a diversas entidades públicas de los tres niveles de gobierno con la meta de mejorar la gestión pública en sus entidades de destino.

Dada la complejidad propia de la función directiva, el cuerpo de gerentes públicos recoge un enfoque por competencias en su modelo de gestión. Este enfoque en la gestión directiva ha sido usado en distintas reformas de la dirección pública, podemos mencionar los casos de Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Bélgica y Chile.

Francisco Longo señala que, la noción de competencias aparece cuando se constata la vinculación existente entre el éxito laboral y la posesión de determinadas cualidades o características personales. “Tales cualidades van más allá de los conocimientos técnicos especializados que se habían considerado tradicionalmente como determinantes de la cualificación profesional, para adentrarse en motivos, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes, valores, destrezas y capacidades cognoscitivas o de conducta” (Longo: 2002).

La Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, define las competencias como “las características personales que se traducen en comportamientos visibles para el desempeño laboral exitoso, involucra de forma integrada el conocimiento, habilidades y actitudes, las cuales son el factor diferenciador dentro de una organización y contexto determinado”.

Las competencias genéricas vigentes de los gerentes públicos, son siete:

- Orientación a resultados: Es la actitud dirigida a cumplir de manera eficaz y eficiente los objetivos y metas bajo criterios de legalidad y oportunidad.
- Comunicación efectiva: Escuchar los diferentes puntos de vista e ideas y transmitir de forma clara, transparente, veraz y oportuna de manera verbal o escrita las ideas, prioridades y planes verificando su recepción.
- Actitud de servicio: Identificar, entender y satisfacer las necesidades de forma oportuna de los usuarios internos y/o externos.
- Trabajo en equipo: Es la capacidad de cohesionar un equipo y lograr que este se comprometa con los objetivos y colabore de manera coordinada para su cumplimiento.
- Innovación y mejora continua: Identificar oportunidades de mejora para cambiar, optimizar y/o desarrollar los procesos o productos orientados al servicio del usuario interno y/o externo.
- Liderazgo: Es la capacidad de influir en otros, con base en valores, para orientar su accionar al logro de objetivos.

- Sentido de urgencia: Reconoce la prioridad de atención de actividades y proyectos actuando de manera consecuente para alcanzar su realización oportuna bajo criterios de legalidad.

Una vez asignado el gerente público, cuenta con el seguimiento y monitoreo de SERVIR, con la finalidad de acompañarlo durante su gestión, identificar posibles problemas que enfrentar y fundamentalmente realizar el seguimiento del cumplimiento de sus metas y responsabilidades, mediante la utilización de indicadores de desempeño, buscando que su gestión brinde resultados.

En estos años y como resultado de la gestión del cuerpo de gerentes públicos se han conseguido algunos reconocimientos y logros, destacan los siguientes:

Creatividad Empresarial 2014

La Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR resultó ganador del premio Creatividad Empresarial, en la categoría de Gestión Pública Nacional, con la iniciativa: “Nuevos Gerentes Públicos para un nuevo Estado: El Cuerpo de Gerentes Públicos como modelo de Dirección Pública en el Perú”.

Creatividad Empresarial 2013

Finalistas del Premio Creatividad Empresarial en la Categoría Factor Humano, con la candidatura: “Un Cuerpo de Gerentes Públicos para desarrollar la Gerencia Pública en el Perú.”

Ciudadanos al Día

- Finalista del Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública 2010, por la implementación del Proceso de Selección de Gerentes Públicos, en la categoría Sistemas de Gestión Interna.
- Reconocimiento de dos Buenas Prácticas en el 2012 del Cuerpo de Gerentes Públicos: Selección meritocrática y asignación de Gerentes Públicos como Jefes de Equipo Técnico Zonal del PRONAA y Gerentes Administrativos de las Cortes Superiores de Justicia del Poder Judicial.
- Reconocimiento de dos Buenas Prácticas en el 2014 de dos Gerentes Públicos en la Categoría Nutrición Materno Infantil-Gobierno Regional de San Martín y en la Categoría Consulta y Participación Ciudadana-INPE.

Banco Interamericano de Desarrollo

Mejora en todos los Indicadores de Desempeño de Servicio Civil, realizado por el BID (2004-2001), incluyendo el subindicador “Consistencia Directiva”, que pasa de 20 a 50 puntos.

Así podemos señalar algunos logros obtenidos como los siguientes:

Avance en ejecución de inversiones:

Aporte de los Gerentes Públicos en el Gobierno Regional de La Libertad:

La ejecución de inversiones en el Gobierno de La Libertad dio un salto significativo entre los años 2012 y 2013, siendo 63% más al final del 2013. Ello producto del rediseño organizacional implementado por los gerentes públicos asignados.

Se ha impulsado la capacidad del gasto en inversiones: Se ejecutó el 83.1% de las inversiones, superando los promedios históricos de ejecución alrededor del 50%. Se duplicaron los porcentajes de ejecución de inversiones en el 2013, en comparación los años anteriores.

Aporte de los GGPP en la Municipalidad Provincial de Espinar:

Incremento en la ejecución de inversiones con gerentes públicos asignados en un 103%. El 86% del presupuesto de inversiones está asignado a las Gerencias que estuvieron a cargo de gerentes públicos: Infraestructura, PEUPA y Desarrollo Económico, por tanto el mayor aporte en la ejecución de los más de 84 millones en el 2012, es de estas gerencias.

Los últimos resultados obtenidos en la gestión del cuerpo de gerentes públicos, tenemos las Buenas Prácticas en Gestión 2015, reconocimientos otorgados por Ciudadanos al Día, en las categorías de:

- Eficiencia en Adquisiciones y Contrataciones
- Consulta y Participación Ciudadana
- Gestión Ambiental Efectiva
- Sistema de Gestión Interna
- Servicio de Atención al Ciudadano
- Otras mejoras en la Gestión Pública

Estos reconocimientos alientan y confirman el aporte que vienen dando los integrantes del Cuerpo de Gerentes Públicos en las entidades en que han sido asignados, así como el interés cada vez incrementado de los requerimientos de asignación en puestos de gerencia que venimos recibiendo tanto del gobierno nacional como de gobiernos regionales y locales.

4. Roles de Belvin en la formación de equipos

El valor de la teoría de los roles de equipo se inicia con el Dr. Meredith Belbin de Cambridge University, quien se dedicó durante nueve años a investigar la efectividad de los equipos de trabajo; es decir, los patrones de comportamiento que las personas pueden adoptar en el trabajo de manera natural y conocer la distribución de estos.

Realizó entonces un amplio y minucioso estudio de una serie de equipos ganadores y perdedores que competían en juegos de gestión llevados a cabo en el Henley Management College, Inglaterra. Los directivos que participaban en los juegos eran sometidos a test psicotécnicos, y luego eran incluidos en un equipo, todos ellos de composición diferente. Con el paso del tiempo y un constante seguimiento, se fueron identificando distintos patrones de comportamiento como base del éxito de los equipos.

Son estos “patrones” a los que se les fue dando un nombre, quedando finalmente nueve roles de equipo que Belvin logró identificar.

El proceso de evaluación de los patrones de comportamiento, radica principalmente en permitir a una persona o a un equipo, beneficiarse del conocimiento personal y mediante este adaptarse a las exigencias del entorno, así como también a buscar oportunidades de mejora siendo consciente de sus fortalezas y debilidades.

Para ello, Belvin realizó una predictibilidad en el desempeño de los equipos por orden de llegada, fue producto de este análisis en el que concluyó que se presentan tres tipos de roles para cada persona:

- Roles que podemos ejecutar muy bien. Llamados roles naturales o preferidos (2 a 3 para la mayoría de personas).
- Roles que podemos hacer relativamente bien si tenemos que hacerlo. Llamados roles manejables.
- Roles que podríamos no hacerlos bien. Llamados roles menos preferidos.
- Los roles de equipos se definen entonces como “nuestra particular tendencia a comportarnos, contribuir y relacionarnos socialmente”.

Desde entonces los Roles de Equipo de Belvin, se han constituido como parte vital en el proceso de aceleración de equipos, las mejores empresas mundiales los vienen utilizando con resultados satisfactorios. Un rol de equipo no es más que el compromiso que adquiere un individuo frente a su equipo de hacerse cargo de una determinada función del equipo. Los roles crean un ajuste entre habilidades de las personas y las funciones del equipo.

Para comprender los roles de Belvin, es necesario situarlos en un plano donde se representen las dimensiones del grado de orientación de las personas hacia el desempeño de tareas como es el caso de los roles de acción, se da otra situación en el caso del mundo de las ideas donde se sitúan los roles mentales y debido a las relaciones que se dan entre las personas se encuentran los roles sociales.

En base a los tres tipos de roles y considerando que las personas en su comportamiento presentan roles preferidos, roles manejables y otros roles como menos preferidos, Belvin procedió a diseñar tres categorías distintas:

- Roles Mentales, donde podemos encontrar al Cerebro, al Monitor Evaluador y al Especialista.
- Roles Sociales, ubicándose en esta categoría al Coordinador y al Investigador de Recursos.
- Roles de Acción, encontramos al Impulsor, al Implementador, al Finalizador y al Cohesionador.

En base a estas categorías que agrupan diferentes roles, se ha podido definir sus características, esto porque Belvin considera que todo equipo de trabajo debe contar con los nueve roles identificados, con la finalidad de optimizar resultados en su desempeño. Las características definen a los roles ubicando sus aspectos positivos, así como los aspectos negativos que se presentan como comportamientos durante el trabajo en equipo y que al mismo tiempo pueden resultar en oportunidades de mejora.

Cada miembro del equipo presenta roles que le resultan más familiares (por sus características personales y por su experiencia), a estos se les llama “roles naturales”; sin embargo, también tiene la posibilidad de aprender a asumir otros roles. Aquí radica la ayuda que puede ofrecer el equipo a los individuos o la entidad a sus servidores para ir progresando en el desarrollo de sus habilidades, de modo que pueda desempeñar también los roles conocidos como manejables. Normalmente, toda persona tiene algunos límites en el aprendizaje de los roles y tiene descartados algunos comportamientos, a éstos se les llama “roles evitados”, que resultan mucho más complicados que una persona que no los presente los pueda desempeñar.

La asignación de los roles en el equipo implica también un proceso de negociación entre cada

miembro del grupo y el resto del equipo. Una persona no puede asumir un rol sin el reconocimiento del equipo porque, finalmente, el reconocimiento del equipo es el queda al individuo la satisfacción de ser útil en el equipo para unas determinadas funciones.

Podemos citar una breve descripción de los nueve roles de Belvin:

- Cerebro: Creativo, imaginativo, poco ortodoxo. Resuelve problemas difíciles. Ignora los incidentes. Demasiado absorto en sus pensamientos como para comunicarse eficazmente. Fuerte sentido de propiedad de las ideas. Dificultad para cooperar.
- Coordinador: Maduro, seguro de sí mismo. Aclara las metas a alcanzar. Promueve la toma de decisiones. Delega bien. Se le puede percibir como manipulador. Se descarga de trabajo personal. Asume todo el crédito por el esfuerzo del equipo.
- Monitor evaluador: Serio, perspicaz y estratega. Percibe todas las opciones. Juzga con exactitud. Carece de iniciativa y de habilidad para inspirar a otros. Cinismo sin lógica.
- Implementador: Disciplinado, leal, conservador y eficiente. Transforma las ideas en acciones. Inflexible en cierta medida. Lento en responder a nuevas posibilidades. Puede obstruir el cambio.
- Finalizador: Esmerado, concienzudo, ansioso. Busca los errores y las omisiones. Realiza en el plazo establecido. Tiende a preocuparse excesivamente. Reacio a delegar. En ocasiones presente un comportamiento obsesivo.
- Investigador de recursos: Extrovertido, entusiasta, comunicativo. Busca nuevas oportunidades. Desarrolla contactos. Demasiado optimista. Pierde el interés una vez que el entusiasmo inicial ha desaparecido. Podría defraudar la confianza de los clientes por descuidar el seguimiento de los acuerdos.
- Impulsor: Retador, dinámico, trabaja bien bajo presión. Tiene iniciativa y coraje para superar obstáculos. Propenso a provocar. Puede ofender los sentimientos de la gente. Incapacidad para recuperar la situación con buen humor o disculpándose.
- Cohesionador: Cooperador, apacible, perceptivo y diplomático. Escucha e impide los enfrentamientos. Indeciso en situaciones cruciales. Evita situaciones que puedan someterle a cierta presión.
- Especialista: Solo le interesa una cosa a un tiempo. Aporta cualidades y conocimientos específicos. Contribuye solo cuando se trata de un tema que conoce bien. Se explaya en tecnicismos. Ignora los factores fuera de su propia área de competencia.

Con estos comportamientos identificados a través de roles, la investigación de Belvin dio como resultado que existe un número finito de comportamientos de las personas dentro de los equipos de trabajo. Puede resultar difícil trabajar eficazmente con personas sin contar con una expectativa razonable sobre cómo van a desempeñar su trabajo. Esto aunado al hecho de que se presentan ya funciones pre establecidas por las cuáles se espera un resultado en cada área del trabajo. Para entender esto confluye entonces la autopercepción así como las valoraciones de los evaluadores que permiten mostrar cómo se siente una persona y cómo se comporta en grupo.

Cabe entonces preguntarnos ¿qué obtenemos al identificar los roles de equipo de las personas?

Debido a que los miembros de un equipo son diferentes en sus capacidades (inteligencia, habilidades, conocimientos y experiencias), la composición del equipo debe tomar en consideración especialmente, la complementariedad que enriquece al equipo y hace que este sea más competitivo. Tiene en cuenta, igualmente, las exigencias de las tareas y el nivel de autonomía interna que se quiere para el equipo. Sirven entonces los roles para entender las necesidades

del equipo, asignar uno o varios roles en función de estas necesidades, buscando el desarrollo de las habilidades de las personas y la motivación de los miembros del equipo.

La propuesta investigada y trabajada por Belvin para la construcción de equipos y sus resultados exitosos viene siendo utilizada principalmente por empresas privadas, habiendo demostrado que la excelencia individual de los miembros de un equipo no predice el éxito del mismo. Sin embargo resulta ser un aporte novedoso para la administración pública, especialmente orientada al segmento directivo, con la finalidad de incluir como estrategia en los equipos de trabajo para realizar una combinación de comportamientos o los denominados Roles de Equipo, que necesitan estar presentes, realizando entonces buscando un balance en los mismos.

Conclusiones y recomendaciones

La asignación de un gerente público puede realizarse si previamente se ha aprobado el cargo de destino, el cual responde al análisis de ciertos criterios establecidos para su aprobación, teniendo en cuenta que contribuyan con la mejora en la calidad del gasto, produzcan un impacto en la población y/o gestión ambiental, prefiriendo que permitan la multifuncionalidad del gerente público y priorizando que se solicite un equipo de gerentes que permitan hacer sinergia entre ellos.

A modo de un nuevo reto, se plantea introducir nuevos criterios para la determinación de los cargos de destino, que consideren alternativamente que dentro de sus funciones puedan contribuir con alguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio o se encuentren dentro de las políticas establecidas en el Acuerdo Nacional del Perú al 2021 y finalmente que tengan vínculo con alguno de los lineamientos establecidos por el Programa País (OCDE).

El ajuste al puesto específico requerido por la entidad de destino radica en la elaboración de una correcta propuesta de gerentes públicos, para ello se debe previamente evaluar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el perfil del puesto, los resultados de la evaluación de competencias, la verificación de la experiencia relevante, el haber ocupado posiciones de similar complejidad, la disponibilidad para trasladarse a otra localidad distinta a su residencia habitual de ser el caso y la conformidad de la proyección remunerativa establecida; todo esto con la finalidad de presentar una propuesta de gerentes.

Dado que la excelencia individual de los miembros de los equipos no predice el éxito del mismo, es necesaria una buena distribución de los roles en los equipos de trabajo, que va a favorecer la conciencia de complementariedad entre sus miembros y aportará en la superación de las rivalidades internas, para ello las combinaciones de comportamientos denominados como Roles de Equipo introducidas por Belvin, buscan hacer un balance, roles y responsabilidades que pueden aportar al Cuerpo de Gerentes Públicos y a sus equipos de trabajo.

Bibliografía

Armijo, M & Espada, M. V. (2014). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina.* Documento elaborado en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/GIZ.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2012a). *El Servicio Civil Peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR]. (2012b). *Características del Servicio Civil peruano*. Lima: SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR]. (2014). *Nuevos gerentes para un nuevo Estado: El Cuerpo de Gerentes Públicos como modelo de Dirección Pública en el Perú.* Lima: SERVIR.

Belbin, M. (1993). *Roles de equipo en el trabajo*. Vizcaya: Balbin Associates.

Corrales, A. (2012). *Aportes de Cuerpo de Gerentes Públicos a la Reforma del Servicio Civil*. Documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena: Colombia.

Dessler, G. (2009). *Administración de recursos humanos*. México: Pearson Educación.

Iacoviello, M. (2011). *Diagnóstico Servicio Civil de Perú*. Washington D.C.: Banco Interamericano para el Desarrollo.

Longo, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Washington D.C.: BID.

Louffat, E. (2010). *Administración del Potencial Humano.* Buenos Aires: Cengage Learning.

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2005). *Mejorando la Calidad del Gasto Público. Sistema de Seguimiento y Evaluación-SSEGP*. Presentación elaborada por la DNPP-DGPM del Ministerio de Economía y Finanzas.

Referencias Normativas

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM. Extraído el 11 de julio de 2014 desde http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf.

Reseña biográfica

Mayerlin Violeta Pacheco Abarca

Abogada titulada en la Universidad Católica de Santa María. Cuenta con Diplomados en “Gestión del Cambio”, “Gestión de Recursos Humanos por Competencias”, “Derecho Administrativo”, así como “Habilidades Empresariales para Mujeres” y “Liderazgo Femenino”. Actualmente se encuentra cursando la maestría en “Gestión de Recursos Humanos y Gestión del Conocimiento” en la Universidad Europea del Atlántico. Tiene quince años trabajando en el sector público, viene de laborar en el Congreso de la República, donde ocupó el cargo de Asesora de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social. Además, se desenvolvió como Asesora del Departamento de Comisiones en la Oficina de Procuraduría, en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES, desempeñó el cargo de Directora de Apoyo y Fortalecimiento a la Familia, Directora Adjunta de la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes y Secretaría Nacional de Adopciones.

III. La Gerencia Pública Profesional en la Reforma del Sistema Penitenciario

Ponencia 1: El modelo de gestión por procesos y la profesionalización del servidor penitenciario

Edgar Delgado Ortega

Introducción

El reto de emprender la reforma del sistema penitenciario tiene como objetivo aportar en la mejora de las condiciones competitivas del país, en especial en lo relacionado a la problemática en materia de seguridad ciudadana; para ello se ha iniciado un proceso de modernización de la gestión institucional en el Marco de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

A partir de la incorporación de Gerentes Públicos en el Instituto Nacional Penitenciario se plantea un nuevo mecanismo para garantizar una gestión profesional que genere un impacto: en el corto plazo a través del conocimiento y de la innovación; y, en el mediano plazo, lograr la profesionalización de los servidores penitenciarios a través del desarrollo de capacidades y competencias que se requieren para que el sistema penitenciario comience a operar a partir de un nuevo modelo de gestión por procesos y se descarte el modelo tradicional por funciones. Para ello, se debe priorizar las perspectivas y el bienestar del ciudadano, tomando como referencias las necesidades del cliente interno y externo; es decir, buscar la manera de ser eficientes y eficaces, estar orientados a resultados, optimizar tiempos, reducir la duplicidad de registros, mejorar los sistemas de información y generar compromisos, con el fin de dar un salto cualitativo en la reinserción social positiva del penado a la sociedad.

La problemática de la falta de seguridad es un problema que afecta a otros países de la región, como se puede apreciar, en el gráfico 1, la percepción que tienen los ciudadanos de siete países de América, entre ellos el Perú, sobre seguridad ciudadana, se manifiesta claramente como el principal problema a enfrentar, siendo prioritaria su atención, dado que pone en riesgos para la gobernanza del país, toda vez que aleja las inversiones y generar un ambiente de inseguridad e inestabilidad para el sector empresarial.

El modelo de gestión peruano tiene un enfoque orientado a funciones y este se manifiesta a través de los instrumentos de gestión como el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones, entre otros, que ha generado una cultura organizacional, basado en la asignación de funciones, en las entidades del Estado, las mismas que han sido reforzadas por modelos organizacionales que impiden la articulación entre áreas.

A la par, la modernización de la gestión del Estado, ha tenido un fuerte impulso en las última década, teniendo como base la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 y el Plan de implementación 2013-2016, las cuales tienen por objetivo orientar, articular e impulsar a las entidades públicas hacia una gestión pública basada en el modelo de gestión para resultados al servicio de los ciudadanos, desarrollando cinco pilares centrales y tres ejes transversales, entre los que podemos resaltar la gestión por procesos, el servicio civil meritocrático, el sistema de información y la articulación interinstitucional, ejes que están siendo implementados por los gerentes públicos asignados al INPE.

A nivel institucional el hacinamiento, la corrupción, las limitadas capacidades de gestión, insuficiente personal, la escasa implementación de tecnologías de información, la insuficiente articulación intra e interinstitucional, la duplicidad de registros, las debilidades en el seguimiento y control, entre otros, han generado un impacto negativo respecto de las personas que logran la libertad y su vez la contaminación de personas privadas de libertad en tanto cumplen su condena. Con ello se pierde la oportunidad de aportar en el crecimiento económico sobresaliente del país y mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía.

II. Marco teórico

a. Gestión por resultados

A partir del modelo planteado por Peter Drucker en los 50 respecto de la gestión por objetivos y la gestión para resultados, se desarrollan diversos modelos de gestión por resultados, que han sido aplicados en varios países de manera exitosa. De allí que el CLAD y el Banco Interamericano de Desarrollo (Serra, Albert: 2007), establecen la siguiente definición:

> "La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones".

Bajo este modelo, se reconoce a la gestión por procesos, la misma que difiere del clásico enfoque funcional, siendo el que el foco de atención es el cliente y por ende es posible identificar a los beneficiarios, los servicios entregados, las responsabilidades, indicadores entre otros.

b. Modelo EFQM

La gestión por procesos conlleva a la gestión de la calidad, la que a su vez se basa en la capacidad de las instituciones para autoevaluarse e identificar las oportunidades de mejora, las mismas que permitirán a la organización, alcanzar la excelencia. Dicho modelo establece ocho conceptos fundamentales:

- Orientación hacia los resultados.
- Orientación al cliente.
- Liderazgo y constancia en los objetivos.
- Gestión por procesos y hechos.
- Desarrollo e implicación de las personas.
- Aprendizaje, innovación y mejora continuos.
- Desarrollo de alianzas.
- Responsabilidad social.

Muchos de los conceptos mencionados están alineados con la gestión por resultados, y garantizan la satisfacción de los clientes y; por tanto, la generación de valor público de manera efectiva. La interacción de los conceptos referidos se pueden observar en el Gráfico 2.

c. Política de Modernización de la Gestión del Estado

Los avances recientes en materia de reforma administrativa del Estado, están vinculados a temas de descentralización, simplificación administrativa, los avances en materia de transparencia y acceso a la información pública, el presupuesto por resultados (el cual se encuentra en su segunda fase) y el inicio de la reforma del servicio civil (creación de SERVIR), entre otros aspectos. En ese orden de ideas, la Secretaría de Gestión Pública (SGP), como ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, viene impulsando el proceso de modernización del Estado, a fin de promover una administración pública eficiente, orientada a resultados, que rinda cuentas a los ciudadanos y sus acciones impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país; para ello, debe enfocar sus servicios y prácticas de gestión desde una perspectiva de actuación eficiente, donde se conciba sus acciones e intervenciones como expresiones de derechos de los ciudadanos. En ese contexto, se formula la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), como principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, en el cual se establece la visión, los principios, lineamientos, marco conceptual basada en una "gestión pública orientada a resultados", a su vez, desarrolla cinco elementos fundamentales o pilares de la Gestión para Resultados y tres ejes transversales que deben acompañar su desarrollo, entre los cuales podemos resaltar la Gestión por procesos, el Servicio Civil Meritocrático, el Sistema de Información y la articulación interinstitucional, ejes que están siendo implementados por los Gerentes Públicos asignados al INPE (Ver Gráfico 2).

Por otro lado, previo a la formulación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), fue necesario esbozar las principales deficiencias que afronta el Estado para atender las demandas de los ciudadanos y que han servido de referencia para elaborar el diagnóstico de la política. Para ello se debe tener en cuenta que las consecuencias de estas deficiencias impactan en la vida de los ciudadanos, en la competitividad empresarial y la gobernabilidad democrática del país; es por ello que, se requiere una política integradora e innovadora que impulse la modernización de la gestión pública. Las deficiencias que se han podido identificar, están referidas a:

- Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público.
- Deficiente diseño de la estructura de organización y funciones.
- Inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos.
- Infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente.
- Inadecuada política y gestión de recursos humanos.
- Limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades.
- Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento
- Débil articulación intergubernamental e intersectorial.

A su vez, la política de modernización se rige por principios orientadores de la gestión pública, que las entidades deben observar para el diseño e implementación de las políticas públicas y en la elaboración de los planes estratégicos y operativos como son los siguientes:

- Orientación al ciudadano.
- Articulación intergubernamental e intersectorial.
- Balance entre flexibilidad y control de la gestión.

- Transparencia, rendición de cuentas y ética pública.
- Innovación y aprovechamiento de las tecnologías.
- Principio de sostenibilidad.

Como se señaló en los párrafos precedentes, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), se centra en el modelo de gestión orientada a resultados, la cual tiene cinco componentes o pilares conforme se puede apreciar en el gráfico 2, siendo materia de la presente ponencia Gestión por procesos y el Servicio civil meritocrático, los cuales abordaremos en los párrafos siguientes.

d. Ley del Servicio Civil

La gestión de los recursos humanos estuvo por mucho tiempo relegada y olvidada en el Estado, al punto que su función se circunscribía únicamente a la generación de planillas en las entidades públicas. Por otro lado, encontramos que en el Perú existen diversos regímenes laborales y, por ende, ello conduce a una problemática en cuanto a la pluralidad de escalas remunerativas que debe administrar el Estado, así como diversas modalidades contractuales e ineficientes mecanismos de supervisión y control (Ver Gráfico 4).

Asimismo, las entidades todavía afrontan se organizan de manera vertical, bajo una forma en estructura piramidal, se asigna funciones a los servidores públicos y en muchos casos responden a relaciones de clientelismo político, por cuanto urge la necesidad de reorientar e impulsar una reforma del servicio civil en base al mérito y la profesionalización de la carrera pública, para ello es necesario formar y elegir a los directivos, servidores públicos teniendo en cuenta sus capacidades, competencias y vocación de servicio para responder a las demandas y necesidades de los ciudadanos, de allí la importancia de entender cuan relevante es la prestación de servicios públicos como unidad de medida o indicador la satisfacción ciudadana.

La tendencia actual se orienta a profesionalizar el servicio civil, para ello se busca un mayor mérito y flexibilidad. Un mayor mérito significa profesionalización y capacidad técnica del servicio público, y la mayor flexibilidad se relaciona con un servicio más adaptable al entorno y, por lo tanto, con mayor capacidad de responder a los cambios estratégicos de gobierno así como a las demandas y expectativas de los ciudadanos. En virtud de lo señalado, la reforma del servicio civil debe ser integral y debe estar alineada y articulada con la política nacional de modernización de las entidades públicas (Longo: 2004).

e. Gestión por procesos

Hablar de gestión por procesos en el Estado no implica cambiar del modelo tradicional de organización por funciones a un modelo por procesos, donde las entidades aseguren que los bienes y servicios que producen generen valor y resultados con impacto positivo para los ciudadanos. Para ello, debemos entender como procesos al conjunto de actividades que transforman una entrada o insumos (un oficio, requerimiento, etc.) en una salida (compra de un bien, conformidad de servicio) a ello debemos agregarle un valor a cada etapa de la cadena, que se traduce por ejemplo en buen servicio, trato amable, atención personalizada y central de quejas y reclamos etc.). Sin embargo, se debe tener presente que la gestión por procesos en el Estado se centra en dos tipos de procesos: los que están directamente relacionados con los bienes y servicios que se ofrece, denominados “procesos claves”, los cuales se encuentran directamente relacionados con los bienes y servicios que los ciudadanos demandan de las entidades públicas, y los

procesos denominados “de soporte o apoyo”, los cuales se traducen en las actividades sobre las cuales se soportan los sistemas administrativos que se aplican transversalmente a todas la entidades públicas. Cabe mencionar que, la importancia de su aplicación radica, en que estos procesos deben ser optimizados, es decir, internalizados, formalizados y automatizados, para que al momento que el ciudadano demande la producción de bienes y servicios, estos sean de calidad y generen impactos positivos en los mismos (Ver Gráfico 5).

Problemática del sistema penitenciario en el Perú

Como se señaló en los párrafos precedentes, en la última década se han dado avances importantes en el ámbito de la reforma administrativa del Estado, siendo los más relevantes: el proceso de descentralización, la simplificación administrativa, los avances en materia de transparencia y acceso a la información pública, el presupuesto por resultados (el cual se encuentra en su segunda fase) y la reforma del servicio civil con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR mediante del Decreto Legislativo 1023. Sin embargo, aún no se percibe una reforma integral de gestión a nivel operacional, dado que el Estado afronta una debilidad estructural de su aparato estatal y ello se evidencia en los altos índices de corrupción en las entidades públicas e la inseguridad ciudadana que percibe la población, problemáticas que el Estado debe abordar de manera prioritaria con el fín de garantizar la gobernabilidad del país.

Por otro lado, tenemos que el Estado afronta un servicio civil que ha pasado por diversos intentos de reforma, que si bien no son materia de la presente ponencia, resulta importante señalar, dado que el INPE no ha sido ajeno a dicha situación, es por ello que en la actualidad debe administrar diversos regímenes laborales entre los cuales tenemos servidores que se encuentran adscritos al Decreto Legislativo 276 y 1057, al régimen especial de la carrera penitenciaria (Ley 29709) y de los profesionales de salud (Ley 23536), Gerentes Públicos y próximamente a la Ley 30057 (Ver gráfico 3); a ello debemos agregar la diferenciada escala remunerativa de cada régimen laboral, lo cual ahonda la problemática que la entidad debe enfrentar, en materia de administración del sistema de recursos humanos, situación que no varía aún con la propuesta de reforma materializada en la Ley del Servicio Civil. Es decir, que en el INPE existen varias escalas remunerativas, las más notables son las concernientes al D. Leg. 276, Ley 29709, Ley 23536. En el caso del personal contratado bajo el régimen de contratación administrativa de servicios, no rigen por una escala remunerativa (Ver Gráfico 4).

Es por ello, la importancia de profesionalizar a los servidores con el fin de generar incentivos y valor público, para ello se debe propiciar competencias técnicas y especializadas; de tal manera, puedan acceder a mejores condiciones y calidad de vida, pero principalmente para que orienten su accionar público al servicio del ciudadano que es el fin último del Estado.

Por otro lado, tenemos que el INPE, viene afrontando otras problemáticas las cuales están relacionadas con:

- Altos niveles de corrupción propiciados por el hacinamiento, falta de personal, mimetización, clima y cultura laboral, y niveles remunerativos precarios de los servidores.
- Sobrepoblación a 2015 del 150%.
- Condiciones de seguridad deficientes.
- Aparato administrativo burocrático: procesos no formalizados, impacto de rotación de personal, sistemas de información no conectados.
- Personal del INPE desmotivado y no especializado: no hay línea de carrera ni meritocracia.

- Incidencia delictiva en incremento.

Cabe mencionar que estos se encuentran esbozados en el documento “10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario”.

Asimismo, tenemos que al inicio de la Gestión se tenía una visión vertical / funcional: los procesos respondían a un modelo de gestión por funciones y no por procesos: se evidenciaba un trabajo estanco y no del todo articulado entre áreas. Cada Dirección tiene una visión limitada del proceso y solo conocen “su parte del proceso”, el mismo que no está institucionalizado a través de un documento normativo.

No se había identificado una verdadera cadena de valor en la institución: esta visión funcional genera que eslabones de la cadena no estén correctamente articulados para prestar servicios de valor a la ciudadanía: no existe fluidez ni continuidad clara entre procesos. Tanto se evidencia que cada proceso de Nivel 0 corresponde con una Dirección de Línea.

Los procesos con los que se contaba no estaban pensados necesariamente en la visión del cliente ni orientados al papel del INPE dentro del Sistema de Administración de Justicia. Los procesos tenían un comportamiento reactivo ante los requerimientos de los clientes, sin detenerse a analizar las verdaderas necesidades de los mismos y la mejor manera de satisfacerlas.

La toma de decisiones resulta ser tarea difícil, dada la partición de la información y lo difícil o imposible de tratarla en la situación actual, demoras, etc. Además la información no es fiable y está continuamente desactualizada. La falta de información integrada: impide prestar la información con suficiente nivel de rapidez y eficacia exigido, como es el caso de los antecedentes judiciales positivos.

Incoherencias en la información: cuando se ejecutaban procesos poco eficientes en el registro y gestión de la información (doble registro, falta de acceso a base de datos de otras entidades) se producen situaciones de incoherencias de información, no se cuenta con información centralizada que apoye la operatividad de los procesos de línea, con impacto interno y externo con otras entidades del Sistema de Administración de Justicia (SAJ).

La prestación de servicios de manera heterogénea, por la falta de procesos estandarizados provoca comportamientos diferentes ante situaciones similares, situación que no permite prestar servicios de la misma calidad.

La limitada existencia de protocolos bajo un enfoque de procesos, ha tenido un impacto negativo para la institución, toda vez que se han generado espacios para que la corrupción progrese al interior de los establecimientos penitenciarios, y con ello la inefectividad de las labores de tratamiento para la reinserción social del penado, y con ello el incremento de la inseguridad ciudadana.

Iniciativas del proceso de modernización en el INPE

A mediados de 2011 el INPE adopta el modelo de Gestión para Resultados la misma que está alineada con la política de Modernización de la Gestión del Estado, habiéndose priorizado la intervención en la implementación de:

a. Gestión por procesos
b. Régimen laboral meritocrático
c. Sistemas de información

Todas ellas necesarias ya que están interrelacionadas y existe un grado de dependencia, lo cual están permitiendo enfrentar la problemática penitenciaria y su aporte con la política de Seguridad Ciudadana. Al respecto las iniciativas implementadas son las siguientes:

a. Normalización de los instrumentos normativos

Se identificó la siguiente problemática respecto de los instrumentos normativos que regían el sistema penitenciario:

- Indefinición respecto de los tipos de Documentos a Emitir; por ejemplo, no se diferencia el Instructivo del lineamiento.
- Tienen una limitada calidad regulatoria.
- Presentan déficit de lógica legal.
- Redundancia normativa.
- Inadecuado uso de los instrumentos normativos. Directivas que son instructivos y viceversa, o instrumentos no normativos que se usan para regular.
- Normativa difusa y difícil de entender.
- No existe una diferencia clara respecto de la jerarquía funcional.

Ante lo cual, se optó por normalizar los tipos de instrumentos normativos, con la finalidad de brindar crear un cimiento sólido para la implementación de la gestión por procesos; en ese sentido se construyó una pirámide normativa (Ver Gráfico 6).

Estableciéndose los niveles de aprobación y desterrando la idea que los servidores solo son responsables de ejecutar lo que se ha establecido en el Manual de Organización y Funciones.

b. Sensibilización

Debido a la dimensión de la institución que hoy cuenta con más de 8 000 servidores se optó por efectuar el proceso de capacitación y sensibilización al servidor penitenciario clave, vale decir aquellos involucrados en la elaboración de normas y quienes supervisan el cumplimiento de estas.

Posteriormente, se efectuó la capacitación en gestión por procesos a dicho personal, con la finalidad de cambiar el paradigma funcional al enfoque por procesos, hecho que ha sido difícil de interiorizar en un inicio.

Como resultado, aquellas personas encargadas de la rectoría y de la elaboración de los documentos normativos y procesos, cuentan ahora con herramientas para diseñar de manera efectiva los manuales de procedimientos, debiendo tener en cuenta que dicho proceso debe ser participativo, garantizando su aplicabilidad y diseño acorde a las necesidades de las actividades en los establecimientos penitenciarios.

c. Interoperatibilidad

El INPE a través del proyecto ACCEDE del Ministerio de Justicia, logró acceder al componente 2: MEJOR INTEROPERABILIDAD ENTRE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (SAJ), que tiene como objetivo implementar una solución informática para la identificación de procesados y sentenciados. Con ello, por ejemplo, se sabrá su entrada o salida de un establecimiento penal, donde el INPE, constituye el eslabón final en la cadena de valor del Sistema de Administración de Justicia; es por ello que, será posible atender Problemas de coordinación entre establecimientos penitenciarios, Poder Judicial, Policía Nacional, Ministerio Público entre otras entidades internas y externas al INPE, sustentadas en la falta de una definición clara de jerarquías y responsabilidades, así como intercambio de información. Todas las direcciones de línea tienen procesos que involucran constante interacción entre sí y con entidades externas al INPE, en temas de solicitud de información, requerimiento, coordinaciones de emergencia, entre otros. Es importante recalcar la importancia de la sistematización de los procedimientos de registro e intercambio de información, pues es el principal proceso de soporte para la consecución de los servicios que ofrece el INPE. Dentro de los puntos críticos en este componente está la necesidad de validar la identidad del interno por medio de los registros que este ha tenido dentro del Sistema de Justicia.

d. Diseño y mejora de procesos

A través del proyecto ACCEDE-Justicia se logró el financiamiento parcial para la identificación de la cadena de valor del INPE y la identificación de los procesos misionales, así como la elaboración de los proceso de las áreas de Seguridad Penitenciaria, Registro Penitenciario y Medio Libre a nivel 0, 1, 2, 3 y 4. Como resultado se tiene un mapa de procesos y la cadena de valor bajo un enfoque por procesos y no por áreas (Ver Gráfico 7).

Este mapa nos ha permitido identificar correctamente los servicios que brinda la institución así como los clientes y proveedores, habiendo logrado plasmar en los manuales de procesos las mejoras que le otorguen mayores niveles de eficiencia al sistema penitenciario y a su vez nos permitan dar el salto cualitativo esperado. Es preciso mencionar que bajo este enfoque, se ejecutan los procesos de manera integral y no solo desde la participación aislada de un servidor, sino la intervención comprometida y colaborativa de cada uno de los participantes en el logro del servicio.

Como estrategia, la implementación de estos procesos se efectuará en tres establecimientos penitenciarios pilotos, cuyos servidores pasarán por un proceso de inducción y capacitación, para luego ejecutar los procesos y posteriormente mejorarlos y adecuar los manuales, ingresando así a un círculo permanente de la calidad. Posteriormente se ha previsto pasantías de servidores en estos establecimientos piloto, para facilitar su aplicación en los 67 establecimientos penitenciarios distribuidos a nivel nacional; experiencia que podrá también luego ser mostrada a sistemas penitenciarios de otros países que deseen replicar el modelo.

Un claro ejemplo de este modelo de gestión es el Manual de Proceso denominado “Beneficio especial de salida del país para extranjeros sentenciados-Ley N.° 30219”, cuyo manual, directiva, procedimiento y demás documentos normativos se encuentran publicados en la página web del INPE (www.inpe.gob.pe) con lo que cualquier persona privada de la libertad, sus familiares, abogados o consulados, pueden descargar los modelos de solicitud y formatería necesaria para tramitar dicho beneficio, además de conocer el procedimiento que seguirá su trámite, con lo que

se eliminan las posibilidades de corrupción.

e. Automatización

Si bien la implementación de la gestión por procesos conlleva a mayores niveles de eficiencia y eficacia de la gestión penitenciaria; sin embargo, es necesario maximizar su efecto a través de la automatización (quinto pilar de la modernización del Estado); ya que, en la actualidad todavía prevalecen los registros en cuadernos (imperio del papel) que a su vez genera espacios para la corrupción, en la medida que estos documentos pueden adulterarse en beneficio indebido de la persona privada de la libertad.

Por esta razón se ha formulado el proyecto de inversión "Sistematización e implementación de tecnologías de información y seguridad para la trazabilidad del proceso de rehabilitación y reinserción de internos en el INPE", cuyo insumo son los procesos desarrollados bajo el modelo BPM (*Business Process Mangement*) que es parte del nuevo modelo de administración y que facilita el proceso de sistematización. Con este proyecto se busca contar con una base de datos única y estandarizada, cuya información pueda ser compartida a las diferentes áreas del INPE para la toma de decisiones, así como para las entidades externas que permitan atender necesidades de información y conocimiento para el Sistema de Administración de Justicia. Con ello se estaría logrando un efecto multiplicador puesto que la información estará disponible en tiempo real y permitirá focalizar de manera efectiva los programas de intervención penitenciaria, y con ello tener mejores resultados en la reinserción social positiva.

La oficina de infraestructura de igual forma ha iniciado un proyecto de inversión que se encuentra en proceso de implementación, el mismo que permitirá contar con los procesos sistematizados de la etapa de inversión de la infraestructura penitenciaria, lo que permitiría en el corto plazo efectuar un seguimiento en tiempo real de dichas obras.

f. Implementación del régimen laboral Meritocrático

No podemos dejar de mencionar que el modelo de gestión por procesos requiere de personal que esté dispuesto a cambiar sus paradigmas de modo que se enfoque en el cliente y en los resultados, dejando de lado el cumplimiento de funciones; de modo que el logro individual de los objetivos planteados para cada una de las posiciones contribuya en el logro de los objetivos grupales e institucionales. De igual manera, su implementación permite iniciar el proceso de profesionalización del sistema penitenciario, toda vez que se ha identificado los perfiles de los servidores penitenciarios y se tiene un programa de formación en nuestro Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, con lo cual se busca coberturar las brechas de cada servidor penitenciario.

En esta línea se priorizó la implementación de un régimen laboral meritocrático (Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria-Ley N° 29709) para el servidor penitenciario (cuarto pilar de la modernización del Estado), que valore la labor y condiciones de trabajo, así como reconozca el mérito para el ingreso, el ascenso y reconocimiento de su labor, generando un compromiso efectivo en la implementación del nuevo modelo de gestión.

Esta línea de acción permite acompañar la gestión del cambio requerida para la implementación del modelo de gestión por procesos, y motiva al servidor penitenciario a la mejora continua; ya que, bajo este régimen laboral las evaluaciones de desempeño serán periódicas y lo habilitan

para ascender en su línea de carrera.

A la fecha se han incorporado 2 400 servidores penitenciarios al nuevo régimen laboral, con quienes se implementará el piloto de los nuevos procesos diseñados.

Resultados

A continuación, algunos resultados preliminares que podemos mostrar:

- Se cuenta con más de 70 procesos con sus respectivos manuales a nivel de tarea de seguridad, registro y medio libre, cada uno de ellos con indicadores y registros para el adecuado control y seguimiento.
- Se ha institucionalizado el modelo de gestión con la aprobación de la metodología y los instrumentos normativos, además de las capacitaciones que están permitiendo que los servidores interioricen el modelo de gestión por procesos.
- El número de fugas de los establecimientos penitenciarios se ha reducido de 34 en el 2012 a cero fugas en el 2014.
- Se ha incrementado de número de artículos prohibidos incautados (mariahuana, PBC, celulares, entre otros) en un 60% aproximadamente.
- Se ha podido identificar faltas que han conllevado a proponer sanciones administrativas a más de 300 servidores, que en el 2011 solo llegaban a 15.
- Se ha reducido el tiempo de entrega de los antecedentes judiciales de 4 horas a 30 minutos, y se ha ampliado los canales de atención a las ventanillas del Banco de la Nación.
- Se ha implementado un centro de monitoreo que permite la vigilancia de 05 establecimientos penitenciarios, a través de un circuito cerrado de televisión, el cual cuenta con procedimientos definidos para las alertas respectivas, así como para la identificación de actos indebidos en tiempo real.

En el medio plazo se espera tener resultados cualitativos y cuantitativos de envergadura, que generen un cambio positivo en la reforma del sistema penitenciario.

Referencias Bibliográficas

Drucker, P. F. (1964). *Managing for results*. New York: Harper & Row.

Inpe & Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2012, abril). *10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario*. Lima.

Gálvez, A. & Cavero, M. (2014). *Entre la discrecionalidad y la meritocracia: intentos de reforma de los recursos humanos del Estado*. Revista Argumentos, Edición Nº 1, Año 8.

García Sánchez, I. M. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de Salamanca.

Longo, F. (2004). *Mérito y Flexibilidad*. Revista de Servicio Civil. Disponible en http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan033525.pdf.

Preschern, P. (2011). *Hacia un enfoque de gestión por resultados en el sector público*.

La experiencia de Trinidad y Tobago. Panamá: PNUD.

Serra, A. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Washington D.C.: BID-CLAD.

Sánchez, M. F. (2002). *Gestión de la calidad total. El modelo EFQM de excelencia*. MEDIFAM Vol. 12, N°10.

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Disponible en http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf.

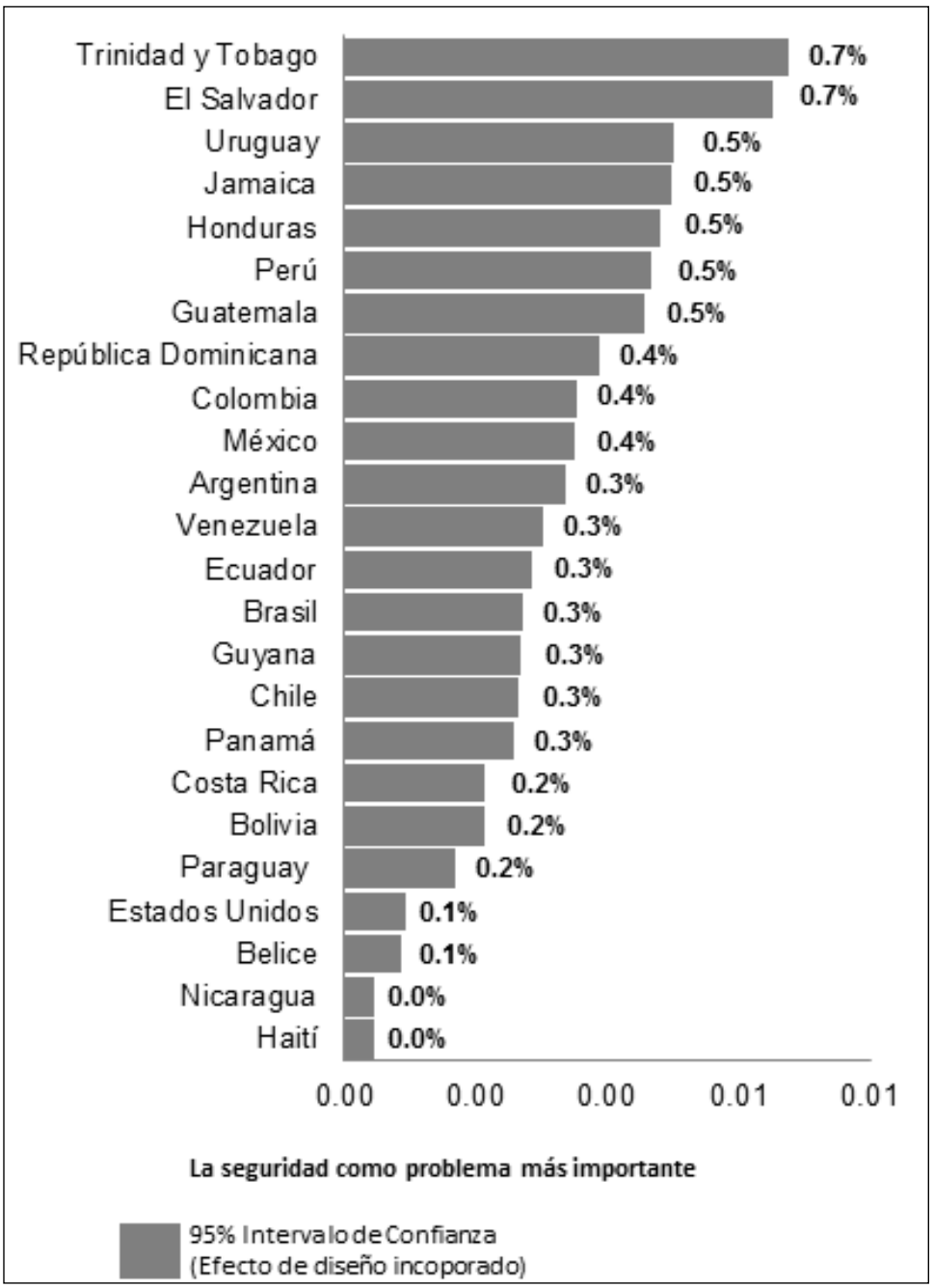
Reseña biográfica

Edgar Delgado Ortega

Magíster en Administración de Empresas (MBA) de ESAN, Ingeniero colegiado de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, con diecisiete años de experiencia en el sector público. Gerente Público asignado al INPE, quien viene implementando la Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria y la Ley del Servicio Civil en el Instituto Nacional Penitenciario, con experiencia relevante en áreas de planeamiento, racionalización, presupuesto, administración de bienes del Estado, gestión gubernamental en el ámbito nacional y regional, gestión territorial, proyectos de inversión, sistemas de información y sistemas de gestión de calidad.

Cuadros, tablas y gráficos

Gráfico 1
Porcentaje de ciudadanos que ven a la seguridad como el problema más importante que enfrenta su país en 2014



Fuente: Barometro de las Américas por LAPOP; 2014; v.GM14_0912.

Gráfico 2

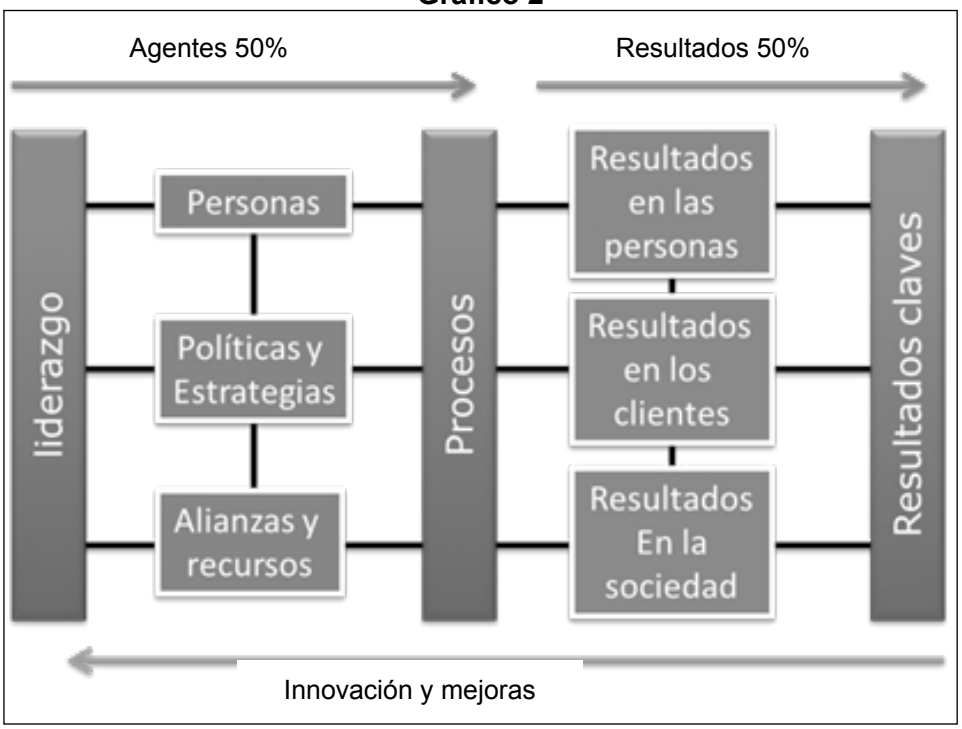


Gráfico 3

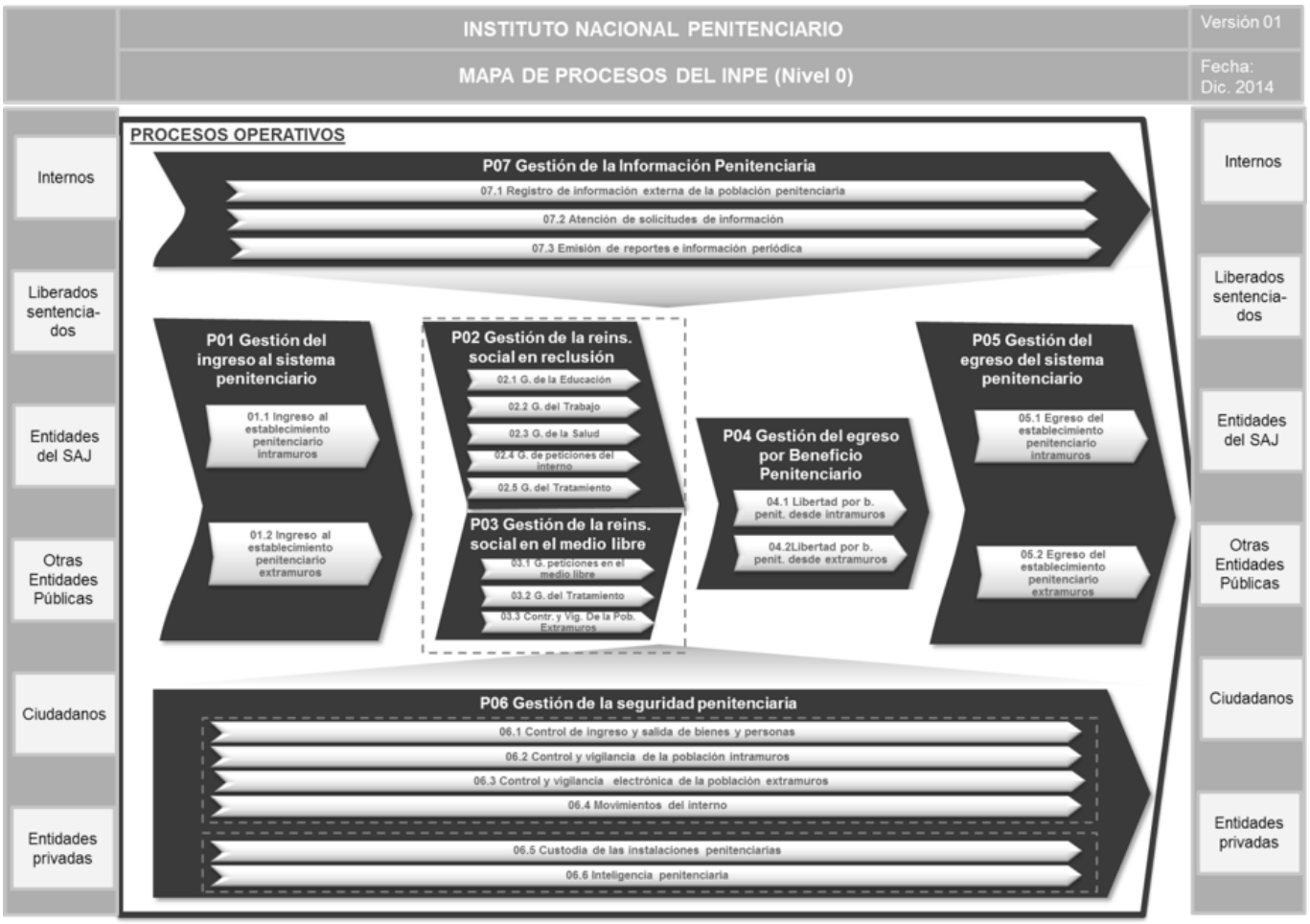
Gráfico 4

Diversos regímenes laborales	Problemática en las remuneraciones	Formas contractuales	Supervisión y control
• Nombrados (45%), Régimen Privado (15%) y SNP (40%) • Régimen privado que se administra como público • Se ha diluido la carrera pública y se ha perdido el desarrollo de capacidades y competencias. • Se recomienda nuevo régimen de carrera para profesionales, personal técnico y auxiliar como en régimen privado	• Múltiples organismos y sistemas de pagos • Gran dispersión de conceptos remunerativos y no remunerativos (PUP, CAFAE, etc.) • Efecto previsional • Se recomienda que las remuneraciones se adapten a esquemas más modernos de relaciones laborales (posibilidad de ascenso remunerativos, incentivos por mérito y productividad, etc.)	• CAP y PAP desactualizados por las restricciones presupuestales en contratación de personal • SNP sin derechos laborales • Se recomienda CAS	• No hay una entidad que centralice la información de la Administración Pública • Vacío legal y normativo luego de la desactivación del INAP • Falta de una autoridad o ente rector adscrita a PCM que en su fase de implementación tenga el apoyo de un comité interministerial. • Se recomienda crear un Tribunal Administrativo como última instancia en asuntos de RR.HH.

Gráfico 5

Gráfico 6

Gráfico 7



Resumen

El Estado peruano ha iniciado la implementación de la política de modernización de la gestión del Estado con el objetivo de lograr un Estado eficiente y transparente, incrementando la cobertura, calidad y celeridad en la provisión y prestación de servicios públicos. En esta línea, el INPE ha iniciado la reforma del Sistema Penitenciario, con la finalidad de enfrentar los graves problemas del sistema focalizados en el hacinamiento y la corrupción.

En este marco se han priorizado medidas de intervención que están alineadas con tres pilares centrales de la modernización: a) Gestión por procesos; b) Servicio civil meritocrático; y c) Sistemas de información; además de un eje transversal que es la articulación inter-institucional.
Es por ello, que el modelo de administración por funciones (Management Function) del INPE ha cambiado a un enfoque por procesos (Process Focus), con el objetivo de lograr un salto cualitativo y cuantitativo en los resultados de la gestión. De esta manera se busca lograr la eficacia y eficiencia en los servicios que demandan las personas privadas de la libertad, sus familiares y la ciudadanía en general.

La administración por funciones tiene por objetivo establecer responsabilidades a través de atribuciones y prohibiciones, y no permite identificar el ámbito de la actividad en la que un servidor está involucrado; sin embargo, en la gestión por procesos es posible identificar: a) los servicios que se brinda a la ciudadanía; b) los servidores involucrados; c) las habilidades, competencias, conocimientos requeridos; e d) indicadores para el desempeño. A partir de esta información, es posible dimensionar la institución para garantizar los servicios oportunos a la ciudadanía, así como establecer el perfil profesional del servidor público.

La experiencia ha demostrado que la implementación de un modelo de gestión por procesos requiere del acompañamiento de un régimen laboral meritocrático y sistemas de información. Siendo que el primero se centrará en la profesionalización de servidor penitenciario como base fundamental para apropiarse del modelo de gestión y garantizar su implementación, en tanto que el segundo componente permitirá automatizar los procesos para reducir los espacios para la corrupción, así como contar con información en tiempo real para la toma de decisiones, y para que instituciones del sistema de administración de justicia articulen de manera efectiva, generando sinergias que permitan atender la problemática de la Seguridad Ciudadana.

La profesionalización del servidor penitenciario resulta gravitante en la implementación de la reforma del sistema penitenciario y, en el cambio, en el modelo de gestión por procesos, toda vez que requiere de una efectiva gestión del cambio, y un cambio en el paradigma funcional, patrimonializado por la gestión pública.

Ponencia 2: Gerencia pública e institucionalidad en el Instituto Nacional Penitenciario

Marta Arauco Padilla

I. Introducción

Actualmente, los organismos públicos afrontan grandes desafíos que exigen que estas sean cada vez más flexibles y eficientes, y que su desempeño permita alcanzar los objetivos para los cuales han sido creadas. Asimismo, las sociedades a nivel mundial reclaman un Estado de calidad, una administración pública eficiente y un servicio civil con las capacidades necesarias y suficientes que permitan lograr eficiencia y que brinde más y mejores bienes y servicios públicos para hacer frente a los nuevos y viejos desafíos, y así lograr garantizar el bien común. El mundo ha enfrentado profundos cambios en el aspecto económico, político e ideológico, relacionados a la globalización, exclusión social y el avance de la tecnología. Por lo tanto, los ciudadanos son más exigentes en cuanto a sus demandas, con total legitimidad, mayor calidad, cantidad y variedad de bienes y servicios públicos.

El INPE, organización peruana que se caracteriza por su enorme complejidad estructural, es el responsable de ejecutar la pena y la rehabilitación del penado. Para poder cumplir con lo encomendado, esta institución debe garantizar condiciones de seguridad y de vidas adecuadas, así como el tratamiento que permita al penado el incremento de conocimientos, habilidades y aptitudes que propendan a su reeducación, rehabilitación y reincorporación de manera positiva a la sociedad. Actualmente, los establecimientos penitenciarios se encuentran hacinados como resultado de un conjunto de factores, entre los que cabe mencionar el incremento delictivo, el endurecimiento de la legislación penal, la propensión de los jueces a decretar la prisión preventiva, ello ha originado el aumento de la demanda de servicios por parte de la población privada de libertad.

Para tal misión, el INPE cuenta con una organización, recursos humanos, establecimientos penitenciarios (infraestructura), logísticos y presupuestales que no le permiten cumplirla, hecho que genera en la ciudadanía una percepción de que la institución no viene desarrollando su labor de manera aceptable, tal como lo afirma la Defensoría del Pueblo:

> "[…] es evidente que la situación penitenciaria no muestra mejoras y, por el contrario, su paulatina descomposición y su deterioro pueden afectar negativamente a la seguridad ciudadana, al convertirse las cárceles en centros de generación de mayor delincuencia, donde se "planifican" y "organizan" acciones ilícitas, y que no contribuyen a resocializar a aquellas personas que buscan una nueva oportunidad en la sociedad" (Defensoría del Pueblo, 2011: p.4).

El INPE, como responsable de la rehabilitación del penado, tiene la necesidad de modernizar la organización y sus estructuras frente al incremento de los actos delictivos; asimismo la de atender las necesidades básicas de los establecimientos penitenciarios y de las personas privadas de su libertad. Esta responsabilidad impactará en la calidad de vida que se les brinda a los internos e influirá en su comportamiento presente y futuro. Para lograr tales objetivos, se requiere de directivos con la capacidad técnica de llevar a cabo las grandes reformas y para administrar los recursos humanos y presupuestales de manera eficiente y alineada a los objetivos institucionales.

La presente ponencia pretende desarrollar la experiencia que ha tenido la asignación de gerentes públicos en el INPE, así como sus aportes y no sin antes desarrollar el contexto institucional en que estos profesionales fueron asignados y cumplen sus funciones y responsabilidades. Consideramos importante desarrollarlo debido a que el tipo de rol que cumplen tiene características especiales y resulta necesario conocerlas y contextualizarlas.

II. Situación de la Gerencia Pública en el Perú

El documento de trabajo N° 1-2015 de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR (2015: p.11), refiere que, desde hace varias décadas, tanto en el país como en la región, se viene poniendo en cuestión la eficiencia de las entidades públicas para resolver los problemas que afectan a los ciudadanos y las ciudadanas. Esto es producto de diversos factores, entre los que destaca la falta de capacidades de los recursos humanos en las entidades públicas.

A decir de Corrales (2012: p.2), al 2008, en que se marca un hito decisivo en la reforma del servicio civil peruano, aparecía como problema central en esta materia la insuficiencia de recursos humanos con las competencias para gerenciar entidades públicas. De acuerdo con una reconstrucción retrospectiva, este problema principal estaba asociado a los siguientes problemas secundarios: débil institucionalidad, pocas capacidades gerenciales, ausencia de una política de incentivos para atraer y retener buenos directivos, una inadecuada política de compensaciones, una inadecuada selección de directivos y a una escasa y precaria evaluación de directivos.

Entre las causas de esta problemática podemos citar las siguientes:

- Débil institucionalidad: la inexistencia de una política de Estado que respalde la gerencia pública, débil institucionalidad en los niveles de gobierno, clientelismo en las relaciones internas de las instituciones públicas, vulnerabilidad del directivo frente al poder político y la alta rotación del cuerpo directivo.
- Pocas capacidades gerenciales: limitada formación de profesionales para la gerencia pública (no se exigía, en general, capacidades gerenciales a los directivos), una limitada oferta de gerentes altamente capacitados y las instituciones públicas se mostraban en las prácticas despreocupadas del desarrollo de capacidades gerenciales de su personal.
- Ausencia de una política de incentivos para atraer y retener buenos directivos: el sector público carecía de incentivos para atraer al grupo deseado, existencia de pocos incentivos para el desarrollo de los directivos, los puestos directivos en el sector público son percibidos como riesgosos y la sociedad tiene una mala percepción de los directivos públicos.
- Inadecuada política de compensaciones: política remunerativa poco atractiva y remuneraciones no asociadas al cumplimiento de metas.
- Inadecuada selección de directivos: la mayoría de cargos directivos se cubre por confianza, en los puestos directivos de confianza no se cumplen los perfiles del puesto, no habían perfiles adecuados para directivos, faltaba transparencia en los procesos de selección de directivos y en estos no se aplicaban herramientas modernas de selección.
- Escasa y precaria evaluación de directivos: inexistencia de orientación a resultados, ausencia de información y herramientas para evaluar y al mismo tiempo, poco interés por evaluar (resistencia a la evaluación).

En ese contexto, en el marco de delegación de competencias dado por el Poder Legislativo, se inició la modernización de la administración pública con la reforma del Servicio Civil, la cual se

origina a partir de la creación de la Autoridad del Servicio Civil-SERVIR, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y del Tribunal del Servicio Civil. Asimismo, con el Decreto Legislativo 1024, se creó el Cuerpo de Gerentes Públicos como un cuerpo de profesionales seleccionados meritocráticamente a través de concursos públicos que han contado con la participación de entidades evaluadoras privadas; asimismo, se ha promovido un régimen y escala remunerativa especial cofinanciada entre SERVIR y la entidad de destino; así como el establecimiento de metas e indicadores como requisito para la permanencia en el puesto asignado, dichos profesionales han sido asignados en entidades de los tres niveles de gobierno con el fin de mejorar la gestión pública. Por lo tanto, el cuerpo de gerentes públicos busca asegurar una gestión de alta calidad en puestos estratégicos del Estado. A la fecha han sido asignados en diversas instituciones del gobierno central, gobierno local y gobiernos regionales, donde cumplen sus funciones.

El INPE es una institución donde conviven dos tipos de directivos: aquellos cuya labor se desarrolla en un establecimiento penitenciario (tanto en las áreas de seguridad y tratamiento y en las que, por la naturaleza de la labor, la organización es vertical o jerárquica y con una cultura semicastrense); y aquellos directivos que realizan labores administrativas en la sede central u oficinas regionales. En ambos casos los cargos de dirección son considerados de “confianza” y son designados en base a la discrecionalidad de las autoridades de turno. Esto trae consigo mucha inestabilidad en la gestión de los establecimientos penitenciarios y el de las áreas administrativas del INPE.

Ante esta situación y a fin de revertir dicha situación se optó por cubrir los cargos de dirección de las áreas administrativas con gerentes públicos provistos por SERVIR. Los cargos directivos ligados a seguridad y tratamiento son cubiertos por personal penitenciario, debido a la especialización que el caso amerita.

III. Contexto institucional-Instituto Nacional Penitenciario

Como señala Solís Espinoza (2008: p.5), el sistema penitenciario es “[…] una organización estatal, con una estructura coherente, encargada de la ejecución de las penas y medidas de seguridad, orientada al logro del objetivo de resocializar a los internos, bajo cuya orientación subyacen o pueden primar determinadas teorías o principios penitenciarios”. De la misma manera, Villavicencio (1990: p.23), precisa que “[…] para su funcionamiento, el sistema penal dispone de agencias, como las instituciones policiales, el Ministerio Público, el Poder Judicial y la administración penitenciaria, que se encuentran delimitados por normas como leyes orgánicas, el código penal, el código procesal penal, el código de ejecución penal, entre otras”.

En este contexto, el INPE es una institución que forma parte del sistema penitenciario y que, de acuerdo al Código de Ejecución Penal, se constituye en el órgano rector del Sistema Penitenciario Nacional y, por Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se define como un Organismo Público Ejecutor integrante del Sector Justicia, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con personería Jurídica de derecho público y con autonomía económica, técnica, financiera y administrativa, y constituye un pliego presupuestario.

3.1 Estructura organizativa

De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones, el INPE es un organismo público ejecutor, rector del Sistema Penitenciario Nacional. Tiene autonomía normativa, económica,

financiera y administrativa. Dirige y controla técnica y administrativamente el Sistema Penitenciario Nacional asegurando la política penitenciaria. La conducción de la institución está a cargo del Consejo Nacional Penitenciario, la Presidencia y la Secretaría General. El Consejo Nacional Penitenciario cuenta con tres miembros designados por resolución suprema, uno de los cuales preside la entidad.

La labor penitenciaria se realiza a través de los órganos desconcentrados que son las 8 oficinas regionales, ubicadas a nivel nacional, las que tienen a cargo los 67 establecimientos penitenciarios para personas privadas de libertad y 63 establecimientos de medio libre para personas liberadas con beneficios penitenciarios y sentenciados a penas limitativas de derechos. Estas oficinas dependen jerárquicamente del Consejo Penitenciario. El INPE tiene una organización vertical donde el poder de decisión está en la Alta Dirección y en los órganos desconcentrados a través de los directores regionales.

3.2 Servicios y productos ofrecidos

El INPE tiene como misión la reeducación, rehabilitación y reincorporación de las personas penadas a la sociedad. Para cumplir con este mandato, el INPE es responsable de entregar tres productos principales: i) la seguridad de los establecimientos penitenciarios, ii) la provisión de condiciones de vida digna al interno durante su encierro y iii) su tratamiento eficaz, a fin de entregar a la sociedad una persona con el desarrollo de capacidades para reinsertarse positivamente a la sociedad y evitar que cometa nuevos delitos.

3.3 Principales problemas que afronta el INPE

En los últimos años, el país viene afrontando un incremento de la actividad delincuencial y su ejercicio de la violencia, que ha traído como consecuencia el incremento de la población penal, situación que es preocupante debido a que dicho crecimiento genera un hacinamiento de los establecimientos a su cargo. Otro de los problemas son los altos índices de corrupción existente. Sin duda, estos son los dos problemas principales que afronta el INPE, principales causas del considerable deterioro de las condiciones de seguridad y de tratamiento, y que no permiten lograr la resocialización del interno, misión de la organización.

a. Hacinamiento y sobrepoblación en los penales

De acuerdo al Informe Estadístico Penitenciario al mes de marzo, la diferencia entre la capacidad de albergue y la población penal es de 41 005 internos, lo que representa el 127% de la capacidad de albergue, que es el aforo máximo que tiene el Sistema Penitenciario para albergar a los internos. Se dice que hay sobrepoblación cuando se excede el aforo máximo (INPE, 2015: p.4)

Como señala Carranza Elías (2009: p.63), cuando la sobrepoblación excede al 20% de la capacidad de albergue, se llama sobrepoblación crítica, lo que el Comité Europeo para los Problemas Criminales ha entendido como hacinamiento.

Al mes de marzo del 2015, la población penal es 88 748 personas, 73 255 se encuentran en establecimientos penitenciarios al tener mandato de detención judicial o pena privativa de libertad efectiva, y 15 493 personas asisten a establecimientos de medio libre al haber sido sentenciadas a penas limitativas de derechos o liberados con beneficio penitenciario de semilibertad o

liberación condicional. Este incremento de la población penal constituye un grave problema para el INPE, ya que origina la sobrepoblación y hacinamiento.

Al no contar con los medios necesarios como infraestructura, recursos humanos, recursos logísticos, presupuesto y servicios penitenciarios para la atención de esta población, se obstaculiza la adecuada administración de los establecimientos penitenciarios, lo que dificulta una verdadera resocialización del interno y su posterior reinserción social, pone en riesgo la seguridad de los penales y, lo más importante, la seguridad de los servidores penitenciarios.

IV. Recursos humanos

En el Informe Defensorial Nº 154-2011/DPT se precisa "que el trabajo en las cárceles constituye un servicio público de alta implicancia social, desarrollada por el personal penitenciario, el cual cumple una labor de gran importancia, en tanto está encargado de que los objetivos de la cárcel sean cumplidos" (Defensoría del Pueblo, 2011: p.44).

El INPE cuenta con tres tipos de servidores públicos: i) aquellos que prestan servicios dentro del área administrativa; ii) los servidores penitenciarios encargados, principalmente, de las labores de seguridad de los internos, como profesionales y agentes de seguridad; y iii) el personal dedicado al tratamiento de los internos. Por la naturaleza de su labor, estos servidores penitenciarios deben afrontar una gran cantidad de riesgos y dificultades que no asume normalmente un servidor público en otras instituciones públicas.

De misma manera, el personal que ingresaba a laborar en el INPE, era capacitado para laborar en labores administrativas, de seguridad o tratamiento. Por lo tanto, no existía especialización alguna ni línea de carrera. Así, un trabajador puede ostentar un cargo de máxima importancia como el de director de una oficina regional o director de un penal dado que, en pocos días, puede ser cambiado de destino para asumir funciones de seguridad, de tratamiento o funciones administrativas en cualquier lugar del país. Por lo tanto, esta inestabilidad es un factor que desmotiva el compromiso del personal con la institución. También existe la ausencia de una carrera administrativa y una estructura de puestos que no permite la progresión y ascenso en la carrera pública. Los cargos de dirección son de "confianza" y están supeditados a las designaciones que la autoridad de turno realiza.

En el INPE laboran 9 800 servidores; 4 408 se encuentra bajo el régimen público regulado por el Decreto Legislativo 276, 2 666 personas a través del régimen de contratación administrativa de servicios (CAS); asimismo, cuenta con 125 personas bajo los regímenes especiales de salud y del profesorado y a partir del 2013 se han incorporado al régimen laboral de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria 2 408 servidores penitenciarios. Esta diversidad de regímenes laborales con diferentes derechos, deberes y remuneraciones hace crítica la situación de los recursos humanos en la institución.

La Carrera Especial Pública Penitenciaria, fue aprobada por la Ley 29709. Está en plena fase de implementación y es un régimen laboral especial que tienen los servidores penitenciarios que laboran en los establecimientos penitenciarios o en los órganos de línea de la sede central y oficinas regionales del INPE. Su objetivo es crear el ordenamiento legal que regule el régimen laboral especial de los servidores penitenciarios que prestan su servicio en un establecimiento penitenciario y a los servidores de la sede central y las sedes regionales que desempeñan funciones de seguridad, tratamiento, medio libre y registro penitenciario. Este proceso se realiza a

través de un programa de incorporación, que es meritocrático y voluntario, mediante concurso interno y participan los servidores que laboraban en calidad de nombrados a la promulgación de la referida Ley. Ya se han realizado tres procesos, habiéndose incorporado 2 408 servidores a este régimen especial. Este programa de incorporación debe realizarse en cinco años debido la viabilidad presupuestal y debe culminar el 2016. La Ley permite al INPE ubicar al servidor ganador en la plaza concursada permitiéndole iniciar carrera penitenciaria en el área de desempeño y nivel logrado.

Los servidores que desempeñan funciones en las áreas administrativas, de apoyo y de infraestructura se rigen por las leyes del servicio civil.

V. Infraestructura y logística

Además de garantizar su seguridad, el INPE debe brindar a la población penal durante su encierro condiciones de vida dignas, proveyendo mínimamente facilidades adecuadas de alojamiento como acceso a servicios básicos de agua, desagüe y electricidad, alimentación y salud, así como facilitar la relación con las familias.

La infraestructura penitenciaria del INPE presenta serios problemas de conservación. El 88% se encuentra en regulares o en malas condiciones, situación que no solo dificulta las labores del sistema penitenciario, sino que, en muchas ocasiones, atenta contra la seguridad de los internos y del personal penitenciario que trabaja en ellas. Así mismo, el equipamiento de los establecimientos penitenciarios es otro de los problemas críticos que atraviesa el INPE. Solo un penal cuenta con un sistema automatizado de control de visitas; también es insuficiente el número de cámaras de vigilancia, detectores de metales o equipos de rayos X para el control de personas, paquetes y objetos.

Resultan preocupantes las carencias logísticas para la realización de las diligencias de traslados de internos. Los vehículos de transporte para las diligencias son insuficientes en número y no reúnen las condiciones de seguridad mínimas, como cinturones de seguridad, una adecuada separación entre los vigilantes y los internos; así mismo, no se cuenta con el número adecuado de grilletes. Por otro lado, la falta de un equipo de comunicación (radios) entre los miembros de la unidad que realiza este servicio puede afectar negativamente la seguridad ciudadana. Por ello, los efectivos se ven obligados a utilizar sus propios teléfonos móviles para cubrir tan esencial necesidad. Asimismo, el personal no cuenta con la adecuada indumentaria, como chalecos de seguridad, armas, cascos y escudos, que le permita conservar su integridad personal.

El INPE debe brindar alimentación a los internos. Esta atención es prioritaria para el interno y su incumplimiento es motivo de reyertas, amotinamientos, etc. Sin embargo, los recursos que se disponen para brindar este servicio no se han incrementado en proporción al incremento de la población del penal; lo mismo sucede con el otorgamiento de los colchones y frazadas.

VI. Presupuesto

Los recursos económicos que el Estado destina al INPE para el cumplimiento de sus funciones resultan insuficientes. El presupuesto aprobado que el INPE destina al día por interno es de S/.20.00, cifra insuficiente que no hace posible satisfacer íntegramente los servicios básicos de la población penal, como alimentación, agua potable, energía eléctrica, entre otros. Asimismo, estas circunstancias generan que no se atienda, en parte, algunas actividades que permitirían

el logro de una adecuada resocialización social.

Alrededor del 50% del presupuesto de bienes y servicios se destina a la alimentación de los internos y del personal, y el 50% restante a los bienes (sobre todo, útiles de oficina y equipos de cómputo) y servicios básicos (luz, agua, desagüe y combustible). El costo de alimentación diaria por interno es de S/.4.50; y por agente penitenciario, de S/.5.50.

Al no ser prioritario el tema penitenciario, el presupuesto es insuficiente. Esto no solo afecta al tratamiento de los internos sino también afecta a los recursos humanos del INPE, lo cual impide la contratación del personal suficiente para cumplir las labores de seguridad y tratamiento. Asimismo, restringe las posibilidades de incentivos y capacitación adecuada al personal en general.

VII. Corrupción

En el documento 10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario, se precisa lo siguiente:

> "[…] El INPE presenta un serio problema de corrupción, propiciado por el hacinamiento, falta de personal, clima laboral negativo y adverso, así como por los magros sueldos de sus servidores. Los circuitos de corrupción existentes son alimentados por lo que se conoce como "corrupción por contaminación", la convivencia de los servidores con la delincuencia, lo que genera que sean tentados o intimidados a hacer lo indebido. Este problema está ampliamente extendido en nuestro sistema penitenciario, lo que requiere ser enfrentado de forma urgente" (INPE, 2012: p.3).

VIII. La experiencia de asignación de Gerentes Públicos en el INPE

Una característica de esta institución es la poca permanencia de los miembros del Consejo Nacional Penitenciario. En el 2011, el promedio de permanencia de sus autoridades no pasaba los ocho meses, hecho que ocasionaba la interrupción de la gestión y la inestabilidad de los funcionarios y directivos y que perjudicaba la continuidad de las actividades emprendidas y los cambios de líneas de trabajo en pleno proceso de implementación. A su vez, esto ocasiona que los problemas antes descritos no puedan ser superados a través del tiempo.

Ante las diversas deficiencias que el INPE atravesaba, en el 2009, la entidad recurrió a SERVIR a fin de que le asignaran gerentes públicos. Así se inició el proceso de su incorporación con la finalidad de agilizar y dar continuidad a las labores administrativas que se habían iniciado, situación que continuó a pesar del cambio de gobierno.

La nueva gestión liderada por el Dr. José Luis Pérez Guadalupe tuvo como lineamiento el seguir incorporando gerentes públicos a la institución. Es así que, en diciembre de 2011, se incorporaron ocho gerentes públicos para hacerse cargo de las oficinas general de administración, de las unidades de recursos humanos, logísticas, planeamiento y organización y métodos de la sede central, así como de la oficina de infraestructura y unidades de estudios y obras.

En abril de 2012, se aprobaron las diez Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario (MINJUS/INPE, 2012: p.2), las que tienen como propósito dar una solución integral a la problemática por la que venía atravesando el INPE, dichas medidas se constituyeron en la hoja de ruta que lleve al INPE a cumplir fielmente con el rol que le corresponde y que busca resolver prioritaria-

mente los dos problemas más álgidos del Sistema Penitenciario: hacinamiento y corrupción.

La medida 6 (MINJUS/INPE, 2012: p.9) -fortalecimiento de la gestión institucional, precisaba que la organización heredada era burocrática y volátil, lo que traía como consecuencia una gestión lenta y no continua y por lo que la medida fue potenciar el aparato administrativo, planeamiento, logístico recursos humanos de las ocho oficinas regionales a nivel nacional a través de la incorporación de gerentes públicos. Es así que a la fecha han sido asignados 27.

La labor del gerente público asignado al INPE, básicamente está dirigido a conducir los sistemas de planeamiento, presupuesto, administración, contabilidad y finanzas, obras, estudios, recursos humanos, racionalización a nivel nacional; la conducción de los órganos de línea como son las direcciones de tratamiento, medio libre y seguridad son conducidos por personal penitenciario especializado en estas actividades.

Desde el cargo que ocupa, el gerente público debe contribuir a lograr el objetivo del INPE que es mejorar las competencias del interno para que se incorpore positivamente a la sociedad, por lo que debe desplegar grandes esfuerzos a fin de hacer gestión en esta compleja institución y contribuir en la disminución de los índices de hacinamiento a través de la ampliación de la capacidad de albergue, mejora las condiciones de vida de la población penitenciaria a través de proveerle la logística para la operatividad de los establecimientos penitenciarios donde se encuentran las personas privadas de la libertad, por lo que el gerente público asignado debe saber conducirse en este contexto laboral que es fatigante y desgastante.

La asignación del gerente público en las oficinas regionales originó una ruptura en la cultura organizacional del INPE; ya que, era costumbre que los puestos directivos de dichas oficinas fueran cubiertos por personal penitenciario de “confianza” del funcionario de turno, sin tener en cuenta las competencias que este trabajador podría tener para asumir dicha responsabilidad. Existieron casos en que los gerentes públicos no fueron recibidos de la mejor manera por parte de los directores regionales, que sentían que dicha presencia les restaba autonomía, por lo que su proceso de adaptación fue tenso. En general, el contexto en que opera el gerente público es complicado, debido a que tiene que laborar sorteando sobre todo la cultura, organización imperante en una institución donde la gestión administrativa fue básicamente realizada por agentes penitenciarios, los que se sienten desplazados en esta función.

Una de las debilidades que tiene el INPE es la gestión de sus recursos humanos. A través de los años, el sistema de personal no ha sido gestionado adecuadamente, por lo que solicitó a SERVIR la asignación de gerentes públicos para estas áreas; sin embargo, este hecho no se ha podido concretar debido a la no disponibilidad de gestores en esta especialidad.

Algunos resultados

En esta parte del presente texto se exponen algunos resultados que ha logrado el INPE, los mismos que han sido liderados por gerentes públicos asignados, asimismo se describe los premios obtenidos por algunos gerentes en el concurso de buenas prácticas en gestión pública.

- Implementación de la Carrera Especial Pública Penitenciaria. La participación de los gerentes públicos fue un factor decisivo en la formulación y aprobación de la Ley de la Carrera especial Pública Penitenciaria y la Reglamentación. La promulgación de dicha Ley fue un anhelo esperado por el servidor penitenciario por más de 25 años. Actualmente se

encuentra en pleno proceso de implementación y ya se han llevado a cabo tres procesos meritocráticos, habiéndose incorporado 2 408 servidores. Los procesos antes mencionados han sido liderados por gerentes públicos. Dicha incorporación le ha representado al servidor penitenciario laborar bajo un régimen laboral acorde con la labor que realiza, así mismo se reconoce la delicada labor que realizan y se refleja en una mejora de sus ingresos.

- Valorización de cargos, una de las herramientas claves para la implementación de la Carrera Especial Pública Penitenciaria fue el documento Manual de Valorización de Cargos, herramienta que, por primera vez, se está utilizando en el Estado peruano para valorizar y retribuir a un servidor de acuerdo a la labor que realiza. Esta herramienta puede ser replicada en cualquier otra institución.
- Ampliación de la capacidad de albergue, los gerentes públicos asignados a la infraestructura y a las unidades de estudios y obras han logrado habilitar 5 318 unidades de albergue, logro obtenido en base a las mejoras, ampliaciones y nuevas construcciones en 22 penales; y la entrega de dos establecimientos penitenciarios: Pampas de Sananguillo-Tarapoto (San Martín) y el penal de Chincha (Ica), inaugurado el pasado 31 de octubre de 2014.
- Mantenimiento de establecimientos penitenciarios, en estos últimos años se ha logrado mejorar las condiciones de vida de la población penitenciaria, mejorando la infraestructura existente a través de más de 100 intervenciones de mantenimiento.
- Equipamiento del INPE, se han adquirido 124 vehículos, para transportar internos y servidores penitenciarios a fin de que cumplan con su labor. También se han adquirido 2 110 equipos de seguridad como pistolas, radios de comunicación etc.
- Avance en la ejecución del presupuesto, en el periodo 2012-2014, la ejecución presupuestal a nivel del pliego presupuestario mejoró en 10%. Este indicador nos muestra el trabajo arduo que desplegaron los 27 gerentes públicos a nivel nacional y sus equipos que lideran.
- Presupuesto por resultados, en el marco de la Política Nacional de Modernización del Estado, el presupuesto del INPE es asignado en función a resultados, el que permite mejorar la calidad del gasto de la institución.
- Gestión por procesos, en el marco de la modernización de la gestión pública; el 2014, el INPE ha desarrollado los procesos de seguridad, medio libre y registro penitenciario, los que permitirán optimizar la utilización de los recursos en su desarrollo.
- Buenas prácticas en gestión pública, los gerentes públicos asignados permanentemente han venido participando en todos los concursos de Buenas Prácticas en Gestión Pública llevados a cabo por SERVIR, habiendo a través de los años obtenido seis premios como ganadores y tres menciones honrosas, siendo las siguientes:

2013

En la categoría consulta y participación ciudadana, con la práctica: “Licencia social para proyectos con externalidades negativas”, los gerentes públicos César Augusto Díaz Pastor y Renzo Luis Patiño Cornejo, asignados en el INPE como jefe de la oficina de Infraestructura Penitenciaria y jefe de la Unidad de Estudios y Proyectos de la oficina de Infraestructura Penitenciaria, respectivamente fueron ganadores en esta categoría.

Mediante la realización de talleres participativos se identificaron las oportunidades de desarrollo que ofrece la construcción de futuros penales; mejorando el compromiso y sentimiento de responsabilidad de los pobladores del área de intervención con su propio futuro logrando incre-

mentar la confianza en la acción del INPE. Como resultado, se obtuvo la licencia social para la construcción de seis penales en el interior del país. Asimismo, se han recibido ofrecimientos de donaciones de terrenos por parte de las comunidades para la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios.

2014

En la categoría sistemas de gestión interna, con la práctica “Valoriza”, el gerente público Edgar Delgado, asignado como jefe de la Unidad de Organización y Métodos del INPE, fue ganador en dicha categoría.

Desarrolló una metodología que permite valorizar los puestos que se han identificado en los establecimientos penitenciarios, sede central y oficinas regionales en el marco de la implementación de la carrera especial pública penitenciaria, otorgándole un valor numérico, que es la base para la asignación del nivel remunerativo y las asignaciones que deben percibir los servidores penitenciarios.

En la categoría eficiencia en adquisiciones y contrataciones, con la práctica: “Trámite de pago a Proveedores del Servicio de Alimentación de los establecimientos penitenciarios de la OROP-INPE” el gerente público Marco Antonio Montalvo Torres, asignado a la Unidad de Administración de la Oficina Regional Oriente Pucallpa-INPE, obtuvo mención honrosa.

Una de las principales características del pago a los proveedores de servicios de alimentación de los establecimientos penitenciarios era la demora excesiva en el pago. Esta demora incluso llegaba a más de 45 días de realizado el servicio. Ante tan situación, se diseñó un formato estandarizado con campos predefinidos que pudiese reemplazar los voluminosos documentos que contaban con más de mil hojas mensuales. La obligatoriedad de la medida permitió garantizar el cumplimiento de la misma entre todos los directores de los establecimientos penitenciarios de la OROP.

Al estandarizar y digitalizar los procesos se disminuyeron significativamente los errores en el cálculo de las raciones atendidas y el pago del servicio. Así, se erradicó una práctica de uso innecesario de papel que data de más de quince años. Como resultado, el pago a los proveedores del servicio de alimentación se realiza ahora en 10 días, 35 días menos que en el pasado, disminuyendo la carga de trabajo de las unidades orgánicas involucradas en el trámite de los proveedores y simplificado el trámite de pago al proveedor de alimentos, agilizando la gestión.

En la categoría otras mejoras en la gestión pública, con la práctica: “Impacto visual para una efectiva comunicación institucional”, el gerente público César Díaz Pastor, asignado a la Oficina de Infraestructura Penitenciaria del INPE obtuvo una mención honrosa.

Se formuló un manual de imagen institucional cuyo diseño de comunicación está basado en estrategias visuales que permitía generar vínculos entre la institución, el personal y los órganos del INPE mediante boletines electrónicos bimensuales, el manual de identidad de la OIP, el manual de comunicación, las infografías y los canales alternos de comunicación.

El principal impacto ha sido el reconocimiento de la oficina como una institución pública que alcanza sus objetivos, generando legitimidad interna y externa, mediante la comunicación efectiva de los logros y actividades programadas.

2015

En la categoría eficiencia en adquisiciones y contrataciones, con la práctica: “Adquisición de Equipos de Cómputo bajo un procedimiento mejorado de la modalidad de convenio marco-Instituto Nacional Penitenciario (INPE)”, los gerentes públicos Adrián Romero Ames y Guillermo Casafranca fueron los ganadores de esta práctica.

Con el propósito de implementar un efectivo sistema de registro penitenciario se procedió a la adquisición de 83 unidades de centrales de proceso, 83 monitores LED y 21 impresoras a través de un procedimiento mejorado de la aplicación de la modalidad del convenio marco, generándose ahorros para la Entidad del orden de S/.76 380 44. La mejora señalada consistió en que se seleccionó las fichas que cumplían los requisitos y se les solicitó, en forma adicional, la mejora de las mismas, donde se incluyeran las condiciones de entrega y garantías. Gracias a la aplicación de la práctica se logró ahorros significativos y eficiencia de recursos, además se contribuyó a implementar un sistema de registro de visitas que integre a la dirección de registro penitenciario, dirección de seguridad y al consejo técnico penitenciario, en forma oportuna mediante un procedimiento transparente y eficiente.

En la categoría consulta y participación ciudadana, con la práctica: “Gestión Social para Proyectos de Inversión Pública-Instituto Nacional Penitenciario (INPE)”, los gerentes públicos Renzo Patiño Cornejo, Cesar Díaz Pastor y Estuardo Tello Pereyra fueron los ganadores de esta práctica.

Frente a la necesidad de cumplir con las medidas planteadas para el incremento de unidades de albergue en el sistema penitenciario y ante el rechazo de los proyectos de infraestructura penitenciaria por parte de la población, esta iniciativa se encargó de ejecutar una efectiva gestión social para lograr la ejecución de los proyectos programados; la misma que considera en su diseño actividades como la realización de talleres de involucrados con énfasis en comunicación efectiva, talleres informativos y pasantías de comunidades a través de visitas guiadas a los establecimientos, además de incorporar planes de relaciones comunitarias en todos los proyectos a futuro. A través de esta implementación, se ha evitado de manera responsable la paralización y cancelación de los proyectos, gracias a una mejor y mayor comunicación con los involucrados, permitiendo a través de las licencias sociales obtenidas alcanzar los objetivos de reducción de hacinamiento y tratamiento de internos.

Gracias a la implementación de un modelo de gestión social para proyectos de Inversión Pública, la oficina de Infraestructura del INPE ha logrado doce licencias sociales favorables para sus diferentes proyectos de inversión.

En la categoría: gestión ambiental efectiva; con la práctica: ¡Recicla fácil! “Mejoramiento del manejo de residuos sólidos en el penal de Huánuco”-Instituto Nacional Penitenciario, los gerentes públicos Keler Chagua Tucto, Marco Montalvo Torres, asignados a la oficina regional centro oriente-Huánuco fueron los ganadores en esta categoría.

Uno de los graves problemas que atraviesa el establecimiento penitenciario de Huánuco es de una sobre población de más del 150%, lo que originaba además abundante cantidad de basura que era recolectada solo una vez al mes por la municipalidad distrital, ocasionando una problemática de contaminación ambiental y un riesgo para la salud de las personas y personal de la entidad.

Frente a este escenario, los gerentes públicos asignados al INPE en coordinación con el personal del Poder Judicial y personal PNP del establecimiento penitenciario de Huánuco y los mismos internos, se propusieron generar el tratamiento para el manejo adecuado de los residuos sólidos que incluía el recojo, clasificación, envase y traslado de basura. Así como efectuar el servicio de transporte y disposición final al botadero, asimismo gracias a un adecuado trabajo del equipo de logística se ha logrado tercerizar el recojo de basura dos veces al mes, adicional al recojo que hace la municipalidad. Gracias a esta iniciativa se ha logrado no solo mejorar el manejo y disposición de residuos sólidos, sino que se ha logrado fomentar una mayor conciencia ambiental en la población penal y constituir brigadas ecológicas logrando beneficiar a 2228 internos, 108 trabajadores y más de 100 familias que habitan en la zona aledaña del penal.

En la categoría sistema de gestión interna, la práctica: “Modelo para la incorporación a un régimen laboral meritocrático en el marco de la ley N° 29709. (Abriendo camino a los regímenes laborales meritocráticos en el Perú)-INPE”, los gerentes públicos Marta Arauco Padilla, Guillermo Casafranca García, Edgar Delgado Ortega fueron los ganadores en esta categoría.

Ante la implementación de la Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, se generó en muchos servidores penitenciarios una situación de resistencia respecto a cualquier proceso que implique cambios, debido a los antecedentes que las múltiples reformas truncas del sistema penitenciario se habían emprendido y a la rotación de los directivos y funcionarios del INPE que permanentemente se realiza, la que causa una sensación de incertidumbre y descontento.

Frente a este escenario, los gerentes públicos propusieron diseñar e implementar el proceso de incorporación de los servidores del INPE al nuevo régimen laboral de la Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, de manera objetiva y transparente. Se diseñó una metodología y se efectuaron tres concursos internos de méritos de manera exitosa durante el 2013 y 2014, habiéndose nombrado a 2 408 servidores penitenciarios en el nuevo régimen laboral ubicados en puestos y en área de desempeño y se prevé que el 2016, el 100% de los servidores postulen voluntariamente a las diferentes plazas.

Esta práctica constituye un modelo vinculado con el sistema de gestión de los recursos humanos, y por tanto es el punto de partida para iniciar una serie de reformas institucionales en las diferentes líneas de acción del sistema penitenciario; ya que, permite contar con personal correctamente ubicado en base a sus habilidades, competencias y conocimientos e iniciar una carrera laboral efectiva.

En la categoría otras mejoras en la gestión pública, la práctica: “Liquidaciones de oficio mediante coordinaciones intrainstitucionales-Instituto Nacional Penitenciario”, presentado por el gerente público Cesar Augusto Díaz Pastor, obtuvo una mención honrosa.

Existían 47 obras, 23 supervisiones de obra y dos consultorías de estudio pendientes de liquidación. Además, la documentación contable y técnica de las obras ejecutadas durante esos años se encontraban en calidad de siniestradas; por lo que, se implementó un procedimiento que permitiera revertir dicha situación, formando comisiones, elaborando directivas que normen todo este proceso de liquidación tanto de obras como estudios el que ha permitido liquidar de oficio 47 obras, 23 supervisiones de obra y dos consultorías de estudio. Asimismo, se aprueban las Directivas “Trasferencia Físico Contable de Infraestructura a las Oficinas Regionales” y “Liquidación de oficio de obras ejecutadas en el periodo 1991-1997”.

Conclusiones

El Instituto Nacional Penitenciario es una institución con características muy particulares. Por lo tanto, previamente a su asignación, el gerente público propuesto debe conocer el contexto en el que cumplirá sus funciones.

El gerente asignado al INPE, debe poseer atributos especiales como vocación de servicio y con experiencia en el sector público, en manejo de recursos humanos mal remunerados, poco motivados y muy criticados.

Los aportes que los gerentes públicos asignados en el Instituto Nacional Penitenciario, ha permitido que esta institución agilice su gestión administrativa, incorporando iniciativas innovadoras en los procesos claves y, aplicando buenas prácticas de gestión.

Debe asignarse gerentes públicos en las áreas recursos humanos de las oficinas regionales que aún no cuentan, debido que es un sistema que tiene que modernizarse en el INPE, ya que actualmente este es el recurso más vulnerable y se tiene como agenda pendiente el desarrollo de la carrera penitenciaria.

Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2015). *Documento de Trabajo N° 1-2015. Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano*. Lima: SERVIR.

Carranza, E. (2009). *Cárcel y Justicia Penal: El modelo de Derechos y Obligaciones de las Naciones Unidas, y una Política Integral de seguridad de los habitantes frente al delito. Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: Cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*. Primera Edición. ILANUD.

Corrales Angulo, A. (2012). *Aportes del cuerpo de gerentes públicos a la reforma del servicio civil en el Perú. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena, Colombia, 30 octubre-2 Noviembre.

Defensoría del Pueblo (2011, octubre). *El sistema penitenciario: componente clave de la política criminal. Problemas, retos y perspectivas*. Informe defensorial N° 154-2011/DP.

INPE (2015, marzo). *Informe Estadístico Penitenciario*. Lima.

MINJUS/INPE, (2012). *10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario*. Lima. 2012.

Solís Espinoza, A. (2008). *Cuaderno N° 8. Política Penal y Política Penitenciaria*. Departamento Académico de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima

Villavicencio, F. (1990). *Lecciones de Derecho Penal*. *Parte General*. Lima: Cultural Cuzco.

Reseña biográfica

Marta Arauco Padilla

Economista, graduada en la Universidad de Lima, magíster en Administración de Negocios por la Universidad Católica del Salta-Argentina, magíster en Gestión Pública por la Universidad ESAN. Con estudios de especialización en Formulación de Proyectos de Inversión Pública y Políticas de Desarrollo Regional.

Ha sido directora regional de presupuesto del Gobierno Regional Andrés Avelino Cáceres, directora subregional de Planificación, Presupuesto e Informática de la subregión Junín del Ex CTAR-Junín, gerente regional de Promoción de Inversiones del Ex CTAR-Junín, gerente regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional del departamento de Junín. En el 2009 fue admitida al cuerpo de gerentes públicos, dependiente de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, habiendo sido asignada en el Instituto Nacional Penitenciario como jefe de Planeamiento y Presupuesto, cargo que desempeña a la fecha.

Resumen

Las sociedades cada vez exigen una administración pública eficiente, moderna y profesional, acorde a los grandes avances tanto a nivel social como económico; por lo tanto, las autoridades de las instituciones deben poseer las capacidades necesarias para cumplir determinado rol. Sin embargo, en el Perú referido por Corrales (2012: p.2) un problema central es la insuficiencia de recursos humanos con las competencias para gerenciar entidades públicas.

El Instituto Nacional Penitenciario, organización compleja del sector público que tiene la misión de desarrollar las competencias para que la persona privada de su libertad se reinserte positivamente a la sociedad; sin embargo, atraviesa por una problemática siendo las principales el hacinamiento y la corrupción.

El INPE debe ofrecer a las persona de la libertad tres productos: seguridad, tratamiento y condiciones de vida adecuada, y para entregar estos productos debe gestionar con eficiencia los recursos que dispone. Por lo expuesto es necesario dentro de su organización contar con profesionales que lideren los cambios en esta institución, que contribuyan a combatir los problemas que le aquejan por lo que recurrió a gerentes públicos.

El INPE es una organización con particularidades características que condicionan el contexto laboral en el que actúa el gerente público, por lo que es importante conocer donde se desarrolla dicho contexto institucional.

Por último, se describe el proceso de asignación de gerentes públicos en el INPE y los logros que han obtenido los veintisiete gerentes públicos a lo largo de su asignación.

Ponencia 3: Reforma en la gestión de recursos humanos: Diseño e implementación del Régimen de la Carrera Especial Penitenciaria

Guillermo Alfonso Casafranca García

1. El Instituto Nacional Penitenciario-INPE

Conforme se señala en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el Instituto Nacional Penitenciario (en adelante INPE), es un Organismo Público Ejecutor perteneciente al Sector Justicia, rector del Sistema Penitenciario Nacional, por lo cual es la entidad encargada de dirigir y controlar técnica y administrativamente el Sistema Penitenciario Nacional, asegurando una adecuada política penitenciaria con el fin de lograr la resocialización de la población penitenciaria.

Para cumplir su fin, cuenta con autonomía económica, financiera y administrativa, constituyendo un pliego presupuestario. Se rige por el Código de Ejecución Penal y su Reglamento.

Las funciones principales del INPE son:

- Dirigir y administrar el Sistema Nacional Penitenciario.
- Realizar investigaciones sobre criminalidad y elaborar políticas de prevención de delito
- Brindar asistencia pospenitenciaria.
- Dictar normas técnicas y administrativas sobre el planeamiento y construcción de infraestructura penitenciaria.

En el marco de lograr la resocialización de la población penitenciaria, las actividades que realiza el INPE están organizadas para poder brindar un tratamiento penitenciario integral, trabajándose en paralelo para que este tratamiento se brinde en establecimientos adecuados y con óptimas condiciones de seguridad. Con este fin, se cuenta con una Dirección General de Tratamiento, la cual está organizada en diferentes áreas de intervención relacionadas entre ellas, como son Salud, educación y trabajo. En este sentido, se cuenta con una oficina de Infraestructura, encargada de mantener y mejorar las condiciones de los establecimientos penitenciarios; y, una Dirección General de Seguridad. De esta forma se busca poder realizar una eficiente gestión de tratamiento para resocializar, contribuyendo a la seguridad ciudadana del país.

1.1 Antecedentes

Conforme se señala en la página web del INPE, sus antecedentes históricos modernos se remontan a la dación del Código Penal de 1924, en cuyo artículo 26° se establece la creación de la Inspección General de Prisiones, obedeciendo así a un clamor ciudadano de la época. Esta institución se encargaría a partir de esa fecha de la dirección de todos los establecimientos carcelarios del país. Tres años después, en febrero de 1927, mediante Decreto Supremo N° 70 se crea la Escuela de Vigilancia, antecesor del actual Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios-CENECP, centro donde se forman al personal penitenciario. Esta misma norma dio paso al funcionamiento del Servicio de Identificación Dactiloscópica como órgano de la Inspección General de Prisiones.

En 1928 se cambió de nombre por el de Dirección General de Prisiones, dictándose al año

siguiente el Reglamento de Clasificación de Conducta de los Penados así como el Reglamento del Instituto de Criminología. No es hasta 1937 que, mediante Decreto Supremo N° 97, se dicta un nuevo reglamento de penitenciaría de Lima; y, siete años después, en 1944, se abre la Escuela de Vigilantes que funcionó hasta mediados de diciembre de 1945.

Es durante la gestión del presidente de la república Luis Bustamante y Rivero que, en marzo de 1946 se retoma la idea de la escuela, poniéndose en funcionamiento la Escuela de Personal Auxiliar de los Establecimientos Penales y de Tutela, institución que tuvo vigencia hasta 1948, quedando trunca, junto con otras medidas, a consecuencia del golpe de estado del general Manuel A. Odría producida en dicho año. Entre los logros obtenidos durante el gobierno del presidente Bustamante y Rivero, se encuentra la reorganización de los servicios médicos en los establecimientos penales y de tutela, la elaboración de las fichas psicofísicas de reclusos y tutelados, se crea el servicio social para estos centros, y, se inicia las investigaciones de las condiciones antropológicas y sociales de la penitenciaría, entre otras medidas.

No es sino hasta mayo de 1965 que, con Resolución Suprema N° 211, se dan los estatutos para la creación del Centro de Capacitación Penitenciaria, el mismo que, lamentablemente, funcionó hasta setiembre de 1968, fecha del golpe de estado del general Juan Velasco Alvarado. Con este nuevo gobierno militar se da, el 1969, el Decreto Ley N° 17519, donde se establece que la Dirección General de Establecimientos Penales forme parte de la estructura del Ministerio del Interior, asimismo se dictarán otros dispositivos legales referentes al derecho penitenciario peruano.

Durante ese mismo gobierno se creará el Centro de Formación y Capacitación Penitenciaria (CEFOCAP), con la finalidad de formar agentes penitenciarios. Será con el gobierno del general Francisco Morales Bermúdez, que siguió al del general Juan Velasco Alvarado, que, de conformidad con lo establecido en la Constitución de 1979, se reapertura el Ministerio de Justicia, incluyendo en su estructura orgánica la Dirección General de Establecimientos Penales.

Con el regreso del gobierno democrático en 1980, esto es, con el segundo gobierno del arquitecto Fernando Belaunde Terry, se da la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, incluyéndose la Dirección General de Establecimientos Penales y Readaptación Social como uno de sus órganos de línea.

Es importante destacar que con la Constitución Política de 1979 no solo se reaperturó el Ministerio de Justicia, cobijando a la entonces Dirección General de Establecimientos Penales y Readaptación Social, sino también que, en esta carta magna, se estableció, en el segundo párrafo del artículo 234, que “El régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, de acuerdo con el Código de Ejecución Penal”. Es así que, El 6 de marzo de 1985, por Decreto Legislativo N° 330 se promulga el Código de Ejecución Penal y, por Decreto Supremo N° 012 del 12 de junio del mismo año su reglamento, código en el cual se crea el Instituto Nacional Penitenciario.

El Código de Ejecución Penal, promulgado por el Decreto Legislativo 330, diseña un nuevo Sistema Penitenciario que tiene como premisa el reconocimiento jurídico y el respeto a la persona del interno, considerando como objetivo fundamental la resocialización del penado a través de un tratamiento científico.

En 1991 mediante el Decreto Legislativo 330, se aprueba el nuevo Código de Ejecución Penal,

en el cual no solo se regula la ejecución de la pena privativa de libertad, las medidas de seguridad y las medidas privativas de libertad relacionadas a los procesados, sino también, otras penas incorporadas por el Código Penal, como son las penas restrictivas de libertad y penas limitativas de derechos. En este nuevo instrumento normativo se mantiene al Instituto Nacional Penitenciario (INPE) como el organismo rector del Sistema Penitenciario Nacional, considerando que la administración penitenciaria es una función eminentemente técnica y compleja, estableciéndose que esta será dirigida por un órgano colegiado (Consejo Nacional Penitenciario) integrado por tres especialistas en asuntos criminológicos y penitenciarios cuyo presidente tendrá funciones ejecutivas. En este sentido, el Consejo Nacional Penitenciario tiene como una de sus funciones principales, elaborar la política de prevención del delito y tratamiento del delincuente, para lo cual el INPE cuenta con una estructura orgánica funcional que permite cumplir con estos objetivos.

Posteriormente, se ponen en práctica mecanismos, y aprueban documentos, que involucran la labor del INPE dentro del marco de las políticas nacionales a corto y largo plazo. Así, en 2002, luego de diversas reuniones entre los principales partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil (como gremios empresariales, gremios de trabajadores, grupos religiosos, entre otras), se aprueban las primeras veintinueve políticas de Estado conformantes del Acuerdo Nacional. El Acuerdo Nacional es un mecanismo que, si bien inicialmente:

> "[…] era una respuesta ad hoc confinada a superar las dificultades presentes en el inicio del gobierno del presidente Alejandro Toledo, gradualmente los procesos desplegados en el diseño de las políticas de Estado comenzaron a ser vistos como una posibilidad institucional interesante para abrir espacios de diálogo que permitiesen la construcción de consensos, sobre todo en torno a temas de largo aliento" (Hernández, 2014: p.27).

Así, la sétima política de Estado del Acuerdo Nacional es la "Erradicación de la Violencia y fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana". Dentro de los diversos componentes de esta política, que se pueden apreciar en la página web del Acuerdo Nacional, se menciona dos que atañen al INPE, (i) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada; y, (ii) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana

Sin embargo, si bien al año siguiente de darse este acuerdo, esto es en 2003, se promulgó la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, al 2014 es un consenso entre los expertos consultados que los avances han sido limitados, lo que se aprecia en la sensación de inseguridad que existe en el país (Hernández, 2014: p.27).

Por otro lado, en el Plan Bicentenario-El Perú Hacia el 2021 se prioriza tanto el fortalecimiento de los órganos que conforman el sistema de administración de justicia (Primer Objetivo Nacional: Plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas), como la seguridad ciudadana (Objetivo Nacional: Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos) siendo en este aspecto uno de los lineamientos de política el prevenir, disuadir y sancionar las conductas y las prácticas sociales que afectan la tranquilidad, la integridad y la libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada (CEPLAN: 2011, pp. 48-94).

2. La Reforma del Servicio Civil

¿Por qué una reforma del servicio civil? En este punto trataremos de identificar cuáles han sido las principales motivaciones para llevar a cabo reformas del servicio civil en diversas partes del mundo.

En el artículo "Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado", publicado en la revista del CLAD (Jones, Lawrence & Thompson: 1999), en relación a la aplicación del modelo de la Nueva Gerencia Pública en los Estados Unidos de América, cita dos publicaciones a los que considera como los responsables de centrar el interés en la nueva gerencia pública y hacer que esta ocupe un lugar prominente en los Estados Unidos. Estos libros son "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon" (Osborne & Gaebler: 1992), y "The Gore Report on Reinventing Government: From Red Tape to Results. Creating a Governement that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review" (Gore: 1993). Citando a este último, señala que en dicho informe se propuso "[...] un gobierno que ponga a la gente en primer lugar", lo que debería lograrse (Gore, 1993: p.7):

- Mediante la creación de un claro sentido de misión
- Tomando el timón más que los remos
- Delegando autoridad
- Sustituyendo normas y regulaciones por incentivos
- Formulando presupuestos basados en resultados
- Exponiendo las operaciones del gobierno a la competencia
- Buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas
- Midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario (cuando ello fuese posible)

Es decir, el sector público debe reinventarse y transformase para poner su énfasis en la gente, en el ciudadano, algo que, acorde con lo expresado por Gore, no estaba ocurriendo. Esto implica una gestión pública, en los términos del modelo de la nueva gerencia pública, con énfasis en la adaptación y el uso de herramientas de gestión provenientes del sector privado, por lo que encontramos entre estas herramientas desde el contar con un claro sentido de misión, delegar autoridad y formular presupuestos por resultados, hasta el exponer las operaciones del gobierno a la competencia, buscar soluciones de mercado y medir el éxito, cuando ello fuese posible, en términos de satisfacción del usuario.

Por el lado de los países de la OECD encontramos dos razones principales para explicar el porqué de las reformas en la administración pública *"Budget worries triggered reform in many countries, but the underlying pressure for change came from social, economic and technological developments which left governments increasingly out of step with society's expectations"* (OECD, 2005: p.1).

En primer lugar se señala que, entre 1945 y 1980 se dio el denominado modelo tradicional de gestión pública, basado en un gobierno con un rol casi monopólico en la provisión de servicios básicos (como energía, agua, salud, seguridad social, educación, transporte, infraestructura, entre otros), el mismo que, si bien ayudó a sostener un periodo de prosperidad y seguridad sin precedentes en muchos países de la OECD, se empezó a cuestionar su capacidad de adaptarse a los cambios políticos, sociales y económicos. Así, a partir de los ochenta, el público comien-

za cada vez más a preocuparse no solo por la calidad de los servicios que recibe, sino también por las alternativas de elección de los mismos de que dispone. Estas mayores demandas, en áreas como salud, empezaron a llevar a una crisis financiera. A esto se une el hecho que los requerimientos dados por los cambios tecnológicos, y notablemente en el aspecto de las comunicaciones, para poder responder a estas demandas representaban también un incremento de costos para los gobiernos.

Cabe señalar que, a estos incrementos de costos se une el hecho de los cambios en la economía internacional, que empezaron a limitar la capacidad de los gobiernos para manejar su economía nacional, así como el poder determinar el tamaño y dirección de la actividad gubernamental. Ante ello, ya no era política ni económicamente sostenible usarla una vez mayor sea la participación de la economía, para financiar las mayores responsabilidades públicas. Por lo tanto, muchos gobiernos decidieron reducir el tamaño de su sector público, o, cambiar radicalmente su estructura (OECD, 2005: p.2).

Por lo tanto, encontramos que, tanto en Estados Unidos como en la mayoría de países de la OECD, las reformas de Estado se dieron, o fueron impulsadas, por la necesidad de responder a las nuevas demandas de la ciudadanía, y, en parte también, para hacer frente a los mayores costos producto de los cambios tecnológicos y de la mayor internacionalización de las economías, o, a lo que también podemos denominar, efectos de la globalización.

En relación a las economías latinoamericanas, encontramos que las reformas en el sector público están más bien relacionadas a la necesidad de garantizar la gobernabilidad de los países para lograr el desarrollo económico y social.

Así, Lewis T. Preston, presidente del Banco Mundial en 1992 señaló “La buena gobernabilidad es el complemento esencial de una buena política económica. Tanto la administración eficiente y responsable del sector público, así como la transparencia y consistencia de las políticas diseñadas, son de gran importancia para la eficiencia de los mercados y los gobiernos, y por lo tanto para el desarrollo económico […]” (Banco Mundial, 1992: p.21).En este sentido, es necesario conocer qué se entiende por gobernabilidad. Así, en el documento citado, la definición que más se ajusta a sus fines es la que establece que se trata de “[…] la manera en la cual el poder es ejercido en la administración de los recursos económicos y sociales de un país en aras del desarrollo.” Banco Mundial (1992: p. 25). Francisco R. Sagasti, en el prólogo a la traducción al castellano del paper del Banco Mundial citado “Gobernabilidad y Desarrollo”, señala que la idea de gobernabilidad:

> “[…] se refiere al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos. El concepto de gobernabilidad está asociado a la noción de eficiencia, en el sentido de alcanzar los objetivos de gobierno en forma transparente y sin dispendio de recursos; a la eficacia, en el sentido de lograr estos objetivos manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político; y a la legitimidad, en el sentido de que, sujeto a ciertos límites establecidos de antemano, la ciudadanía reconoce el derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, y se identifica con las instituciones del Estado” (Banco Mundial, 1992: p.16).

Por lo tanto apreciamos que una reforma del Estado en relación a la gestión pública está inmersa en esta definición a través de la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en las instituciones públicas. En este sentido el Banco Mundial señala que, si bien el tema de la gobernabilidad ha

estado siempre vinculado a dicha institución, el crecimiento que se dio en los países en desarrollo entre 1965 y 1980 oculto los problemas de fondo vinculados a la gobernabilidad. Así, la desaceleración económica de los ochenta y los efectos de la caída de los términos de intercambio, que ocasionaron un clima de escasez relativa, hicieron que se pusiera "…sobre el tapete el tema de la gobernabilidad en muchos países" (Banco Mundial, 1992: p.27).

Bajo este contexto, el Banco Mundial centro su atención, priorizó tres áreas:

- Administración del gasto público
- Reforma de la administración pública, y
- Reforma del sector paraestatal

En relación a la segunda señala que "[…] el esfuerzo de corto plazo estuvo centrado en medidas de reducción de costos, en el mediano plazo en el fortalecimiento de la administración de personal, así como en promover la efectividad y eficiencia en las entidades públicas" (Banco Mundial, 1992: p.42).

En el mismo sentido, pero con el enfoque de aplicación de las herramientas de la nueva gestión pública en latino américa, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su presidente Enrique Iglesias, planteó en 1999 lo siguiente:

> "La búsqueda de un nuevo rol para el Estado (menos intervencionista y más Catalítico de procesos originados en la sociedad civil) y el afianzamiento de una gobernabilidad más participativa en América Latina y el Caribe, han abierto las puertas a nuevas corrientes de reflexión sobre el papel que cumplen el gobierno y la sociedad civil en los procesos de desarrollo. En la actualidad existe un amplio consenso acerca de que tanto el crecimiento económico como la equidad social y la capacidad de competir en los mercados internacionales exigen una buena gestión pública" (Lozada, 1999: p. XVII).

En este marco, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abordó la reforma del Estado contemplando tres ámbitos de acción básicos:

- La creación de mecanismos de contrapeso y salvaguarda que garanticen que la acción de las instituciones ocurra dentro del marco y los objetivos que la sociedad les ha fijado.
- El mejoramiento de la capacidad interna de las organizaciones e instituciones públicas para cumplir sus fines y alcanzar sus metas.
- La modificación de los incentivos sociales y organizativos que permiten y provocan el cambio que representa toda reforma del Estado y que contribuyen a su consolidación, lo que en muchas ocasiones requiere que se modifique la distribución social del poder existente.

Para este fin contribuyen las herramientas proporcionadas por la nueva gestión pública; sin embargo, debe tomarse en cuenta no solo los contextos y realidades de los países e instituciones donde se apliquen, sino también, debe de conocerse sus alcances y limitaciones de aplicación en las instituciones públicas. Uno de los aspectos que se mencionan es la necesidad de poner límites en las instituciones que puedan, en aras de la eficiencia y eficacia, obtener un poder que pudiera ser utilizado con fines políticos. Así, se pone el ejemplo de una entidad de recaudación tributaria, la cual, dentro de una reforma que implique la delegación, que podría abarcar a una descentralización, si bien se vuelve más eficiente tendría el poder para dedicarse a perseguir, o

presionar, a determinadas personas u organizaciones (Jarquín & Losada, 1999: pp. 1-6).

Como un ejemplo de aplicación práctica encontramos el caso de México, con el inicio del gobierno del presidente Vicente Fox, quien, luego de muchos años de permanencia en el gobierno de un solo partido político, inició una serie de reformas basada en lo que denominó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, la misma que incluía las siguientes líneas de acción (Muñoz: 2004):

a. Un gobierno honesto y transparente
b. Un gobierno profesional
c. Un gobierno de calidad
d. Un gobierno digital
e. Un gobierno con mejora regulatoria
f. Un gobierno que cueste menos

Es decir, una reforma del sector público que, aplicó las herramientas de la nueva gestión pública para lograr, y mantener, la gobernabilidad de su país.

Por lo tanto, apreciamos en el presente apartado que la reforma del servicio civil nace como parte de una reforma más integral, que es la reforma del Estado, la cual surgió por factores diferentes según el grado de desarrollo de los países, aunque usando herramientas similares. Así, mientras en la mayor parte de Europa y en los Estados Unidos, nació por una necesidad de responder a las mayores demandas de la sociedad, para lo cual se aplicó la denominada nueva gestión pública, similar herramienta se ha empleado en los países latinoamericanos; sin embargo, el motivo fue principalmente el mantener la gobernabilidad para lograr el desarrollo económico y social.

2.1 La reforma en el Perú

Si bien han existido diversas normas que han regulado la carrera administrativa a través de los años, el antecedente más importante y cercano, fue la promulgación el año 1984 del Decreto Legislativo N° 276, que normó la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Lamentablemente no recibió el debido respaldo para su plena vigencia, siendo que su reglamento recién se aprueba en 1990, con la publicación del Decreto Supremo N° 005-1990-PCM.

Es así que el 2001, mediante Decreto Supremo N° 004-2001-TR, se crea una Comisión Multisectorial, la que estuvo encargada de estudiar y elaborar un informe sobre la situación del personal de la administración pública. Esta fue una primera aproximación a la búsqueda del planteamiento de soluciones a la realidad del servicio civil. Junto a este esfuerzo se aprecia también la intención de empezar a aplicar las herramientas de la nueva gestión pública en el Perú con la promulgación de la Ley N° 29658 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la que declara al Estado en proceso de modernización, señalando que:

> “El proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos”.

El objetivo es alcanzar un Estado:

a. Al servicio de la ciudadanía.
b. Con canales efectivos de participación ciudadana.
c. Descentralizado y desconcentrado.
d. Transparente en su gestión.
e. Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados.
f. Fiscalmente equilibrado (Ley N° 29658, artículo 4).

Sin embargo, no es hasta el año 2007 que se promulga la Ley N.° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, donde se determinan cuáles serán los sistemas administrativos que regularán la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Estos sistemas son:

1. Gestión de Recursos Humanos
2. Abastecimiento
3. Presupuesto Público
4. Tesorería
5. Endeudamiento Público
6. Contabilidad
7. Inversión Pública
8. Planeamiento Estratégico
9. Defensa Judicial del Estado
10. Control
11. Modernización de la gestión pública

Cabe resaltar que, en primer lugar, se considera la gestión de los recursos humanos. Ese mismo año se promulga los Decretos Supremos N° 027-2007-PCM y N° 086-2010-PCM, que aprueban las trece Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento, las mismas que definen objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos principales de política pública. Estas políticas son:

- Descentralización
- Igualdad de Hombres y Mujeres
- Juventud
- Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos y Asiáticoperuanos
- Personas con Discapacidad
- Inclusión
- Extensión Tecnológica, Medioambiente y Competitividad
- Aumento de Capacidades Sociales
- Empleo y MYPE
- Simplificación Administrativa
- Política Anticorrupción
- Política de Seguridad y Defensa Nacional
- Política Nacional del Servicio Civil

Observamos que la última política se refiere a Servicio Civil. Afortunadamente esta política sí se comenzó a cumplir, siendo así que, al año siguiente se promulga el Decreto Legislativo N° 1023 creando la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Al mismo tiempo se promulgan otras dos normas, el Decreto Legislativo N° 1024 que crea el Cuerpo de Gerentes Públicos, y el Decreto

Legislativo N° 1025, que aprueba normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público. El cuerpo de gerentes públicos sirvió como una plataforma de prueba para el inicio de la reforma del servicio civil, demostrando que sí se puede realizar una gestión en cargos directivos seleccionados meritocráticamente, y, evaluados en función a resultados.

Es así que, en julio de 2013, se promulga la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil, siendo su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM en junio de 2014, entrando plenamente en vigencia en setiembre del mismo año. Este marco normativo de la Ley del Servicio Civil, estipula un proceso de migración de los actuales regímenes a la nueva ley, lo cual es voluntario.

Entre los principales aspectos de la Ley del Servicio Civil podemos mencionar los siguientes:

- Busca establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado. (Art. 1°, Ley 30057). Lamentablemente en este aspecto la norma finalmente aprobada en el Congreso de la República excluyó a diversas entidades. Así, no están comprendidos: las empresas del Estado, el Banco Central de Reserva, el Congreso, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; y, la Contraloría General de la República. Tampoco se incluye a los obreros de gobiernos regionales y locales, así como los trabajadores sujetos a carreras especiales.
- El servicio civil se basa en el mérito, la igualdad de oportunidades y el aseguramiento de la calidad de los servicios del Estado en beneficio de la ciudadanía. (Art. 6° del Reglamento DS 040-2014-PCM).
- El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil, a través del conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades públicas en la gestión de los recursos humanos. (Art. 4°, Ley 30057)
- El Sistema está integrado por: la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, las oficinas de Recursos Humanos de las entidades y el Tribunal del Servicio Civil.
- El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos humanos comprende:

    a. La planificación de políticas de recursos humanos.
    b. La organización del trabajo y su distribución.
    c. La gestión del empleo.
    d. La gestión del rendimiento.
    e. La gestión de la compensación.
    f. La gestión del desarrollo y la capacitación.
    g. La gestión de las relaciones humanas.
    h. La resolución de controversias.

3. El Sistema Penitenciario. Una Comparación

3.1 El Sistema Penitenciario Chileno

El sistema penitenciario chileno está a cargo de la gendarmería de Chile, es decir, está a cargo de personal profesional formado bajo un esquema militarizado. Dentro de las funciones de la Gendarmería está no solo la seguridad de los establecimientos penitenciarios, sino también el cuidado de los tribunales. La misión de la gendarmería es:

Misión
"Contribuir a una sociedad más segura, garantizando el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las condenas que los Tribunales determinen, proporcionando a los afectados un trato digno, acorde a su calidad de persona humana y desarrollando programas de reinserción social que tiendan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual" (http://www.gendarmeria.gob.cl/).

Para cumplir su misión la Gendarmería de Chile cuenta con la siguiente estructura orgánica:

- 1 Director nacional
- Gabinete
- Unidad de Auditoria Interna
- Unidad de Planificación y Control de Gestión
- Unidad de protección y Promoción de los DD.HH.
- Unidad de Fiscalía
- Unidad de Investigación en criminología e innovación Penitenciaria
- Unidad de Concesiones Penitenciarias
- Unidad de Participación Ciudadana
- 2 Subdirección Operativa
- Inspectoría Operativa
  - Departamento de Seguridad Penitenciaria
  - Departamento de Investigación y Análisis Penitenciario
  - Departamento de tecnovigilancia y Radiocomunicaciones
  - Departamento de Control Penitenciario
- 3 Subdirección Técnica
  - Unidad de estadísticas
  - Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado
  - Departamento de Reinserción Social en el Sistema Abierto
  - Departamento Pospenitenciario
  - Departamento Monitoreo Telemático
- 4 Escuela de Gendarmería de Chile
- 5 Direcciones Regionales (15)
- 6 Subdirección de Administración y Finanzas
  - Departamento Logística
  - Departamento Recursos Humanos
  - Departamento Contabilidad y Presupuesto
  - Departamento Informática
  - Departamento Infraestructura
  - Departamento de Salud

Francisco Prado, en un artículo de la revista "Agenda Pública" de la Universidad de Chile (Prado: 2006), resalta las fortalezas del sistema penitenciario chileno, destacándose lo siguiente:

- El entrenamiento inicial del personal penitenciario, es de entre uno y dos años de duración, lo que proporciona una sólida formación de recursos humanos calificados para gestionar los establecimientos penitenciarios.
- Contar con un cuerpo profesional abocado exclusivamente a la tarea penitenciaria, lo que facilita la capacitación permanente de sus integrantes.
- La existencia de una carrera penitenciaria que permite estabilidad laboral, remuneracio-

nes atractivas en un mercado laboral no siempre fácil y un buen sistema de prestaciones sociales (salud y previsión).
- Una institución con un presupuesto anual de operaciones que permite a la institución enfrentar sus responsabilidades más urgentes sin grandes sobresaltos.

Pese a esto también señala las dificultades, así, se presentaba una situación de crisis, con "[…] motines, fugas, riñas al interior de los penales con resultado de muertes y/o lesiones graves, actos de corrupción e inclusive delitos cometidos por los propios funcionarios jalonan el último quinquenio, en una historia institucional que la asimila a la de países cuyos sistemas penitenciarios no pueden exhibir esas fortalezas" (Prado, 2006: p.2). Una de las causas de estos problemas es el hacinamiento que se tenía en las prisiones.

El 2009, el Ministerio de Justicia de Chile convocó a un Consejo para la Reforma Penitenciario, conformado por "[…] reconocidos académicos y expertos de diversas instituciones […]" (Consejo para la Reforma Penitenciaria: 2010). Una parte de este consejo realizó un diagnóstico de la problemática penitenciaria, señalando entre los principales problemas los siguientes:

- El hacinamiento y sobrepoblación
- Insuficiente inversión en infraestructura
- Las medidas alternativas no han operado como una opción satisfactoria y efectiva
- Existencia de una estructura organizacional enfocada en la seguridad
- Carencia de una oferta adecuada de reinserción
- Aumento de presupuesto sin resultados demostrables
- Falta de una perspectiva intersectorial en la gestión del sistema penitenciario
- Eliminación de antecedentes no implica reinserción
- Falta enfoque territorial en los programas pospenitenciarios
- Aumento de penas privativas de libertad
- Desvinculación entre el sistema penal para adultos y el de adolescentes
- Escaso control de la ejecución de penas

3.2 El sistema penitenciario peruano

Para describir y analizar el sistema penitenciario peruano, tendremos como punto de inicio la misión del Instituto Nacional Penitenciario:

> **Misión del INPE**
> Ser una institución con prestigio, eficiente y eficaz que reincorpora positivamente al penado a la sociedad, contribuyendo al desarrollo del país y de la paz social.

Para cumplir su misión el INPE cuenta con la siguiente estructura orgánica:

1. ALTA DIRECCIÓN:
   Consejo Nacional Penitenciario
      Presidente
   Secretaría General
      Oficina de prensa e imagen institucional
   Centro nacional de estudios criminológicos y penitenciarios
      Unidad de capacitación y formación
      Unidad de investigación criminológica y penitenciaria

2. ÓRGANOS DE CONTROL Y DE ASUNTOS INTERNOS
   Órganos de Control Institucional
   Oficina de Supervisión Regional
   Oficina de Supervisión de Sede Central y Actividades de Control
   Oficina de Asuntos Internos

3. ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO:
   Oficina de Planeamiento y Presupuesto
   Unidad de Planeamiento
   Unidad de Presupuesto
   Unidad de Organización y Métodos
   Unidad de Estadística
   Oficina de Asesoría Jurídica

4. ÓRGANOS DE APOYO
   Oficina General de Administración
   Unidad de Recursos Humanos
   Unidad de Contabilidad y Tesorería
   Unidad de Logística
   Oficina de Sistema de Información
   Oficina de Infraestructura Penitenciaria
   Unidad de Estudios y Proyectos
   Unidad de Obras y Equipamiento

5. ÓRGANOS DE LÍNEA
   Dirección de Tratamiento
   Subdirección de Asistencia Penitenciaria
   Subdirección de Educación Penitenciaria
   Subdirección de Trabajo y Comercialización
   Subdirección de Salud Penitenciaria
   Dirección de Registro Penitenciario
   Dirección de Seguridad Penitenciaria
   Subdirección de Seguridad de Penales y Traslados
   Subdirección de Inteligencia Penitenciaria
   Dirección de Medio Libre

Como se aprecia de la estructura orgánica, el INPE cuenta con un Consejo Nacional Penitenciario, el cual incluye como requisito para ser miembro del mismo, no solo el contar con estudios en criminología, sino también el contar con experiencia en el sistema penitenciario o en el sistema de administración de justicia. Sin embargo, una de las principales fortalezas del INPE, aparte de los requisitos señalados, es que este colegiado trabaja en forma conjunta para resolver los problemas que se presentan, analizando la problemática de la institución desde varios puntos, no solo el aspecto técnico penitenciario, sino también el administrativo funcional, al contar en la Alta Dirección con la participación de la Secretaría General, que debe estar a cargo de una persona con amplia experiencia en temas administrativos y de gestión pública para poder encontrar soluciones integrales a los problemas de gestión institucional. Esto debe ir acompañado con una adecuada continuidad, que es lo que efectivamente se dio en el INPE en los últimos cuatro años. La continuidad de la gestión del expresidente, Dr. José Luis Pérez Guadalupe, así como de los miembros del consejo, permitió aplicar políticas en forma continua y ver sus resultados, siendo una de estas la implementación de la Ley de Carrera Pública Especial Penitenciaria, la misma que venía de la gestión del gobierno anterior, y el apostar por contar con gerentes públi-

cos, siendo así que, a la fecha, veinticuatro gerentes público ocupan diversos cargos directivos, tanto en la sede central como en las oficinas regionales, permitiendo esto enfrentar directamente los aspectos de corrupción relacionados con aspectos administrativos. Es decir, apreciamos una gestión que intenta usar las herramientas de la nueva gestión pública, empezando por la continuidad de políticas y la meritocracia en la elección de sus directivos. A continuación, analizaremos la situación del sistema penitenciario.

Conforme se señala en el Plan Estratégico Institucional 2012-2016 (INPE, 2012: pp.5-6) el análisis del sistema penitenciario del país conlleva a enfocarnos en las condiciones que se encuentran las personas privadas de su libertad, el mismo que presenta diversos puntos críticos, como sobrepoblación, déficit de personal del Instituto Nacional Penitenciario (tanto para las labores de tratamiento como de seguridad), deficiente seguridad de los establecimientos penitenciarios, infraestructura inadecuada, así como gestión penitenciaria no articulada a nivel nacional.

En este sentido, para un cabal cumplimiento de la misión del INPE, encontramos como los grandes obstáculos a superar los siguientes:

- La sobrepoblación penitenciaria
- La falta de personal de tratamiento (psicólogos, médicos, técnicos, etc.)
- La deficiente seguridad en los establecimientos penitenciarios
- Insuficiente presupuesto
- La corrupción

Estos constituyen los principales obstáculos a ser superados, debido a que dificultan la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad.

La sobrepoblación se relaciona al hecho que el crecimiento de la capacidad de albergue de los establecimientos penitenciarios no ha ido acorde con el crecimiento de la población penitenciaria a pesar de los esfuerzos hechos por la gestión del INPE en la ampliación, remodelación y construcción de nuevos establecimientos penitenciarios.

El Consejo Nacional Penitenciario, con apoyo de la Oficina de Infraestructura, a cargo de gerentes públicos, ha trazado planes para el desarrollo de nuevos proyectos, tanto de nuevos penales como de ampliación y modernización de los existentes, lo que ayudará a aminorar en algo este problema. En este sentido, se han trazado tres líneas en relación a los establecimientos penitenciarios:

- Remodelación y ampliación de EE.PP.
- Construcción de nuevos EE.PP.
- Reemplazar EE.PP. existentes.

En el Cuadro 1 podemos apreciar la evolución de la población penitenciaria. De las cifras mostradas se aprecia que se ha pasado de un sobrepoblación de 66% el 2006 a una de 118% a fines del 2013.

Todos los años el INPE realiza los trámites respectivos ante el Ministerio de Economía y Finanzas para poder incrementar el personal tanto de seguridad como de tratamiento, en este último en especial personal médico, psicólogos, técnicos médicos, entre otros; sin embargo, solo se ha autorizado los últimos dos años a contratar personal de seguridad, bajo la modalidad de contra-

tos a plazo fijo (Contratación Administrativa de Servicios-CAS).

En relación a la corrupción, se han realizado dos acciones; por un lado, se inició la implementación de la Ley del Servidor Público Penitenciario Ley N° 29709, que ha permitido una mejora en las remuneraciones de los servidores, de modo de tratar de contrarrestar el aspecto de las bajas remuneraciones que implica el actual régimen del Decreto Legislativo N° 276, tanto en términos absolutos como relativos en comparación con otras entidades. Este aspecto es relevante; ya que, era siempre mencionado como uno de los factores que influencian en la corrupción; sin embargo, sabemos que el aspecto remunerativo no es un factor totalmente determinante, lo que se ha visto corroborado con el accionar de algunos trabajadores que han migrado a la nueva ley, y, han sido sorprendidos en prácticas corruptas. El segundo aspecto es la realización constante de operativos inopinados de control y requisas, control al personal INPE y requisas a los internos en los establecimientos penitenciarios, de modo de desalentar prácticas corruptas.

Por lo tanto, en la actualidad, el Instituto Nacional Penitenciario, ha orientado sus esfuerzos a:

- Incrementar los operativos anticorrupción a nivel nacional, principalmente en los penales.
- Realizar los procesos de migración a la nueva ley del servidor público penitenciario.
- Conseguir que la labor de trabajo, educación, asistencia legal, social, salud, psicológica y religiosa que se viene realizando en los establecimientos penitenciarios, forme parte del tratamiento del interno, y que estas se desarrollen de manera eficaz y eficiente en cumplimiento a los objetivos institucionales.

Siguiendo en la misma línea de lucha contra la corrupción, como resultado de las investigaciones realizadas en los procesos administrativos desde agosto del 2011, en el Cuadro 2 se aprecia que se ha incrementado significativamente el número de servidores sancionados.

4. El servidor público penitenciario

Con la promulgación, el 17 de junio de 2011, de la Ley N° 29709 Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, en adelante la Ley y; su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 013-2012-JUS publicado el 23 de julio del 2012, se crea un nuevo ordenamiento legal que regula el régimen laboral especial de los servidores penitenciarios, para el cumplimiento de las funciones institucionales señaladas en el Código de Ejecución Penal promulgado mediante Decreto Legislativo Nº 654. Cabe señalar que esta Ley era muy esperada por los servidores penitenciarios; ya que, se carecía de una línea de carrera acorde con las características del trabajo penitenciario.

Entre las principales características de esta norma tenemos:

- Se apertura un proceso de migración para los trabajadores comprendidos en los alcances del Decreto Legislativo N° 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector público, que estuvieran laborando en el INPE a la fecha de promulgación de la Ley (18 de junio de 2011).
- El acceso a la misma durante el proceso de migración es voluntario.
- El proceso de migración es de cinco años considerando desde el 2012.
- Se profesionaliza la carrera penitenciaria, ya que hasta antes de su vigencia, y para los que no pasen a la misma y se mantengan bajo el Decreto Legislativo N.° 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector Público, no existía

una carrera, tan es así que un profesional que haya estudiado y egresado de la Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios-CENECP, pasaba a realizar labores de agente penitenciario, pudiendo estar en un torreón y luego pasar a realizar labores administrativas o de tratamiento, según su carrera o estudios profesionales, pudiendo incluso ser un día director de un establecimiento penitenciario, o Director Regional, y luego regresar a su labor anterior, dependiendo de la amistad que tuviera con las autoridades de turno.

- Conforme el punto anterior, la carrera tiene dos grandes grupos ocupacionales: Técnicos (con tres niveles) y Superior (con cinco niveles). Asimismo, cuenta con tres áreas de desempeño laboral: Seguridad, Tratamiento y Administración.
- Un aspecto relevante de la Ley es que si bien se señala la obligatoriedad de las evaluaciones de desempeño, así como el tener que recibir capacitaciones desde el año de haber migrado a la Ley, no establece como causal de desvinculación el no aprobar las evaluaciones, solo establece que el trabajador no podrá ascender de nivel. Al respecto, se realizó una entrevista a la Lic. Maria Lidia Palacios Mayorca, exdirigente sindical del Sindicato de Trabajadores Penitenciarios-SINTRAP, que estuvo en funciones cuando se promulgo la Ley. El motivo de la entrevista fue indagar el cómo se logró modificar el proyecto original del reglamento; ya que, en la versión remitida por el INPE al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante MINJUS) si se consideraba dicha desvinculación, así como los antecedentes de la Ley. La licenciada Palacios señaló, en relación al primer punto, que esto fue resultado de una gestión en la cual, en primer lugar, dado que en las reuniones de trabajo al interior del INPE no se consideró su petición de no incluir dicha desvinculación, lograron conseguir que en el MINJUS se les incluya en una mesa de trabajo para discutir el borrador. En dicha mesa, y luego ante el ministro de justicia, argumentaron que, dadas las características del trabajo en los establecimientos penitenciarios, muchos de ellos en zonas alejadas, y laborando con un régimen de 24 horas de trabajo por 48 horas de descanso, un servidor del INPE no tiene la oportunidad de capacitarse; sin embargo, adquiere una gran experiencia, en una labor que no se realiza en ninguna otra parte, en especial el cómo tratar a un interno, tanto en la labor diaria como en una refriega o motín, experiencia que no puede perderse por el solo hecho de no aprobar un examen. Con esta argumentación, el grupo de trabajo eliminó la desvinculación por no aprobar las evaluaciones de desempeño. Cabe señalar que este argumento se dio tomando como referencia anteriores procesos de desvinculación en el Estado, llevados a cabo en los años noventa, y cuando todavía no se vislumbraba las nuevas directivas sobre evaluación del rendimiento consideradas en la Ley del Servicio Civil. En relación con los antecedentes de la Ley, la Lic. Palacios confirmó el hecho que los servidores penitenciarios desde hacía más de veinte años venían reclamando una línea de carrera, así como que se cumplan las promesas de profesionalizar la carrera penitenciaria.
- La Ley solo considera como trabajador penitenciario a aquellos que realizan labores directamente relacionadas a la labor penitenciaria, esto es, en un establecimiento penitenciario, o, en la sede central o regional en labores directamente relacionadas; esto es, en los órganos de línea. Ante ello, el personal que realiza labores administrativas y de apoyo en la sede central y sedes regionales, no están comprendidos dentro de los alcances de la Ley, estando estos bajo el ámbito de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057.
- Se definen explícita y claramente en la Ley las faltas y las sanciones a que está sujeto el servidor, conforme lo estipulado por el Tribunal Constitucional, dado que son recurrentes las sentencias de dicho colegiado en el sentido que las faltas y sanciones deben estar establecidas en una norma con rango de ley.
- Se establecen los tiempos mínimos de permanencia en cada nivel remunerativo.

- Se fija la remuneración de los diversos niveles en base a la Remuneración Integra Mensual-RIM, pudiendo darse un traslape entre el nivel superior y el inmediato inferior. La RIM está actualmente en S/ 2 200.00. En el cuadro 3 y cuadro 4 se puede apreciar dichos niveles, los rangos de las RIM que le corresponden y el tiempo de permanencia en cada nivel para poder luego concursar por un ascenso de nivel.
- El personal recibe aparte de su remuneración en base a la RIM, recibe asignaciones por vigilancia y seguridad:

    - EP Alta peligrosidad o zona de frontera hasta 20% RIM.
    - EP Máxima Seguridad alejado de Sede Regional hasta 15% RIM.
    - EP Régimen Especial, régimen ordinario o zona de menor desarrollo hasta 10% RIM.

- El personal también recibe asignaciones por laborar en condiciones adversas:

    - EP zona rural o clima agreste. Hasta 10% RIM.

Si bien la dación de la ley marca un hito importante como parte de la reforma penitenciaria por el lado de los servidores, resulta parcial en la medida que el INPE no cuente con los recursos para contratar más personal en las áreas de tratamiento. Hasta ahora se ha autorizado contratar solo en seguridad, lo cual es importante, pero es complementario a la misión principal del INPE, la resocialización de los internos.

5. Implementación de la Ley del Servidor Público Penitenciario

La Ley del Servidor Público Penitenciario, señala que, el INPE es el encargado de diseñar un Programa de Incorporación progresivo a la carrera penitenciaria para los servidores del INPE que se encontraban laborando bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector Público a la fecha de promulgación de la Ley. Asimismo, dicha norma señala que el plazo máximo para la incorporación voluntaria a la carrera es de cinco años a partir del 2012 y, en tanto no ingresen a la carrera del servidor penitenciario, los servidores del INPE en actividad continúan comprendidos en los alcances del Decreto Legislativo N° 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector Público y su reglamento.

Un aspecto relevante de la ley es el hecho de establecer que, los servidores del INPE, que a la fecha de entrada en vigencia de la norma (18 de junio de 2011) se encontraban comprendidos en el régimen del Decreto Legislativo N° 276, pueden concursar e ingresar al grupo ocupacional de la carrera del servidor penitenciario solicitado por el postulante, en función al número de vacantes, en estricto orden de méritos y siempre que se cumpla con los requisitos exigidos para postular al cargo que se elija. Este es un aspecto importante porque permite que los trabajadores que han acumulado años de servicio, cuenten con la experiencia y cumplan con los requisitos del puesto, puedan postular y ocuparlo cualquier puesto de los concursados.

Por otro lado, el reglamento de la ley autoriza al INPE a emitir normas complementarias y procedimentales necesarias para la correcta aplicación de dicho Reglamento y resolver situaciones no previstas en el mismo.

La ley también señala que la finalidad del “Programa de Incorporación Progresiva a la Carrera” es establecer normas y procedimientos para la incorporación gradual de los servidores nombra-

dos y contratados por servicios personales del INPE que se encuentren prestando servicios bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, a la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

Cabe resaltar que la incorporación a la nueva carrera es voluntaria, la que concluye en el tiempo máximo de cinco años que establece la ley, y se efectúa mediante concurso interno de méritos, en función al número de plazas vacantes orgánica presupuestadas que se convoquen, en estricto orden de mérito y, siempre que cumpla con los requisitos exigidos.

El proceso tiene por finalidad seleccionar a los servidores en servicio, que en calidad de nombrados y contratados por servicios personales y cumpliendo con los requisitos que se exigen para cada área de desempeño, nivel y cargo, pueden incorporarse a ella.

La ley establece que el proceso de selección es conducido exclusivamente por la sede central del INPE en Lima, a través de un Comité Nacional, el mismo que será designado por el Consejo Nacional Penitenciario. Asimismo, publicará el "Programa de Incorporación a la Carrera" y la Norma que desarrolle el procedimiento de evaluación para el ingreso a la Carrera Especial Pública Penitenciaria, para los servidores que vienen prestando servicios en el INPE. La entidad podrá suscribir convenios y/o contratos con entidades públicas o privadas de prestigio, a fin de que conduzcan el proceso de evaluación o alguna etapa o actividad específica del mismo.

El Comité Nacional encargo de realizar el proceso cumple las siguientes funciones:

- Elaborar el procedimiento de evaluación de acceso a la Carrera Especial Pública Penitenciaria (Concurso Interno de Méritos), de acuerdo al número de plazas vacantes orgánicas presupuestadas a convocar.
- Difundir, a nivel nacional, la convocatoria del citado procedimiento de evaluación.
- Organizar y conducir el procedimiento del citado procedimiento para el acceso a la Carrera Especial Pública Penitenciaria, desde la convocatoria hasta la publicación del Cuadro de Méritos del proceso de selección. Además, el citado Comité podrá conformar equipos de trabajo, pudiendo requerir el concurso de personas de la sociedad civil, académica de otras instituciones representativas, servidores o de funcionarios de la entidad.

Dada las características con las cuales han desempeñado sus labores los servidores penitenciarios, en la cual, conforme se ha explicado en el capítulo V, un día se podía estar como personal administrativo y otro haciendo guardia en un torreón, el comité consideró pertinente aprobar en los perfiles para el proceso de migración, la posibilidad que los servidores puedan realizar una homologación, esto es, puede ser que un agente se presente para un cargo de profesional; ya que, ha realizado las funciones del mismo por un número determinado de años, si es que para dicho puesto se pide como requisito un número determinado de años de ejercicio profesional, y el servidor no los llega a cumplir, podría homologar los años faltantes con un número determinado de años de la experiencia adquirida. Esto ha facilitado la migración de servidores, que de otro modo no hubieran podido alcanzar dicho puesto.

Para la realización del proceso de migración se tuvieron que preparar y aprobar diversos instrumentos de gestión, entre estos tenemos:

- El Programa de Incorporación a la Carrera Especial Pública Penitenciaria, dentro del cual se señala los lineamientos para la evaluación e incorporación del personal del INPE, sujeto al Decreto Legislativo N.º 276, que de manera voluntaria participarán en dicho

concurso.
- El Manual de Valorización de cargos, en el cual se fija el procedimiento para valorizar cada uno de los cargos a ser convocados.
- La Matriz de Asignaciones para establecimientos penitenciarios, donde se establece las asignaciones que recibirá un determinado cargo en un establecimiento penitenciario acorde con la ley.
- El Manual Clasificación de cargos, en el cual se incorporó al manual vigente las clasificaciones de los cargos de la Ley Especial Pública Penitenciaria.
- El Cuadro de Asignación de Personal.
- La valorización de cargos, con el cual se valoriza los cargos a concursar de los establecimientos penitenciarios.

5.1 Garantizando la Transparencia

El INPE, y en particular los miembros del comité, son conscientes que la credibilidad del proceso depende de garantizar la transparencia del mismo. En ese sentido, se tomaron diversas medidas:

- Todos los documentos relacionados al proceso de migración, como son el Programa de Incorporación, las bases, resumen de perfiles, comunicados y resultados de las diversas etapas del proceso, se publican en la página web institucional en un ícono especialmente diseñado para ese fin.
- Se realiza un proceso de difusión de la convocatoria y de la ley, incluyendo viajes de los miembros del comité a las diversas sedes regionales y a los principales establecimientos penitenciarios de dichas regiones donde se han abierto vacantes para el proceso. En dicho proceso se absuelven las preguntas de los asistentes.
- Se aprovechó una reunión con los miembros del sindicato recién elegido para invitarlos a una charla sobre los aspectos en que tuvieran dudas de la ley, más aún cuando una parte de la plataforma sindical en su proceso de elección fue su oposición a la implementación de la misma. En la primera charla del segundo proceso de migración se invitó directamente a la nueva junta directiva del sindicato. Se aprovechó cada reunión en que se tocaba el tema para señalarles no las ventajas de la ley, sino la conveniencia de la migración, de modo que los servidores se vean beneficiados, siendo que luego se pueden tramitar las modificaciones que crean convenientes.
- El cronograma aprobado por el comité, que forma parte de las bases, considera etapas de presentación de observaciones en aquellos aspectos que involucran la revisión del legajo personal del trabajador, como son la verificación del cumplimiento de requisitos y la evaluación curricular. Todas las observaciones son resueltas por la empresa contratada para dichas evaluaciones, siendo supervisada directamente por el comité, el mismo que realiza un muestreo para verificar los resultados. Cuando se presentó alguna observación sobre los resultados de la prueba de conocimientos, el servidor fue derivado a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, encargada de tomar la prueba. A los que solicitaron sus resultados de la prueba de conocimientos, se les proporcionó en forma individual.
- Para la evaluación de las etapas de Cumplimiento de Requisitos y de Calificación Curricular, la cual se realiza con los legajos de los servidores postulantes, se solicita la contratación de los servicios de empresas especializadas, las cuales son supervisadas por personal del comité.
- Con el fin de contar con la participación de entidades académicas que garanticen la

imparcialidad de las pruebas de conocimiento a nivel nacional, se firmó un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Oficina Central de Admisión-OCA de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y el Instituto Nacional Penitenciario, siendo así la universidad la encargada de efectuar el examen cognitivo, comportamental y de liderazgo conforme a las bases del concurso.

- Para la evaluación de conocimientos se elabora un temario, el cual es coordinado y validado con cada área especializada. Este temario estuvo a disposición de los postulantes en la página web.
- Para la prueba de conocimientos se consideran tres fechas, de modo que todos los servidores penitenciarios, que laboran en tres turnos, tengan la opción de presentarse.
- Con la experiencia del primer concurso, para el segundo concurso interno de méritos, se estableció en las bases, como medio de comunicación de los postulantes, el correo electrónico migracion@inpe.gob.pe, para lo cual se generó dicha cuenta corporativa a donde llegaban las observaciones, solicitudes, denuncias de los postulantes, las cuales fueron atendidas en su totalidad, respondiéndose por la misma vía a todos los postulantes. Excepcionalmente, llegaron documentos físicos, los cuales fueron atendidos y registrados en la misma base de datos.
- Los resultados de los tres procesos llevados a cabo hasta la fecha se resumen en el Cuadro 5:
- Se aprecia que el 46% de los servidores que postularon lograron una plaza en la nueva ley. Cada concurso ha representado un proceso de aprendizaje para el comité, así el porcentaje de postulantes sobre el total de plazas convocadas fue de 66% en el primer concurso, 74% en el segundo y 121% en el tercero. Esto se dio porque los servidores muestran sus preferencias por los cargos de mayor nivel y en establecimientos penitenciarios cercanos a las ciudades más grandes, por lo cual en cada proceso se graduó las plazas vacantes de modo de tratar que se cubran la mayor cantidad posible. Por ejemplo, muy pocos se presentaron a la plaza de técnico 1, que como se ha visto corresponde al menor nivel, el mayor nivel de postulantes se ha dado en las plazas de técnicos 2 y 3, así como a los cargos profesionales.

6. Aprendizajes para la Implementación de la Ley del Servicio Civil

De lo apreciado en el presente trabajo podemos destacar las siguientes recomendaciones para la implementación de la Ley del Servicio Civil:

- Es importante la difusión del proceso, consistente en explicar la ley, con sus aspectos positivos y negativos para el trabajador según su particular circunstancia.
- Explicar exactamente en qué consistirá el proceso de migración, en especial si va a incluir pruebas de conocimientos, debiendo explicitarse los motivos de estas, valorando la meritocracia.
- Se recomienda analizar la posibilidad de, según el contexto de cada entidad, se permita la homologación de la experiencia de los servidores en relación a algunos requisitos de los perfiles.
- Debe darse el mayor espacio de transparencia durante el proceso de migración desde el inicio. Esto es lo que dará credibilidad al proceso.
- En caso de evaluaciones curriculares, se recomienda dar plazos para que los servidores actualicen sus legajos personales.
- Se recomienda permitir espacios para la revisión u observación por parte del trabajador de aquellas etapas donde se revise información que el mismo ha proporcionado a la en-

tidad, como son los legajos personales.
- Se debe tercerizar aquellos procesos sensibles a la manipulación de información.
- La reforma del servicio civil es parte de una reforma total del Estado, en el cual se busque también la continuidad de las políticas públicas, con transparencia y ética, independientemente del gobierno que las ejecute, solo así se estará garantizando así la gobernabilidad del país.

Bibliografía

Acuerdo Nacional (2014). *Acuerdo Nacional: consensos para enrumbar al Perú*. Lima: PNUD.

Banco Mundial (1992). *Gobernabilidad y Desarrollo*. Lima: PUCP.

Bourgon, J. (2008). *The Public Service of 2025-Themes, Challenges and Trends: Human resources management Trends in OECD Countries*. Quebec.

Consejo para la Reforma Penitenciaria (2010). *Recomendaciones para una nueva política penitenciaria*. Santiago: Paz Ciudadana.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Lima: Ceplan.

Gore, A. (1993). *The Gore Report on Reinventing Government: From Red Tape to Results. Creating a Governement that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review*. New York: Times Books.

Hernández Camarero, M. (2014). *Doce años de Acuerdo Nacional*. Lima: PNUD.

INPE (2012). *Plan estratégico institucional 2012-2016*. Lima: Oficina de Planes y Presupuesto

Jarquín, E. & Losada, C. (1999). *Aportes de las ciencias de gestión (management) a la reforma del Estado*. En Lozada i Marrodán, Carlos (Ed.) (1999). *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D.C.: BID.

Lawrence, R. J. & Thompson, F. (1999, octubre). U*n modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado*. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº 15.

Muñoz Gutierrez, R. (2004). *Innovación Gubernamental. El paradigma de buen Gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*. México:FCE.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading, MA: Addison Wesley.

OECD (2004, october). *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*. Policy Brief.

OECD (2005, november). *Public Sector Modernisation: The Way Forward*. Policy Brief.

Prado, F. (2006). *El Sistema Penitenciario Chileno, una aproximación crítica*. V (8). Santiago: Universidad de Chile.

Recursos web

http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional

http://www.gendarmeria.gob.cl/

Referencia normativa

Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de enero de 2002.

Reseña biográfica

Guillermo Alfonso Casafranca García

Magíster en Administración de Empresas por la Universidad ESAN; Licenciado en Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú; Diplomado en Gestión del Desarrollo Sostenible, Universidad ESAN; y, especialización en implementación y auditoria de sistemas Integrados de gestión de la calidad, ambiental, salud y seguridad ocupacional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en Gestión de Recursos Humanos por la Universidad Continental y estudios de Auditor en la Norma SA 8000 de responsabilidad social por la Social Accountability International-SAI. Más de 20 años de experiencia profesional, en cargos gerenciales en administración y finanzas en el sector público y privado. Gerente Público de la primera promoción de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, actualmente asignado como jefe de la oficina general de Administración en el Instituto Nacional Penitenciario, habiendo cumplido asignaciones también como gerente de administración de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, jefe de administración de la Corte Suprema y jefe de la oficina general de Administración del Ministerio de Justicia. También ha desempeñado el cargo de gerente de administración y finanzas en Electro Oriente, director de la oficina de administración del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, director de administración y finanzas del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico-INGEMMET y director de la oficina de administración y finanzas de la Defensoría del Pueblo. Asimismo, cuenta con diez años de experiencia en consultoría, cuatro de ellos en formulación y evaluación de proyectos y los últimos seis años realizando consultoría y docencia en Responsabilidad Social Empresarial, en proyectos con el BID, Perú 2021 Una Nueva Visión, Universidad ESAN y CENTRUM Católica, por lo que cuenta con amplia experiencia en diagnósticos de responsabilidad social, identificación de valores corporativos, elaboración de códigos de ética y de reportes de sostenibilidad acorde al Global Reporting Initiative. Ha dictado cursos en temas de responsabilidad social en la Universidad ESAN y el Instituto de Gobernabilidad de la UPSMP. Coautor del libro “Modelo Simbiótico de Emprendimiento Empresarial en Contextos de Pobreza”, editado por la Universidad ESAN el año 2008.

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1
Evolución Población penal versus capacidad albergue

Año	Capacidad albergue	Población penal	% sobrepoblación
2006	22 548	37 445	66
2007	23 462	41 546	77
2008	23 333	43 466	86
2009	24 561	44 254	80
2010	27 551	46 198	68
2011	28 492	52 700	85
2012	29 043	57 960	100
2013	31 010	67 676	118

Fuente: Parte Informativo INPE. 31 de diciembre de 2013.

Cuadro 2
Estado de procesos administrativos-sanciones

Año	Destitución	Cese temporal	Suspensión	Amonestación	Total
2006 a 2010 (promedio)	7	10	15	5	38
2011	36	140	85	33	294(*)
2012	31	75	11	8	125
2013	25	113	55	8	201
2014	41	157	105	3	306
2015 (1 de enero al 30 de junio)	12	76	22	1	111

(*) De este total el 69% (203) se dieron de agosto a diciembre.
Fuente: Comisión Permanente de Procesos. Administrativos Disciplinarios-INPE. 31de junio de 2015.

Cuadro 3
Grupo ocupacional técnicos

Nivel	Rango RIM	Tiempo en nivel
Técnico 1	100% al 135% de la RIM	7 años
Técnico 2	135% al 155% de la RIM	9 años
Técnico 3	155% al 155% de la RIM	Hasta finalizar

Cuadro 4
Grupo ocupacional técnicos

Nivel	Rango RIM	Tiempo en nivel
Superior 1	150% al 160% de la RIM	6 años
Superior 2	160% al 170% de la RIM	6 años
Superior 3	170% al 180% de la RIM	7 años
Superior 4	180% al 190% de la RIM	8 años
Superior 5	190% al 200% de la RIM	Hasta finalizar

Elaboración: Oficina de Organización y Métodos-INPE.

Cuadro 5
Resumen resultados concurso interno de méritos-Ley 29709

	Convocados	Postulantes	Nombrados
Primer concurso	3 117	2 067	917
Segundo concurso	2 050	1 523	700
Tercer concurso	1 354	1649	791
Total	6 521	5 239	2 408

Elaboración: Oficina de Organización y Métodos-INPE.

Resumen

El 2008 nace la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, con el objetivo de implementar una Reforma del Servicio Civil basada en la meritocracia. A esa fecha los servidores del Instituto Nacional Penitenciario gestionaban ya una norma que permitiera una gestión de los recursos humanos que tomara en cuenta las peculiares características del servicio penitenciario. Este esfuerzo dio sus frutos en junio de 2011, con la dación de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, esto es, dos años antes de la aprobación de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

Desde la perspectiva de la gestión de los recursos humanos, la reforma del sistema penitenciario tiene como uno de sus pilares fundamentales el proceso de implementación de la Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, norma que fomenta la profesionalización de los servidores mediante un ingreso y progresión en la carrera basada en la meritocracia, así como una permanencia que enfatiza la probidad y ética. Esto se enmarca dentro del conjunto de reformas de Estado que se llevan cabo desde el año 2001, con la promulgación de la Ley Marco de la Modernización del Estado. Esta norma a su vez, se da dentro del marco de los cambios en la gestión pública que se han producido en el mundo desde los años ochenta del siglo veinte, cambios que han respondido a distintas motivaciones, dependiendo del contexto institucional y nacional donde se han producido. Así, encontramos que tanto en Europa como en los Estados Unidos de América estas reformas se han dado mayormente como respuesta a las demandas de la ciudadanía, tomando como herramienta la denominada nueva gestión pública, en cambio en Latinoamérica estos cambios se han dado, bajo el seguimiento de los organismos multilaterales, respondiendo más a la necesidad de afianzar y mantener la gobernabilidad en nuestros

países.

En el caso del INPE, a la fecha se han ejecutado ya tres procesos de migración, para lo cual fue necesario; en primer lugar, desarrollar instrumentos de gestión necesarios y normativos internos (valorización de cargos, clasificador de cargos, perfiles de puestos, programa de incorporación, bases, etc.) y procedimientos que permitieran evaluar conocimientos y competencias, así como verificar antecedentes y experiencia, garantizando la transparencia, y los principios de igualdad y no discriminación, durante cada proceso.

La conformación de un comité independiente, la delegación y el trabajo en equipo, han permitido que 2 408 servidores, de un total de casi 5 500 hábiles para migrar, estén ya incorporados a la nueva carrera luego de décadas de postergación. En ese sentido, la experiencia del INPE resulta un claro ejemplo para las entidades públicas que, en un futuro cercano, empezarán ya el proceso de migración de sus servidores a la nueva Ley del Servicio Civil.

Ponencia 4: Gestión social en la inversión pública en infraestructura: licencia social y sostenibilidad

Renzo Luis Patiño Cornejo

Introducción

Existen situaciones y lugares donde los proyectos de inversión pública planteados e incluso ejecutados son rechazados por parte de la población, aun cuando estas intervenciones resulten de suma urgencia para dichas poblaciones y/o importantes para los objetivos nacionales; los cuales se traducen muchas veces en conflictos sociales. Esta situación también se ve reflejada en el sistema penitenciario, con la elaboración y ejecución de proyectos de infraestructura penitenciaria, casos como lo suscitado en el E.P. Huanta y Cañete, en donde se cancelaron dichos proyectos por rechazo social, confirman ello.

Estas reacciones de rechazo pueden ser interpretadas como consecuencia de varios factores como el poco conocimiento de la población acerca de los beneficios sociales y económicos de los proyectos; creencias y prejuicios; la atención poco oportuna de los problemas y el poco conocimiento del avance del proyecto.

Siendo una causa común de estos cuatro factores la poca comunicación entre la institución y la población involucrada, debido principalmente al poco personal con las competencias especializadas; otras causas que afectan a los tres últimos son las evidencias poco tangibles y la poca claridad de los mensajes que se envían, este último debido a la poca efectividad de las herramientas de comunicación

Ante ello, y la necesidad de que la gente participe en los procesos de reforma, debido a que esto los legitima y garantiza su sostenibilidad; se plantea una gestión social integral, que no solo genere la aceptación del proyecto sino también su sostenibilidad; logrando su replicabilidad en cualquier otro proyecto de inversión pública; todo ello con el fin de evitar que los conflictos lleguen a la fase de crisis, tratando de atenderlos en el mejor de los casos en una fase temprana o en la fase de escalamiento. Esta gestión se divide en cinco herramientas principales:

- Talleres de involucrados: donde a través de talleres con énfasis en comunicación efectiva se busca concretar la obtención de la licencia social mediante la firma del acta del taller, que materializa el compromiso de la población por el proyecto planteado.
- Talleres informativos: que permiten informar y comunicar permanente en las comunidades durante todas las etapas del ciclo del proyecto y permiten fortalecer las relaciones comunitarias.
- Pasantías de comunidades: a través de visitas guiadas que permitan comprobar el modelo de infraestructura penitenciaria que el INPE va ejecutar en sus localidades.
- Programa de Inducción en Gestión Social: donde se busca mostrar la nueva gestión social que se viene empleando a los nuevos profesionales que se contrata para el seguimiento y monitoreo de cada licencia social, a la empresa contratista y supervisora de la obra.
- Campañas cívicas sociales: desarrollo de campañas sociales en beneficio de la comunidad como campañas gratuitas de salud, campañas de cuidado personal, celebración de la navidad para los niños.

Se consiguió la aceptación de los proyectos de infraestructura penitenciaria por parte de la población, minimizando el riesgo de conflictos sociales entre la institución y las poblaciones aledañas a los proyectos penitenciarios. Logrando de esta manera obtener la licencia social para doce proyectos y que a la fecha el 100% de estos proyectos sigan elaborándose y/o ejecutándose. Asimismo, se obtuvieron externalidades positivas, como es el caso de los ocho ofrecimientos de terrenos por parte de diversas localidades.

Resulta importante destacar que esta metodología ha sido reconocida como ganadora en el Concurso de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR "Identificación de Buenas Prácticas de Gestión de los Gerentes Públicos", así como ganadora en el Concurso de la Presidencia del Consejo de Ministros "Reconocimiento a las Prácticas de Buen Gobierno" y reconocida como Buena Práctica en el Concurso de Ciudadanos al Día "Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública".

1. Marco teórico

a. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

El tradicional modelo burocrático de la gestión pública peruana ha devenido en serias deficiencias que perjudican el desempeño del Estado y los intereses del ciudadano. Estas deficiencias incluyen una insuficiente infraestructura, equipamiento y gestión logística; limitada evaluación de impactos y monitoreo de productos, carencia de sistemas de información y una inadecuada política y gestión de recursos humanos, entre otras.

Es por esa razón que, para la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública- PNMGP (2013: p.27), una buena gestión pública moderna se entiende como "una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano. Esto es una gestión en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades (como conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la "cadena de valor") como los de soporte (los sistemas administrativos), con el fin de trasformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible". Esta política de alcance nacional prioriza cinco pilares fundamentales: a) políticas públicas, planes estratégicos y operativos, b) presupuesto para resultados, c) gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, d) servicio civil meritocrático y e) sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento. Dichos pilares están complementados por tres ejes transversales: gobierno abierto, gobierno electrónico y gobierno institucional.

Siguiendo esta línea, el planeamiento estratégico de la institución deberá:

- Desarrollar canales para lograr mayor transparencia, accesibilidad y participación de todos los ciudadanos y rendición de cuentas por el Estado.
- Desarrollar y emplear intensivamente TIC que permitan acercar los servicios del Estado a los ciudadanos y empresas, y optimizar los procesos de todos y cada uno de los organismos que conforman la administración pública.
- Coordinar y cooperar entre sí, a fin de articular y complementar objetivos, acciones, recursos y capacidades institucionales en función de maximizar el rendimiento de dichos

recursos y capacidades y a través de estos, el desempeño y los servicios del Estado a favor de los ciudadanos.

- Fomentar un cambio cultural en las instituciones públicas que permitan sostener el esfuerzo de modernización, el cual deberá partir por entender la necesidad de cambiar la gestión pública hacia una gestión por resultados. En ese sentido, la gestión del cambio constituye el motor que hará posible sostener este salto de una gestión centrada en sí misma a una que enfoque su accionar en el ciudadano.

b. Políticas del INPE

Por otro lado, cabe destacar que la ejecución de los proyectos se basa en la necesidad de reducir el problema del hacinamiento en los establecimientos penitenciarios, cuya identificación y priorización ha sido materializada en un documento titulado “10 Medidas de reforma del sistema penitenciario”. El problema del hacinamiento es abordado por la Medida 2, cuya solución se viene dando a través de la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios y la ampliación de los existentes (INPE & MINJUS: 2012).

El 13 de abril de 2012, el ministro de Justicia y Derechos Humanos y el presidente del INPE, presentaron el Plan de Reforma del Sistema Penitenciario Nacional compuesto por diez medidas a implementar a nivel nacional.

Dichas medidas están dirigidas a establecer un nuevo modelo de establecimiento penitenciario para una inserción social efectiva e iniciar la ruta que lleve al INPE a cumplir fielmente con el rol que le corresponde. Las 10 medidas las encontramos en la Tabla 1.

La oficina de Infraestructura Penitenciaria tiene injerencia directa en la medida 2 y medida 3 e indirecta en la medida 4, 5, 10. Asimismo, es importante destacar la medida 6 (fortalecimiento de la gestión institucional), correspondiente a la contratación de Gerentes Públicos de SERVIR, potenciando el aparato administrativo del INPE en las áreas de infraestructura, planeamiento, logística y recursos humanos; a través de una gestión ágil y moderna.

c. Conflicto social en el Perú

El conflicto social es un “proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia”. Asimismo, es importante resaltar que el conflicto no es sinónimo de violencia, esta última es la manifestación destructiva del conflicto social. Defensoría del Pueblo (2015).

Por otro lado, es importante tener claro las fases de los conflictos para saber cuál es el mejor momento para intervenir. Para ello, se toma el Reporte de Conflictos Sociales N° 135 de la Defensoría del Pueblo (2015). Se puede ver de manera ilustrativa mediante el Gráfico 1. A continuación, las fases de los conflictos sociales:

- Fase Temprana
  Momento en que los actores hacen pública la incompatibilidad de objetivos, medidas, posiciones, intereses, valores o necesidades existentes.

- Fase de Escalamiento

Momento en el que las relaciones de tensión entre las partes en el conflicto social y la intensidad de las acciones de violencia física directa aumentan.

- Fase de Crisis
  Es la expresión pública de los reclamos a través de acciones de violencia contra las fuerzas del orden, contra otros agentes del Estado o contra particulares.

- Fase de Desescalamiento
  Momento en el que la intensidad de las acciones de violencia física directa disminuye, y las relaciones de tensión entre las partes en el conflicto social se pueden transformar en oportunidades para el diálogo.

- Fase de Diálogo
  Momento en donde se desarrolla un proceso comunicacional en el que los actores intercambian información, argumentan, generan opciones, construyen acuerdos en un espacio ordenado, igualitario y sujeto a reglas.

2. Antecedentes

A nivel nacional, instituciones del sector público vienen ejecutando intervenciones de diferentes tipos: salud, educación, agricultura, cultura, energía, saneamiento, industria, entre otros; sin embargo, algunas de ellas son rechazadas por parte de la población debido a diversos factores, aun cuando estas intervenciones resulten de suma urgencia para dichas poblaciones y/o importantes para los objetivos nacionales; los cuales se traducen muchas veces en conflictos sociales, como se muestra en el Cuadro 1.

Este escenario también se vislumbra en la Oficina de Infraestructura Penitenciaria del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), reflejado en las funciones que desempeña:

> “El órgano encargado de realizar los estudios de preinversión e inversión de los proyectos de inversión pública de la infraestructura penitenciaria, así como ejecutar obras civiles para la construcción, refacción, remodelación y mantenimiento de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios […]” (INPE: 2007).

Como consecuencia del rechazo por parte de la población hacia este tipo de proyectos, se llegó a la fase de crisis, produciendo conflictos sociales de carácter violento como:

- El impedimento de las agrupaciones sociales del lugar para el proyecto de ampliación del Establecimiento Penitenciario de Huanta. InfoRegión (2012);
- El proyecto de ampliación y mejoramiento del E.P. Cañete, en el cual el rechazo fue aún más intenso; donde alrededor de 3 000 manifestantes bloquearon las vías de la Panamericana Sur desde el kilómetro 140 (Cerro Azul) hasta el kilómetro 146 (Herbal Alto); generando finalmente un enfrentamiento con la policía, que dejó detenidos, heridos y un fallecido. Peru21 (2011).

Con la cancelación de ambos proyectos se dejó de invertir aproximadamente veintisiete millones de soles y se eliminó la posibilidad de crear un mínimo 300 puestos de trabajo, y 960 unida-

des de albergue[174] adicionales para disminuir el hacinamiento existente y mejorar los servicios de 2 991 internos recluidos en estos dos establecimientos penitenciarios.

Estas reacciones de rechazo, pueden ser interpretadas como consecuencia de varios factores como:

a) El poco conocimiento de la población acerca de los beneficios sociales y económicos que pueden generarse antes, durante y después de la ejecución de los proyectos.
b) Las creencias y prejuicios de los pobladores con respecto a las implicancias de la puesta en marcha de estos proyectos.
c) El poco conocimiento del avance del proyecto, durante sus diferentes etapas.
d) La atención poca oportuna de problemas e intereses de diversos temas que influyen directa o indirectamente con el proyecto.

Siendo una causa común de estos cuatro factores la poca comunicación entre la institución y la población involucrada, debido principalmente al poco personal con las competencias especializadas; otras causas que afectan a los tres últimos son las evidencias poco tangibles y la poca claridad de los mensajes que se envían, este último debido a la poca efectividad de las herramientas de comunicación.

Asimismo, también son otros factores de este rechazo:

a) La preferencia por parte de la población por otros tipos de proyectos, como educación, salud, medio ambiente, cultura, entre otros, a diferencia de uno de infraestructura penitenciaria.
b) Los intereses particulares -políticos y económicos- con respecto a la ejecución de los proyectos de infraestructura penitenciaria.

Como resultado del rechazo por parte de la población de los proyectos de infraestructura penitenciaria, se generan dos efectos directos:

a) La cancelación de los proyectos, que a su vez produce efectos indirectos como la persistencia del inadecuado servicio de tratamiento, que junto con el hacinamiento generan una menor posibilidad de reinserción para los internos. De igual manera, si se suman las deficientes medidas de seguridad, se incrementan la posibilidad de motines, así como de extorsiones y fugas del establecimiento. Asimismo, también truncan las oportunidades de desarrollo económico por parte de la población, lo que produce mayores posibilidades de incurrir en actos delictivos.
b) La paralización de los proyectos, que genera perjuicios económicos a la entidad, porque puede llegar a comprometer los recursos destinados a otras intervenciones.

Todos estos efectos, finalmente contribuyen al incremento de la inseguridad ciudadana, que puede verse reflejado gráficamente, junto con el problema y sus causas, en el Gráfico 2.

La gestión de los servidores públicos provenientes de SERVIR visibiliza la problemática existen-

[174] La capacidad de albergue se refiere al aforo máximo que tiene el Sistema Penitenciario para recibir a los internos, se dice que hay sobrepoblación cuando se excede el aforo máximo.

te al presenciar los sucesos en el E.P. Huanta y el E.P. Cañete, como las primeras situaciones de conflicto a partir de la ejecución de los proyectos de infraestructura penitenciaria. Luego de analizar estas situaciones, se pudo identificar que la población afectada reclamaba que no se les había comunicado la decisión de construir algún establecimiento o de ampliarlos existentes.

Esta situación resalta debido a que el Estado del siglo XXI debe volcar la mirada al ciudadano, "colocando su bienestar como el objetivo meta de todas sus acciones, tomándolo como fuente de inspiración del diseño y formulación de las políticas públicas" Montero (2014: p.26). "Para que esto ocurra es necesario que la gente participe en los procesos de reforma, esto los legitima y garantiza su sostenibilidad" Montero (2014: p.27).

Por otro lado, cabe destacar que la ejecución de los proyectos se basa en la necesidad de reducir el problema del hacinamiento en los establecimientos penitenciarios, cuya identificación y priorización ha sido materializada en un documento titulado "10 Medidas de reforma del sistema penitenciario". El problema del hacinamiento es abordado por la Medida 2, cuya solución se viene dando a través de la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios y la ampliación de los existentes (INPE & MINJUS: 2012).

3. La intervención

a. Gestión social

Teniendo en cuenta la situación encontrada, así como la necesidad de cumplir con las medidas planteadas para el incremento de unidades de albergue en el sistema penitenciario y buscando que la profesionalización pública, entendiéndose como el proceso de "articular normas, procesos y metodologías de gestión de aplicación exclusiva, en el marco de la profesionalización" Montero (2014: p.34), fortalezca la capacidad de gestión del Estado y de respuesta a la sociedad, es que se plantea una gestión social con el objetivo de minimizar los problemas en todas las etapas del ciclo de proyecto de inversión pública; todo ello con el fin de evitar que los conflictos lleguen a la fase de crisis y tratando de atenderlos, en el mejor de los casos, en un fase temprana o en la fase de escalamiento. Esta gestión consiste en diversos mecanismos de acuerdo a las etapas del ciclo de proyecto: la realización de talleres de involucrados con énfasis en comunicación efectiva, talleres informativos y pasantías de comunidades, como se muestra en el Gráfico 3.

i. Talleres de involucrados

Se cuenta con una Guía Metodológica elaborada específicamente para este tipo de proyectos que detalla los métodos para una adecuada identificación de los involucrados, asimismo establece los formatos a utilizar y desarrolla las pautas para la realización de los mencionados talleres, que resaltan por las siguientes características (INPE & OIP: 2013).

El desarrollo del taller se inicia con la exposición de la situación penitenciaria del país, por parte de un miembro del Consejo Nacional Penitenciario, cuya intervención queda reforzada con la presentación de material audiovisual, que expone de manera gráfica y animada la situación del sistema penitenciario y las características de los nuevos penales; asimismo, se presenta un segundo material audiovisual que muestra el testimonio de los beneficios obtenidos por parte de la población a partir de la construcción del establecimiento penitenciario. Todo ello queda afianzado con la exposición del proyecto por parte del responsable del mismo, para luego dar

lugar a la participación de todos los involucrados.

Todo el taller, se realiza bajo un formato participativo a través de conversatorios como medio para absolver dudas y preguntas de los actores involucrados, acogiendo también solicitudes y sugerencias al proyecto expuesto. Y finalmente se concreta la obtención de la licencia social mediante la firma del acta del taller de involucrados, que materializa el compromiso de la población por el proyecto planteado.

Un ejemplo de ello fue el taller de involucrados realizado el 4 de junio de 2014, en la localidad de Venadopampa, del centro poblado de Castillo Grande del distrito de Rupa Rupa de la provincia de Leoncio Prado en el departamento de Huánuco, con la participación de las principales autoridades provinciales, locales, representantes de la sociedad civil, empresarial y funcionarios del INPE. Los resultados de este taller fueron la participación de 76 personas y la firma del acta que otorga la licencia social al proyecto.

ii. Pasantías de comunidades

Posterior a la obtención de la licencia social se desarrolla el segundo mecanismo de la gestión social correspondiente a la realización de pasantías de las comunidades a los establecimientos penitenciarios modelos, con el objetivo de que puedan comprobar el modelo de infraestructura penitenciaria que el INPE va ejecutar en sus localidades.

La metodología usada para las pasantías de las comunidades, ha sido concebida como visitas guiadas, para ello se cuenta con un itinerario de actividades a desarrollarse en dos días, se toma en cuenta el tamaño de los grupos, la duración, la ruta, los materiales a entregar y la logística necesaria.

Como actividad previa al recorrido por los penales, se brinda indicaciones de seguridad, se expone sobre los programas focalizados de resocialización (CREO & DEVIDA) y se presenta nuevos materiales audiovisuales; seguidamente, divididos en grupos se hace el recorrido por las instalaciones del penal, acompañados en todo momento por las autoridades del INPE, un coordinador por cada comunidad invitada y un guía que explica el recorrido. Al finalizar, se realiza un conversatorio con los participantes, buscando conocer sus nuevas percepciones sobre el proyecto, absolver sus dudas e interrogantes.

Un ejemplo fue la pasantía realizada el 27 y 28 de junio de 2014 a los establecimientos penitenciarios de Ancón II y Chincha, por parte de cinco comunidades entre ellas la localidad de Venadopampa, con la participación aproximada de un total 30 personas de las comunidades.

iii. Talleres informativos

Como tercer mecanismo, se desarrollan Talleres Informativos que permiten informar y tener una comunicación permanente con las comunidades durante todas las etapas del ciclo del proyecto, lo que fortalece las relaciones comunitarias.

Para este propósito se emplea la misma metodología de los Talleres de Involucrados, variando en su contenido informativo, los cuales podrán abordar temas de interés social, ambiental y técnico del proyecto.

Un ejemplo de ello fue el taller informativo realizado el 23 de enero de 2015, en la localidad de Venadopampa, del Centro Poblado de Castillo Grande del distrito de Rupa Rupa de la provincia de Leoncio Prado en el departamento de Huánuco, con la participación de 74 personas; acordándose la solución a problemas de delimitación y la toma de punto de agua.

iv. Programa de Inducción en Gestión Social

El cuarto mecanismo, corresponde al desarrollo del Programa de Inducción en Gestión Social para la etapa de ejecución del proyecto, dirigido a los nuevos profesionales que se contrata para el seguimiento y monitoreo de cada licencia social, a la empresa contratista y supervisora de la obra, y a los funcionarios de los establecimientos penitenciarios donde se ejecuta el proyecto.

Durante el desarrollo de la Inducción, se muestra la Gestión Social que se ha venido implementando desde el año 2012, además se les entrega sus herramientas de trabajo (información y material audiovisual), se les brinda una charla de habilidades comunicativas para la prevención de futuros conflictos sociales y se realiza un conversatorio con todos los participantes.

v. Campañas cívicas sociales

Se organizaron campañas cívicas sociales entre la Oficina de Infraestructura Penitenciaria y la Oficina Regional (profesionales de salud del INPE) para desarrollar campañas sociales en beneficio de la comunidad como:

- Campañas gratuitas de salud
- Campañas de cuidado personal
- Celebración de la navidad para los niños

Con ello se logró sensibilizar a la Oficina Regional del INPE sobre el relacionamiento comunitario como factor clave para la convivencia armónica alrededor de un nuevo penal y se pudo involucrar a profesionales de las oficinas regionales para brindar sus servicios a la comunidad durante las etapas de ejecución y operatividad del proyecto.

Por otro lado, se ha incorporado dentro de los estudios definitivos o expedientes técnicos, el Plan de Relaciones Comunitarias, generando de esta manera un compromiso contractual con financiamiento.

Finalmente, es importante mencionar que para el éxito de la buena práctica se cuenta con un equipo de trabajo sensibilizado y capacitado, que se encarga de la planificación y ejecución de cada etapa de la gestión social de los proyectos de inversión pública del INPE, así como del diseño de nuevos mecanismos de participación ciudadana para garantizar la sostenibilidad social de los proyectos.

Este cambio de enfoque con la incorporación de los gerentes públicos permitió a su vez que se solicite la incorporación de profesionales acorde con las problemáticas identificadas, en este caso, se solicitó a un especialista en el tema social y un ingeniero ambiental, así como la inclusión de nuevo personal de otras especialidades, tanto en cantidad como en calidad, a través de la mejora de los procesos de selección, los cuales vienen trabajando bajo un enfoque de competencias. Esta situación permitirá, como menciona Montero, el éxito de las organizaciones: “Se podría afirmar que de la dotación de las personas, en término de cantidad y calidad, depende el

éxito de las organizaciones" (Montero, 2014: p.31).

Conclusiones y resultados

Se logró una mayor y mejor comunicación con los involucrados; mayor, debido a que se realizaron talleres de involucrados para todos los proyectos programados; y mejor, debido a que se utilizaron métodos y herramientas ad hoc vinculadas a las características de este tipo de proyecto.

Se consiguió la aceptación de los proyectos de infraestructura penitenciaria por parte de la población, reflejada en la obtención de las licencias sociales. Además se afianzó esta aceptación e identificó a la población a través de la comprobación in situ de las características de la nueva concepción de los establecimientos penitenciarios, mediante las pasantías. Con ello, se logró minimizar el riesgo de conflictos sociales entre la institución y las poblaciones aledañas a los proyectos penitenciarios, lo que ha permitido la sostenibilidad en el desarrollo de los proyectos en los que se realizó la práctica; prueba de ello, es la ausencia de paralizaciones.

Se cuenta con una cartera de material audiovisual dispuesto como herramienta para toda la gestión social. Asimismo, al tener una mayor certeza en la elaboración de los proyectos se pudo cumplir con la programación establecida por la oficina y con ello se obtuvo una mayor regularidad en su ejecución presupuestal.

La realización de talleres dejó de ser una actividad sin mayor propósito que cumplir con la normativa establecida, pasando a ser una herramienta eficaz y útil para el personal responsable de la formulación de proyectos. Por otro lado, se cuenta actualmente con un equipo de profesionales multidisciplinario dedicado a la aplicación del modelo gestión social de los diversos proyectos, con funciones delimitadas claramente.

Cabe señalar también, que a partir de la práctica se obtuvieron externalidades positivas, como es el caso de los ofrecimientos de terrenos por parte de diversas localidades. Por otro lado, dentro de los resultados vinculados a la población, se encuentra el incremento del valor predial de los terrenos aledaños al proyecto, lo que acompaña el incremento de la situación económica de los pobladores influenciados por el proyecto.

Importante destacar que esta metodología ha sido reconocida como ganadora en el Concurso de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR "Identificación de Buenas Prácticas de Gestión de los Gerentes Públicos-2015" SERVIR (2015).

Asimismo, cabe mencionar que la primera versión de esta práctica denominada "Licencia Social para proyectos con externalidades negativas" donde se desarrolla la herramienta de talleres de involucrados, ha ganado diversos concursos:

- Ganadora en el Concurso de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR "Identificación de Buenas Prácticas de Gestión de los Gerentes Públicos-2013" Servir (2013).
- Ganadora en el Concurso de la Presidencia del Consejo de Ministros "Reconocimiento a las Prácticas de Buen Gobierno-2013" PCM (2013).
- Reconocida como Buena Práctica en el Concurso de Ciudadanos al Día "Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública-2013" CAD (2013).

Con la práctica se espera dos escenarios de impacto:

- En el corto plazo, que las licencias sociales sean respetadas, a partir de la sensibilización realizada.
- En el mediano plazo, que la ejecución de los proyectos prosigan sin ser objetados por la población.

Finalmente los cuadros 2 y 3 muestran los resultados a través de indicadores tangibles a nivel de resultado y producto respectivamente; de acuerdo a diversas variables que permiten determinar algún afecto a partir de las intervenciones realizadas:

Resultado

- Licencias sociales
- Cancelación de proyectos
- Continuidad de proyectos
- Donaciones

Producto

- Talleres de involucrados
- Talleres informativos
- Pasantías
- Gestores Sociales
- Inducción en gestión social

Referencias Bibliográficas

Instituto Nacional Penitenciario [INPE] (2007, octubre). *Reglamento de Organización y Funciones Instituto Nacional Penitenciario*. Lima. Disponible en http://www.inpe.gob.pe/contenidos.php?id=436&np=1&direccion=1.

Instituto Nacional Penitenciario [INPE] & Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2012, abril). *10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario*. Disponible en http://www.inpe.gob.pe/pdf/10_medidas.pdf.

Instituto Nacional Penitenciario [INPE] (2013, octubre). *Metodología para la obtención de la licencia social en proyectos de infraestructura penitenciaria*. OIP-INPE: Lima.

Montero Montero, G. (2012). *La profesionalización de la Función Pública: el desafío inconcluso para el fortalecimiento de la gestión pública*. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (62-63), pp. 25-38.

Recursos Web

Buenas Prácticas en Gestión Pública 2013. (CAD-1/07/2013). Extraído de http://www.ciudadanosaldia.org/noticias/noticias-sobre-ciudadanos-al-dia/item/571-buenas-pr%C3%A1cticas-2013.html. Fecha de consulta: 12/07/2015.

Concurso Buenas Prácticas Ganadores (SERVIR-14/06/2013). Extraído de http://inst.servir.

gob.pe/index.php/es/servicio-civil/1533.html. Fecha de consulta: 12/07/2015.

Concurso Buenas Prácticas Ganadores. (SERVIR-20/06/2015) Extraído de http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/servicio-civil/cuerpo-de-gerentes publicos/concurso.html. Fecha de consulta 12/07/2015.

Ministerio de Justicia suspendió la ampliación del Penal de Huanta. (Info Región-11/01/2012). Extraído de http://www.inforegion.pe/portada/127932/ministerio-de-justicia-suspendio-la-ampliacion-del-penal-de-huanta. Fecha de consulta: 12/07/2015.

Monitoreo de Conflictos Sociales. (Defensoría del Pueblo-05/03/2015). Extraído de http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/conflictosportipo.php?sec=8. Fecha de consulta 12/07/2015.

Resultados: Reconocimiento a las Prácticas de Buen Gobierno en las Entidades del Poder Ejecutivo 2013. (PCM-07/11/13). Extraído de http://www.pcm.gob.pe/2013/11/resultados-reconocimiento-a-las-practicas-de-buen-gobierno-en las entidades-del-poder-ejecutivo-2013. Fecha de consulta: 12/07/2015.

Violencia se desborda en Cañete y deja un muerto. (Diario Perú21-03/12/11). Extraído de http://peru21.pe/2011/12/03/opinion/violencia-se-desborda-canete-y-deja-muerto-2001581.

Reseña biográfica

Renzo Luis Patiño Cornejo

Ingeniero Civil, con maestría en Gestión Tecnológica Empresarial y diplomado en Gestión de Recursos Naturales e Impacto Ambiental; con vasta experiencia en la gestión de proyectos de inversión pública y el monitoreo de programas sociales. Profesional creativo, agente de cambio, impulsor del trabajo en equipo, con marcadas habilidades comunicativas, con conocimiento de métodos avanzados de participación, con facilidad de transmitir ideas y con experiencia en desarrollo de talleres de coaching grupal y talleres de involucrados.

Con trece años de trayectoria profesional en el sector público, habiéndose desempeñado como jefe del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de los Programas Sociales en la Presidencia del Consejo de Ministros, subgerente de estudios del Gobierno Regional de Apurímac, auditor en la Contraloría General de la República, jefe de diversos proyectos de infraestructura en el Gobierno Regional de Huánuco y actualmente ocupa el cargo de jefe de la Unidad de Estudios y Proyectos de la oficina de Infraestructura Penitenciaria en el INPE.

Miembro del cuerpo de gerentes públicos desde el año 2009, siendo parte de la primera promoción.

Cuadros, tablas y gráficos

Tabla 1

Medida 1	Lucha contra la corrupción
Medida 2	Reducción del hacinamiento
Medida 3	Seguridad en los penales
Medida 4	Salud en los centros penitenciarios
Medida 5	Mejorar el tratamiento penitenciario
Medida 6	Fortalecimiento de la gestión institucional
Medida 7	Mejora del personal del INPE
Medida 8	Participación del sector privado
Medida 9	Acciones de prevención y reducción del delito
Medida 10	Implementación del programa CREO como eje del nuevo modelo de establecimiento penitenciario

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1
Conflictos sociales en el Perú, según tipo

Tipo	N° de casos
Socioambientales	142
Asuntos de Gobierno Local	23
Demarcación Territorial	15
Comunales	10
Asuntos de Gobierno Nacional	7
Laborales	4
Asuntos de Gobierno Regional	4
Otros	6
Total	222

Fuente: Defensoría del Pueblo-Monitoreo de Conflictos Sociales (5/3/2015).
Elaboración propia.

Cuadro 2
Indicadores a nivel de resultado, según variable

Variable	Indicador	Situación previa a la Experiencia	Resultados después de la Experiencia
Licencias sociales	Número de actas favorables obtenidas	0 actas favorables obtenidas	12 actas favorables obtenidas
Cancelación de proyectos	Número de proyectos cancelados por conflictos sociales	2 proyectos cancelados por conflictos sociales	0 proyectos cancelados por conflictos sociales
Continuidad de proyectos	Porcentaje de proyectos que continuaron su elaboración y/o ejecución luego de la licencia social	Los proyectos no contaban con licencia social	100% proyectos que continuaron su elaboración y/o ejecución luego de la licencia social
Donaciones	Número de ofertas de donación de terrenos	0 ofertas de donación de terrenos	8 ofertas de donación de terrenos

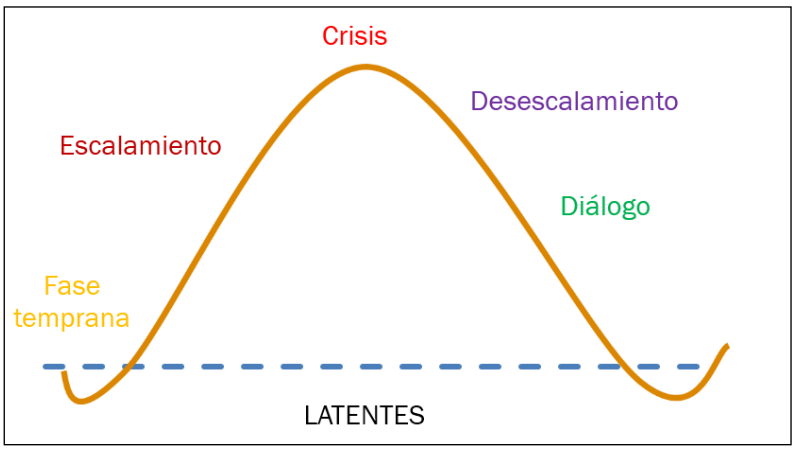
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3
Indicadores a nivel de producto, según variable

Variable	Indicador	Situación previa a la experiencia	Resultados después de la experiencia
Talleres de involucrados	Número de talleres de involucrados	0 talleres de involucrados	14 talleres de involucrados
Talleres informativos	Número de talleres informativos	0 talleres informativos	5 talleres informativos
Pasantías	Número de comunidades que realizaron una pasantía	0 comunidades pasantes	5 comunidades pasantes
Gestores sociales	Número de profesionales a cargo de la gestión social	0 profesionales a cargo de la gestión social	10 profesionales a cargo de la gestión social
Inducción en gestión social	Número de inducciones en gestión social para la ejecución	0 inducciones en gestión social para la ejecución	1 inducción en gestión social para la ejecución

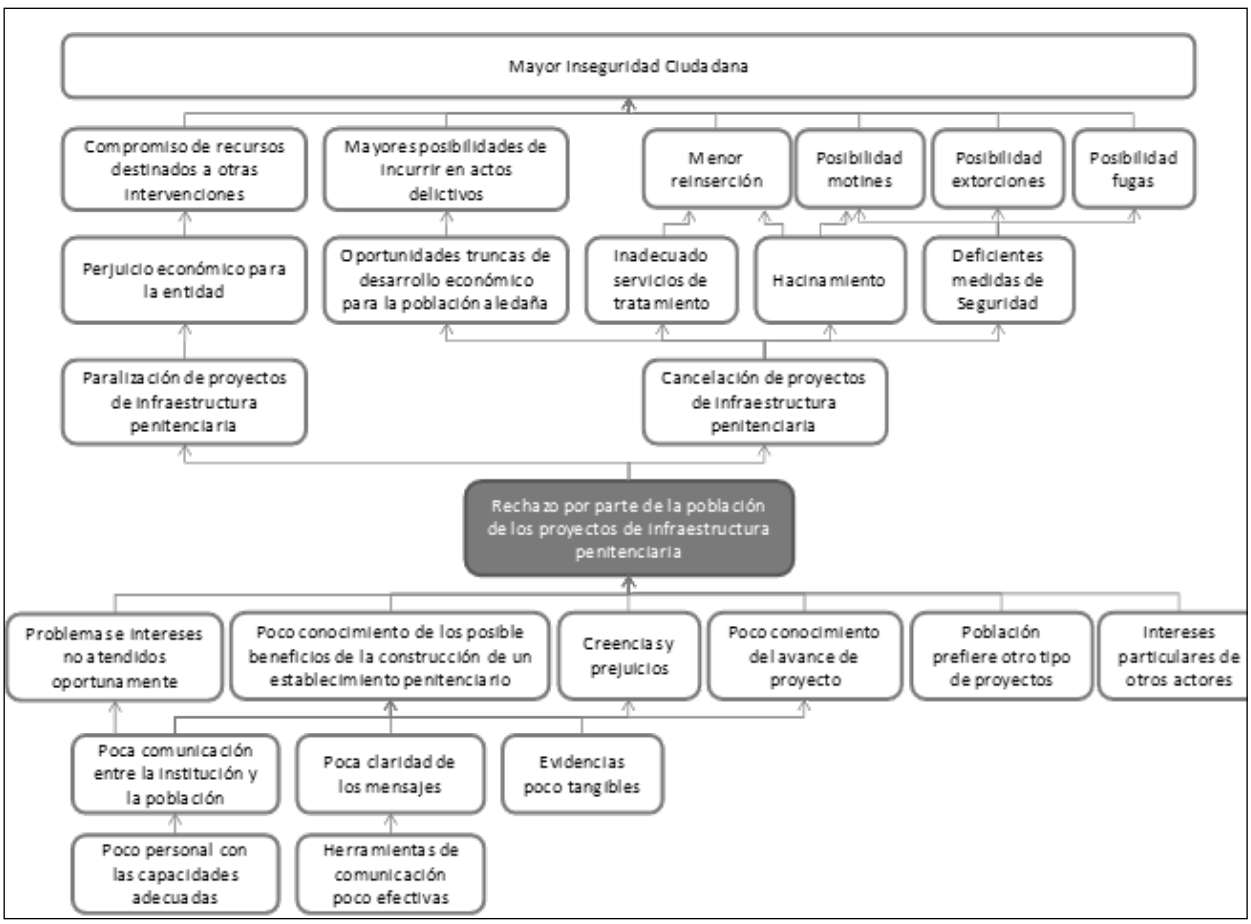
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1
Fases de los conflictos sociales



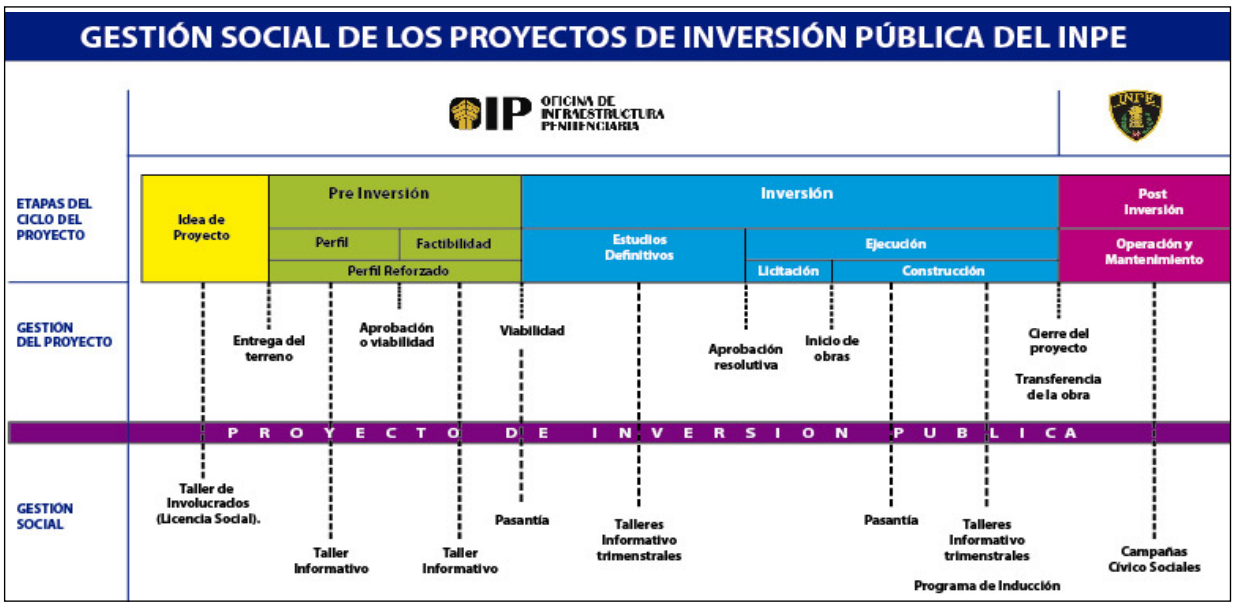
Fuente: Tomado de Defensoría del Pueblo.
Reporte de Conflictos Sociales N 135.

Gráfico 2
Árbol de problema



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3
Gestión social de Proyectos de Inversión Pública del INPE



Fuente: Elaboración propia.

Resumen

Existen situaciones y lugares donde los proyectos de inversión pública planteados e incluso ejecutados son rechazados por parte de la población, aun cuando estas intervenciones resulten de suma urgencia para dichas poblaciones y/o importantes para los objetivos nacionales; los cuales se traducen muchas veces en conflictos sociales. Esta situación también se ve reflejada en el sistema penitenciario, con la elaboración y ejecución de proyectos de infraestructura penitenciaria.

Ante ello, y la necesidad de que la gente participe en los procesos de reforma, debido a que esto los legitima y garantiza su sostenibilidad; se plantea una gestión social integral, que no solo genere la aceptación del proyecto sino también su sostenibilidad; logrando su replicabilidad en cualquier otro proyecto de inversión pública; esta gestión se divide en cinco herramientas principales:

- Talleres de involucrados: donde a través de talleres con énfasis en comunicación efectiva se busca concretar la obtención de la licencia social mediante la firma del acta del taller, que materializa el compromiso de la población por el proyecto planteado.
- Talleres informativos: que permiten informar y comunicar permanente en las comunidades durante todas las etapas del ciclo del proyecto y permiten fortalecer las relaciones comunitarias.
- Pasantías de comunidades: a través de visitas guiadas que permitan comprobar el modelo de infraestructura penitenciaria que el INPE va ejecutar en sus localidades.
- Programa de Inducción en Gestión Social: donde se busca mostrar la nueva gestión social que se viene empleando a los nuevos profesionales que se contrata para el seguimiento y monitoreo de cada licencia social, a la empresa contratista y supervisora de la obra.

- Campañas cívicas sociales: desarrollo de campañas sociales en beneficio de la comunidad como campañas gratuitas de salud, campañas de cuidado personal, celebración de la navidad para los niños.

Logrando de esta manera obtener la licencia social para doce proyectos y que a la fecha el 100% de estos proyectos sigan elaborándose y/o ejecutándose. Asimismo, se obtuvieron ocho ofrecimientos de terrenos por parte de diversas localidades. Resulta importante destacar que esta metodología ha sido ganadora en el concurso de SERVIR y PCM; así como reconocida como Buena Practica en el Concurso de Ciudadanos al Día.

IV. Gerencia estratégica en gobiernos regionales y locales

Ponente 1: Implementación de la Política de Modernización de la Gestión Pública en la Municipalidad Provincial del Cusco

Carlos Manuel Moscoso Perea

Introducción

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) se inserta en un ámbito de análisis más amplio que tiene que ver con la reforma del Estado. Dicha reforma "comprende procesos de cambio en: la organización y redistribución del poder político, la estructura y funcionamiento de la administración pública y sobre las reglas que rigen a los recursos humanos del sector público para mejorar su desempeño y la relación entre el Estado y la ciudadanía. Debe apuntar, hacia la legitimación de las organizaciones estatales de sus tres niveles de gobierno para hacer al Estado más representativo y eficiente" (Llona: 2011). Además, la generación de valor público constituye un reto fundamental para todas las instituciones públicas del Estado moderno, el mismo que debe reunir ciertas características básicas como orientación al ciudadano, eficiencia, ser unitario y descentralizado, inclusivo y abierto, entre otras. En ese sentido, la PNMGP busca, a nivel general, "orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país" (Llona, 2012: p.68).

Es en ese contexto que el Gobierno Municipal del Cusco ha asumido el firme compromiso político de poner en marcha un proceso de modernización de la administración de la Municipalidad, lo que nos enfrenta a nuevos desafíos y retos. Este proceso tiene que proponer un Modelo de Gestión innovador y moderno que implica una serie de cambios al interior de la institución de gobierno local, de tal forma que le permita organizarse territorialmente de manera eficiente y con capacidad de respuesta ante las expectativas y requerimientos de la población más necesitada de nuestro territorio. También se busca generar cambios a nivel de la gestión política y participativa, a fin de poner a trabajar armónicamente a la sociedad civil organizada.

No obstante, la voluntad política es sumamente necesaria para alcanzar los objetivos propuestos de la Política Nacional en cuestión. Así, el estrato político de la administración pública local del país debe tomar la decisión para implementar la modernización de sus gestiones como práctica innovadora y sostenible; el estrato burocrático adecuarse a la reforma con sistemas de incentivos para evitar resistencias; y el estrato directivo posicionarse "como una bisagra articuladora entre dichos actores" (SERVIR, 2015: p.25)[175]. De esa manera, los gobiernos locales pondrían en marcha un proceso de transformación más profundo en su gestión, el mismo que les permitirá afrontar con éxito los nuevos desafíos que impone el presente siglo, convirtiéndose, así, en administraciones modernas y eficientes.

En diciembre de 2013, la Municipalidad Provincial del Cusco, mediante ordenanza municipal, aprueba un nuevo Reglamento de Organización y Funciones con su respectiva arquitectura

[175] Cabe señalar que el referido documento de trabajo ha sido elaborado por la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública y el responsable de dicho proyecto ha sido Alexander Carranza, profesional de la Gerencia.

organizacional sin tomar en consideración los lineamientos y objetivos, que en el mes de enero del mismo año, mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Cuatro meses después, en el mes de mayo, se aprueba el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016.

No obstante los objetivos, indicadores, acciones, metas y plazos generales de la implementación de la PNMGP, no se han señalado plazos específicos para los gobiernos locales en lo que refiere a implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa. No obstante, consideramos que, ineludiblemente, la Municipalidad debe asumir el reto de iniciar el proceso de rediseño organizacional en concordancia con la Política Nacional en cuestión.

II. Marco teórico

1. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

En los intentos de modernizar la gestión pública de los gobiernos locales, en el mejor de los casos, se alcanzan a realizar reformas que difieren mucho de un proceso de modernización; "existe en la actualidad una cierta tendencia que tiende a asociar ambas categorías como sinónimos, utilizándolas indistintamente para referirse a un mismo proceso, cuando en realidad no lo son. La diferenciación aquí planteada no responde a ningún afán de rigor semántico, sino que se plantea porque ambos son procesos con rasgos distintivos, que pueden realizarse independientemente uno del otro o asociados. En nuestro enfoque una reforma implica en primer lugar y como elemento distintivo la transformación sustantiva de algunos de los roles básicos del Estado actual (planificador, propietario, agente económico, normativizador de los sistemas político-institucional, económico y/o social, administrador de sus estructuras y/o controlador de su funcionamiento, etc.), mientras que la modernización del Estado, no implica cambios sustantivos en los roles descritos, sino la realización de una amplia gama de acciones que tienden incrementar la eficacia de la gestión pública para que esta pueda cumplir con las funciones institucionalmente asignadas, y tiene que ver con el perfeccionamiento operacional, de estructuras, métodos e instrumentos existentes, lo que implica, cambios, ajustes, supresión de estructuras internas, creación de nuevas, recalificación funcionarios, reducción de personal, cambios en tecnologías de administración y de los servicios, reestructuración de los sistemas de análisis, formulación y gestión y control de políticas, programas y proyectos, de gobierno" (PNUD, S/A: p.14).

Objetivos de la PNMGP (general y específicos)

General. De acuerdo a lo señalado por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658) del 29 de enero de 2002, se declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. Asimismo, la referida norma se plantea los siguientes fines:

- Al servicio de la ciudadanía.
- Con canales efectivos de participación ciudadana.
- Descentralizado y desconcentrado.
- Transparente en su gestión.
- Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados.

- Fiscalmente equilibrado.

Específicos. Mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, en la misma que se precisan los objetivos específicos para todas las entidades públicas, para los entes rectores de los sistemas funcionales y los entes rectores de los sistemas administrativos. Para los fines del presente documento señalamos los siguientes objetivos específicos:

- Promover que las entidades públicas en los tres niveles de gobierno cuenten con objetivos claros, medibles, alcanzables y acordes con las Políticas Nacionales y Sectoriales.
- Conseguir que el Estado disponga, asigne y ejecute los recursos presupuestales para financiar los resultados que los ciudadanos esperan y valoran.
- Redefinir a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones de las entidades en concordancia con el proceso de descentralización.
- Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas.
- Promover que el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y funciones que desempeñan.
- Monitorear y evaluar la eficiencia y eficacia en la transformación de los insumos, en los productos y resultados que los ciudadanos demandan.
- Desarrollar un sistema de gestión del conocimiento integrado al sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública, que permita obtener lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos, y establezcan mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión.
- Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de producción y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.
- Asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y el desempeño de las entidades.

2. La Ordenanza Municipal N° 034-2013

La Ordenanza Municipal N° 034-2013-MPC, aprueba el vigente Reglamento de Organización y Funciones, el que contiene, describe y señala las funciones del actual diseño organizacional de la Municipalidad Provincial del Cusco, es así que en el artículo 6 dispone la siguiente estructura organizacional.

ÓRGANOS DE GOBIERNO
Concejo Municipal
Alcaldía

ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE COORDINACIÓN
Comisiones de Regidores
Consejo de Coordinación Local Provincial-CCLP
Comité Provincial de Defensa Civil y Seguridad Ciudadana
Junta de Delegados Vecinales
Consejo para la Gobernabilidad y el Desarrollo de la Provincia del Cusco

ÓRGANO DE DIRECCIÓN
- Gerencia Municipal

ÓRGANO DE CONTROL
- Órgano de Control Institucional

ÓRGANO DE DEFENSA
- Procuraduría Pública Municipal

ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO
- Oficina General de Asesoría Jurídica
- Oficina General de Cooperación Técnica
- Oficina de Estudios y Proyectos Especiales
- Oficina General de Planeamiento, Presupuesto e Inversiones
- Oficina de Planeamiento
- Oficina de Presupuesto
- Oficina de Programación de Inversiones

ÓRGANOS DE APOYO
- Secretaría General
- Oficina de Relaciones Públicas y Protocolo
- Oficina de Defensa Civil
- Oficina General de Tributación
- Oficina de Recaudación
- Oficina General de Administración
- Oficina de Recursos Humanos
- Oficina de Logística
- Oficina de Tesorería
- Oficina de Contabilidad
- Oficina de Control de Bienes Patrimoniales
- Oficina de Supervisión de Obras
- Oficina de Liquidación de Proyectos de Inversión Pública
- Oficina de Catastro
- Oficina de Informática
- Oficina de Ejecución Coactiva
- Oficina de Orientación y Fiscalización Municipal
- Oficina del Terminal Terrestre

ÓRGANOS DE LÍNEA
- Gerencia de Infraestructura
- Subgerencia de Obras Públicas
- Subgerencia de Estudios y Proyectos
- Subgerencia de Equipo Mecánico
- Subgerencia de Mantenimiento de Infraestructura Pública
- Gerencia de Desarrollo Urbano y Rural
- Subgerencia de Administración Urbana y Rural
- Subgerencia de Ordenamiento Territorial Provincial
- Gerencia de Tránsito, Vialidad y Transporte
- Subgerencia de Regulación del Transporte Urbano

Subgerencia de Circulación del Tránsito
Gerencia del Centro Histórico
Subgerencia de Gestión del Centro Histórico
Gerencia de Desarrollo Económico y Servicios Municipales
Subgerencia de Promoción de la Micro y Pequeña Empresa
Subgerencia de Comercio, Industria y Artesanía
Subgerencia de Seguridad Ciudadana y Servicios Municipales
Subgerencia de Camal Municipal
Gerencia de Desarrollo Humano y Social
Subgerencia de Programas Alimentarios y Vaso de Leche
Subgerencia de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente
Subgerencia Municipal de Apoyo a la Persona con Discapacidad
Subgerencia de la Mujer, Juventud y Participación Ciudadana
Subgerencia de Atención Integral a la Familia
Gerencia de Turismo, Cultura, Educación y Deporte
Subgerencia de Turismo y Cultura
Subgerencia de Educación y Deporte
Gerencia del Medio Ambiente
Subgerencia de Gestión Ambiental
Subgerencia de Saneamiento Ambiental

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS
Oficina Ejecutiva del Comité de Servicios Integrados Turísticos Culturales del Cusco

ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS
Empresa Pública de Servicios de Saneamiento SEDA CUSCO S. A.
Caja Municipal de Ahorro y Crédito Cusco S. A.
Empresa Municipal de Festejos del Cusco-EMUFEC CUSCO S. A.
Instituto Vial Provincial del Cusco
Empresa Municipal de Servicios Múltiples (Propuesta)

3. Naturaleza y funciones de Municipalidades

De acuerdo a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la administración municipal adopta una estructura gerencial, sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior; asimismo refiere, la estructura orgánica de las municipalidades está compuesta por el Concejo Municipal y la alcaldía. La alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local. El alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa.

Con relación a la administración municipal, precisa que está integrada por los funcionarios y servidores públicos, empleados y obreros, que prestan servicios para la municipalidad. Corresponde a cada municipalidad organizar la administración de acuerdo con sus necesidades y presupuesto. Las funciones de las municipalidades se dan en cumplimiento de las competencias que la Ley Orgánica de Municipalidades ha dispuesto para tal efecto. En el cuadro 1 puede observase dichas funciones.

4. Enfoque funcional versus enfoque de gestión por procesos

Usualmente vemos a la entidad de manera funcional, es decir de forma vertical, donde prevale-

ce la línea de mando y la jerarquía, pero otra forma de verla es a través del enfoque por procesos orientada a resultados, que nos muestra una visión horizontal de la entidad. Allí, los límites entre los diferentes órganos, unidades orgánicas, áreas, jefaturas o gerencias dejan de existir. Esto ayuda a entender el real funcionamiento de las entidades. El gráfico 1 muestra el cambio de enfoque funcional al enfoque por procesos orientada a resultados.

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública sobre la gestión por procesos indica lo siguiente: “Los órganos y entes públicos orientarán sus actividades al desarrollo de una estrategia en términos de procesos, basada en datos y evidencias, definiendo objetivos, metas y compromisos a alcanzar. La adopción de una gestión por procesos permite la mejora de las actividades de la Administración Pública orientada al servicio público y para resultados. A los efectos de la calidad en la gestión pública, los procesos constituyen una secuencia ordenada de actividades, interrelacionadas, para crear valor añadido” (CICGP: 2008).

Los cuadros 2 y 3 establecen comparaciones pertinentes de ámbitos de análisis tanto del enfoque funcional como del enfoque por procesos.

Debilidades estructurales comunes en las organizaciones funcionales

- Desconocimiento de la Estructura de procesos y la interrelación entre los mismos.
- Dificultad de llevar la Estrategia a la Operación.
- Falta de integridad de los diferentes sistemas de gestión.
- Gestión ineficiente de recursos y servicios: personas, TIC, materiales, etc., según las necesidades de cada área; no según las necesidades de cada proceso.
- Baja confiabilidad en el Costeo de Productos: Recursos (tecnología, información, etc.) asignados y utilizados por dependencias, no congruentes con los procesos.
- Dificultades para la evaluación corporativa sistémica e integral.
- Impacto negativo en la Productividad, Competitividad y Prestación de los servicios: No logro de objetivos estratégicos.

Debilidades operativas comunes en las organizaciones funcionales

- Exceso o ausencia de procedimientos y actividades manuales.
- Numerosos formatos y papeles en cada dependencia.
- Poco conocimiento de lo que hace cada quien.
- Sin estándares.
- Carencia de controles o controles inadecuados.
- Información aislada en cada área.

5. Problemática

Principales consecuencias de la Ordenanza Municipal N° 034-2013

El 19 de diciembre de 2013, mediante Ordenanza Municipal N° 034-2013-MPC, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones y la Estructura Orgánica de la Municipalidad. De ello se derivaron los demás instrumentos de gestión. Este diseño organizacional ha asumido un criterio de departamentalización tradicional, con un enfoque de la organización como sistema cerrado, presentando una conformación estructural piramidal, funcional y divisional por producto, la misma que no ha tomado en cuenta los lineamientos de la PNMGP. La normativa se ha complementado con normas o reglas que han sido emitidas para condicionar su organización interna, insertando la estructura organizativa en un modelo burocrático donde aún prevalecen las relaciones clientelares y de patronazgo. Presenta, en general, la siguiente problemática:

- Organización piramidal y jerarquizada en varios niveles de: dirección, operación, asesoría, apoyo y de línea y centralización en la toma de decisiones en el ápice organizacional.
- Organización extendida horizontal y verticalmente.
- Organización burocratizada: sobredimensionada en áreas funcionales, puestos y cargos, así como en número de personal.
- Estructura organizativa desvinculada en su diseño de las exigencias del entorno.

Esta problemática ocasiona los siguientes efectos:

- Procesos y procedimientos engorrosos, lentos y comunicación inadecuada, generando incrementos innecesarios de costos operativos.
- Escaso aprovechamiento de los elementos tecnológicos: hardware y software.
- Deficiente producción de servicios públicos y sociales. La capacidad de recaudación de ingresos propios afectada por la respuesta de indiferencia u omisión de sus contribuyentes.
- Trabas burocráticas para la formalización de la micro y pequeñas empresas (mypes) y del desarrollo económico social.
- Escasa participación vecinal e insuficiente rol de la seguridad ciudadana y del servicio de limpieza pública.
- Insuficiente asignación y aplicación de recursos financieros al mejoramiento de la infraestructura pública, con una desproporcionada asignación al rubro de los gastos corrientes

6. Acciones concretas

En concordancia de lo señalado y con la voluntad política, se ha preparado el “Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública en la Municipalidad Provincial del Cusco 2015-2016”, que, antes de finalizar el mes de julio del año en curso será aprobado mediante acto resolutivo y cuyos principales contenidos se detallan a continuación.

La Municipalidad Provincial del Cusco, como gobierno local que representa al vecindario, promueve la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción. Ejerce sus competencias a través del cumplimiento de sus funciones y se orienta al logro de los objetivos y metas en el marco del Plan de Desarrollo Concertado Cusco al 2021, alineado a las políticas nacionales y sectoriales.

Dadas sus responsabilidades, la municipalidad, permanentemente, desarrolla acciones orientadas al desarrollo local y a la modernización de la gestión institucional. Para lograr la implementación del Plan de Desarrollo Concertado Cusco al 2021 y alcanzar la visión de desarrollo, se ha previsto los siguientes objetivos estratégicos:

- Garantizar servicios de agua, desagüe y limpieza pública a toda la población, así como el acceso a servicios de calidad en educación, salud, transporte urbano y seguridad ciudadana.
- Facilitar el fortalecimiento de la micro y pequeña empresa; así como fomentar la empresariedad formalizada en la provincia y las inversiones que generen empleo local.
- Lograr la efectividad del Plan de Desarrollo Urbano, una adecuada articulación interna y externa de los espacios de producción, consumo y asentamiento, así como un ambiente sano, con cultura de prevención de riesgos y desastres.
- Rescatar, preservar y proteger el patrimonio cultural cusqueño, consolidando sus raíces

culturales y la identidad provincial, constituyéndola como la primera fortaleza para construir su desarrollo futuro.
- Fortalecer la institucionalidad de la municipalidad y de la provincia, recuperando la autoridad, así como logrando su participación y compromiso en los espacios de concertación para el desarrollo de Cusco.

No obstante, orientar las intervenciones al cumplimiento de los objetivos estratégicos requiere que la gestión administrativa de la Municipalidad Provincial del Cusco esté orientada hacia una gestión por procesos. En ese marco se plantea:

- Efectuar el mapeo de los procesos de la municipalidad, para luego iniciar las actividades dirigidas a contar con los nuevos Manuales de Procedimientos, debidamente actualizados, en camino a un sistema de mejora continua.
- Efectuar el mapeo de puestos y la implementación de la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.
- Implementar la simplificación de los procedimientos administrativos, de acuerdo a lo normado por la PCM.
- Cumplir con las normas de transparencia y acceso a la información pública así como con la normatividad relacionada con la mejora en la atención al ciudadano.
- Con relación al planeamiento institucional y territorial, consolidar el alineamiento estratégico con el Plan de Desarrollo Nacional, los Planes Sectoriales y el Plan de Desarrollo Regional.
- Consolidar la articulación del Presupuesto Institucional al Plan Operativo y al Plan Estratégico Institucional.

Así, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por la PCM, involucra un conjunto de retos que las entidades públicas deben abordar. Entre éstos, tenemos la implantación de sistemas de gestión del conocimiento, gobierno electrónico y gobierno abierto, así como la articulación de políticas públicas y la armonización de los sistemas administrativos. Todos estos temas son materia de las acciones que se programan en el presente plan.

Las acciones que realizará la Municipalidad Provincial del Cusco en el período 2015-2016, por cada uno de los objetivos en los que tiene participación, se presentan a continuación:

Acciones respecto a los objetivos para todas las entidades públicas

Para una revisión exhaustiva de los objetivos, metas, indicadores y plazos, revisar los gráficos 2-12.

7. Seguimiento y evaluación

La Oficina General de Planificación, Presupuesto e Inversiones-OGPPI, será la encargada de consolidar, evaluar y conducir el proceso de seguimiento y evaluación permanente del “Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública en la Municipalidad Provincial del Cusco 2015-2016”, generando información oportuna y confiable sobre el grado de avance a nivel de logro respecto a los indicadores de desempeño a la Gerencia Municipal, la cual permitirá tomar decisiones que permitan corregir cualquier desviación que se presente.

Bibliografía

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2015). *Marco conceptual del grupo de Directivos Públicos del servicio civil peruano*. Documento de Trabajo N° 1 Lima: SERVIR.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2003). *Carta Iberoamericano de la Función Pública*. Caracas: CLAD. (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9) Aprobada por la V Conferencia.

CICGP (2008). *Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública.* Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. El Salvador.

Llona, M. (2011). L*a modernización de la gestión pública: los retos actuales. Exposición presentada durante el VI Seminario de Reforma del Estado Gestión Pública para el buen gobierno: balance y perspectivas*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Extraído el 14 de julio de 2015 desde http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/seminario/2011/modernizacin%20del%20estado%20y%20gestin%20pblica.pdf

Llona, M. (2012). *Presentación de la propuesta de política nacional de modernización de la gestión pública al 2021. Memoria del Seminario Internacional Modernización de la Gestión Pública en el Perú. Hacia un Estado al servicio del ciudadano.* Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Extraído el 13 de julio de 2015 desde http://sgp.pcm.gob.pe/web/images/documentos/publicaciones/Memoria_ISMGP_SGP.pdf.

Vigier, P., Cereceda, M. & Genovesi, A.(2001). *Reforma y Modernización de la Gestión Gubernamental. Aproximaciones conceptuales y metodológicas*. En Serie Reforma y Modernización de la Gestión Gubernamental, Documento núm. 1, PNUD.

Reseña biográfica

Carlos Manuel Moscoso Perea

Actual alcalde provincial de Cusco. Abogado de profesión por la Universidad San Antonio Abad de la misma localidad. Es magíster en Derecho Constitucional y doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido autor del libro El Populismo en América Latina (1990) y docente universitario de universidades nacionales y extranjeras.

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1
Funciones según Ley Orgánica de Municipalidades

Competencia	Funciones
ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO - USO DEL SUELO	Zonificación.
	Catastro urbano y rural.
	Habilitación urbana
	Saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
	Acondicionamiento territorial.
	Renovación urbana.
	Infraestructura urbana o rural básica.
	Vialidad.
	Patrimonio histórico, cultural y paisajístico.
SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES	Saneamiento ambiental, salubridad y salud.
	Tránsito, circulación y transporte público.
	Educación, cultura, deporte y recreación.
	Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos.
	Seguridad ciudadana.
	Abastecimiento y comercialización de productos y servicios.
	Registros Civiles, en mérito a convenio suscrito con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, conforme a ley.
	Promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo.
	Establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales, directamente o a través de concesiones.

PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL AMBIENTE	Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.
	Proponer la creación de áreas de conservación ambiental.
	Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.
	Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones.
	Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	Planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local.
	Fomento de las inversiones privadas en proyectos de interés local.
	Promoción de la generación de empleo y desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural.
	Fomento de la artesanía.
	Fomento del turismo local sostenible.
	Fomento de programas de desarrollo rural.
PARTICIPACIÓN VECINAL	Promover, apoyar y reglamentar participación vecinal en el desarrollo local.
	Establecer instrumentos y procedimientos de fiscalización.
	Organizar los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción.
PROGRAMAS SOCIALES	Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social.
	Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población.
	Establecer canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales.
	Difundir y promover los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor; propiciando espacios para su participación a nivel de instancias municipales.
PREVENCIÓN, REHABILITACIÓN Y LUCHA CONTRA EL CONSUMO DE	Promover programas de prevención y rehabilitación en los casos de consumo de drogas y alcoholismo y crear programas de erradicación en coordinación con el gobierno regional.
	Promover convenios de cooperación internacional para la implementación de programas de erradicación del consumo ilegal de drogas.

Cuadro 2
Comparación por Elementos Estratégicos

Elementos de comparación	Enfoque Funcional	Enfoque por procesos
Estructura organizacional	Jerárquica	Sistémica/interconectada
Actuación	Interna y cerrada	Externa y abierta
Recurso principal	Capital	Conocimiento
Proyección de RR.HH.	Directivos	Profesionales
Dirección	Ordenes gerenciales	Auto-gerencia
Compensación	Ascensos	Realización propia
Actitud de RR.HH.	Cumplir	Generar valor
Actitud dominante	Jefatura	Liderazgo
Control ejercido	Control externo	Autocontrol

Cuadro 3
Comparación por Actuación

Elementos de comparación	Enfoque Funcional	Enfoque por procesos
Orientación de resultados	Orientado a la tarea	Orientado al cliente
¿Qué se debe comprender?	El trabajo	El proceso
Orientación colaborativa	Hacer mi trabajo	Trabajar en equipo
Pregunta frente a un problema	¿Quién cometió el error?	¿Qué permitió el error?
¿Qué se evalúa?	El individuo	El proceso
¿Dónde se ve el problema?	Los empleados son el problema	El proceso tiene problemas
Solución al problema	Cambiar el empleado	Mejorar el proceso
¿Qué son las personas?	Empleados	Talento humano

Cuadro 4
Planeamiento Estratégico (nivel nacional)

Objetivos Específicos	Indicador	Entidad Líder	Meta	Plazo
Objetivo Específico 1: Promover que las entidades públicas en los tres niveles de gobierno cuenten con objetivos claros, medibles, alcanzables y acordes con las Políticas Nacionales y Sectoriales	1. Porcentaje de Entidades Públicas, por nivel de gobierno, cuyos Planes Estratégicos Institucionales se encuentran alineados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional según Directiva General.	CEPLAN	19 Ministerios (100%)	2016
			26 Gobiernos Regionales (100%)	2016
			370 Municipalidades (20%)	2016

Cuadro 5
Planeamiento Estratégico (Municipalidad Provincial del Cusco)

Situación Actual MPC	Objetivo Específico de la MPC	Área Líder	Meta	Plazo
El Plan de Desarrollo Concertado Cusco al 2021, necesita alinearse al Plan de Desarrollo Nacional, a los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y al Plan de Desarrollo Regional. El Plan Estratégico Institcional 2016-2019 en proceso de formulación	1: Promover que la Municipalidad Provincial del Cusco cuente con objetivos; claros, medibles, alcanzables y alineados a las Políticas Nacionales Sectoriales y Regionales.	Oficina de Planeamiento	El PDC y el PEI, alineados al PDN, a los PESEM y al PDR; y ajustados a la normatica del CEPLAN, según la Directiva Nº 001-2014-CEPLAN	2015-2016

Cuadro 6
Prepuesto por Resultados (nivel nacional)

Objetivos Específicos	Indicadores	Entidad Líder	Meta	Plazo
Objetivo Específico 2: Conseguir que el Estado disponga, asigne y ejecute los recursos presupuestales para financiar los resultados que los ciudadanos esperan y valoran.	1: Promover que la Municipalidad Provincial del Cusco cuente con objetivos; claros, medibles, alcanzables y alineados a las Políticas Nacionales Sectoriales y Regionales.	MEF	80% del gasto programable	2016
			19 ministerios	
			26 Gobienos Regionales (100%)	
	2: Porcentaje de Entidades Públicas con presupuetos articulados a los objetivos estratégicos de sus planes.	CEPLAN	370 Municipalidades (20%)	
Acciones:				
a.Ampliar la cobertura y alcance del enfoque de presupuesto por resultados mediante los Programas Presupuetales en los tres niveles de gobierno y optimizar el diseño de los programas existentes sí como de las normas y procedimientos en torno a este tema.				
b. Fortalecer las capacidades de las instituciones públicas para el diseño y gestión de los programas presupuestales con enfoque de resultados.				
c. Ampliar el alcance de los esquemas de incentivos a la mejora de la gestión.				
d. Ampliar la cobertura y difusión de las Encuestas sobre Indicadores de los Programas Presupuestarios a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).				
e. Alinear los sistemas de planeamiento de las entidades públicas con los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.				

Cuadro 7
Prepuesto por Resultados (Municipalidad Provincial del Cusco)

Situación Actual MPC	Objetivo Específico de la MPC	Área Líder	Meta	Plazo
Se tienen actividades que no se programan en los programas presupuestales que ha dispuesto el Ministerio de Economía y Finanzas. A la fecha, en la Formulación del Presupuesto institucional 2016, se viene realizando esfuerzos para articularlo con la planificación institucional.	Promover que la planificación institucional tome en cuenta los Programas Presupuestales por Resultados y se articule con el Presupuesto	Oficina de Presupuesto	Programas Prepuestales incorporados en el Presupuesto Institucional	2015-2016
Acciones:				
a. Solicitar asistencia técnica al CONECTA MEF, en la Utilización de los Programas Presupuestales por Resultados, dirigidos a los órganos de línea.				
b. Actualización de la normativa interna relacionada con la formulación del POI y del Presupuesto Institucional.				
c. Utilizar los Programas Presupuestales por Resultados en la Planificación Operativa.				
d. Articulación del Presupuesto Institucional y de la Estructura Funcional Programática con el Plan Operativo Institucional (POI).				
e. Desarrollo del aplicativo informático que articule el presupuesto con el Plan estratégico y Plan Operativo.				
f. Cumplimiento Oportuno de las Metas del Plan de Incentivos.				
g. Cumplimiento Oportuno de las Metas del Plan de Incentivos.				
h. Definir indicadores de resultados para los proyectos de inversión pública.				
i. Implementar el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo de los PIPs en la Municipalidad.				

Cuadro 8
Gestión por procesos y simplificación administrativa (nivel nacional)

<table>
<tr><th>Objetivos Específicos</th><th>Indicadores</th><th>Entidad Líder</th><th>Meta</th><th>Plazo</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Objetivo Específico 4: Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas.</td><td></td><td>Oficina de Presupuesto</td><td>Programas Prepuestales incorporados en el Presupuesto Institucional</td><td rowspan="3">2016</td></tr>
<tr><td>1. Porcentaje de Entidades a nivel del Poder Ejecutivo, que disponen y/o adaptan sus MAPROS al marco normativo de la gestión por procesos.</td><td rowspan="2">SGP-PCM</td><td>50% de entidades públicas del nivel del Poder Ejecutivo</td></tr>
<tr><td>2. Porcentaje de Entidades Públicas que han aplicado la metodología de simplificación administrativa de procedimientos priorizados y costeo.</td><td>100% de las entidades públicas del nivel del Poder Ejecutivo</td></tr>
<tr><td colspan="5">Acciones:</td></tr>
<tr><td colspan="5">a. Solicitar asistencia técnica al CONECTA MEF, en la Utilización de los Programas Presupuestales por Resultados, dirigidos a los órganos de línea.</td></tr>
<tr><td colspan="5">b. Actualización de la normativa interna relacionada con la formulación del POI y del Presupuesto Institucional.</td></tr>
<tr><td colspan="5">c. Utilizar los Programas Presupuestales por Resultados en la Planificación Operativa.</td></tr>
<tr><td colspan="5">d. Articulación del Presupuesto Institucional y de la Estructura Funcional Programática con el Plan Operativo Institucional (POI).</td></tr>
<tr><td colspan="5">e. Desarrollo del aplicativo informático que articule el presupuesto con el Plan estratégico y Plan Operativo.</td></tr>
<tr><td colspan="5">f. Cumplimiento Oportuno de las Metas del Plan de Incentivos.</td></tr>
<tr><td colspan="5">g. Cumplimiento Oportuno de las Metas del Plan de Incentivos.</td></tr>
<tr><td colspan="5">h. Definir indicadores de resultados para los proyectos de inversión pública.</td></tr>
<tr><td colspan="5">i. Implementar el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo de los PIPs en la Municipalidad.</td></tr>
</table>

Cuadro 9
Gestión y simplificación (Municipalidad Provincial del Cusco)

Situación Actual MPC	Objetivo Específico de la MPC	Área Líder	Meta	Plazo
Gestión administrativa con enfoque funcional, donde prevalece la línea de mando y la jerarquía, provocando una gestión ineficiente de recursos y servicios.	Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las dependencias de la Municipalidad, a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas.	Oficina de Planeamiento	Rediseño Organizacional, bajo el enfoque de procesos orientado a resultados	2015-2016
No se cuenta con un Manual de Procedimientos Administrativos- MAPRO				
El TUPA, no se encuentra actualizado de acuerdo al marco legal vigente				
No se ha implementado la simplificación administrativa ni el costeo de procedimientos administrativos y de los principales servicios que brinda la municipalidad				
Se está implementando un nuevo Sisema de Trámite Documentario (STD), aplicativo informático mediante el cual se canaliza y distribuye toda la documentación que ingresa y sale de la Municipalidad				
No se han implementado las acciones previstas en el Manual para mejorar la atención a la ciudadanía en las entidades de la administración pública del 2013, dispuesta por la Secretaría de Gestión Pública.				
Acciones:				

a. Solicitar asistencia técnica al CONECTA MEF, en la Utilización de los Programas Presupuestales por Resultados, dirigidos a los órganos de línea.
b. Actualización de la normativa interna relacionada con la formulación del POI y del Presupuesto Institucional.
c. Utilizar los Programas Presupuestales por Resultados en la Planificación Operativa.
d. Articulación del Presupuesto Institucional y de la Estructura Funcional Programática con el Plan Operativo Institucional (POI).
e. Desarrollo del aplicativo informático que articule el presupuesto con el Plan estratégico y Plan Operativo.
f. Cumplimiento Oportuno de las Metas del Plan de Incentivos.
g. Cumplimiento Oportuno de las Metas del Plan de Incentivos.
h. Definir indicadores de resultados para los proyectos de inversión pública.
i. Implementar el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo de los PIPs en la Municipalidad.

Cuadro 10
Sistema de Gestión de Recursos Humanos (nivel nacional)

Objetivos Específicos	Indicadores	Entidad Líder	Meta	Plazo
Objetivo Específico 5: Promover que el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan.	1. Oficinas de Recursos Humanos de entidades del gobierno nacional que acreditan sus capacidades de gestión de acuerdo las directivas emitidas por SERVIR.	SERVIR	30% de Oficinas de RRHH de entidades del gobierno nacional.	2016
	2. Porcentaje de Entidades Públicas que han aplicado la metodología de simplificación administrativa de procedimientos priorizados y costeo.	SERVIR	50% de servidores públicos de carrera.	
			60% de directivos.	
Acciones:				
a. Ordenamiento del marco normativo del Servicio Civil.				
b. Desarrollo e implementación de los procesos de gestión de recursos humanos.				
c. Diseñar y ejecutar un programa de cambio culturarl en las entidades: priorizando Gestión por Resultados y Gestión por procesos.				

Cuadro 11
Sistema de Gestión de Recursos Humanos (Municipalidad Provincial del Cusco)

<table>
<tr><th>Situación Actual MPC</th><th>Objetivo Específico de la MPC</th><th>Área Líder</th><th>Meta</th><th>Plazo</th></tr>
<tr><td>Con miras a la acreditación que establece el Plan de implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, es necesario el fortalecimiento de las capacidades del personal de la Oficina de Recursos Humanos de la Municipalidad.</td><td rowspan="3">Estandarizar y alinear los procesos y los procesos productos del sistema administrativo de gestión de recursos humanos con la Municipalidad Provincial del Cusco, de acuerdo a la Directiva Nº 002-2014-SERVIR/GDSRH</td><td rowspan="3">OGA</td><td rowspan="3">Oficina de Recursos Humanos de la Municipalidad acredita sus capacidades de gestión de acuerdo con las directivas emitidas por SERVIR</td><td rowspan="3">2015-2016</td></tr>
<tr><td>Aún no se ha iniciado con el proceso de mapeo de puestos, definición de nuevos perfiles de puestos y dimensionamiento de los recursos humanos necesarios.</td></tr>
<tr><td>No se ha consolidado la implementación del Plan de Desarrollo de Personas de la Municipalidad</td></tr>
<tr><td colspan="5">Acciones:</td></tr>
<tr><td colspan="5">a. Solicitar asistencia técnica al CONECTA MEF, en la Utilización de los Programas Presupuestales por Resultados, dirigidos a los órganos de línea.</td></tr>
<tr><td colspan="5">b. Actualización de la normativa interna relacionada con la formulación del POI y del Presupuesto Institucional.</td></tr>
<tr><td colspan="5">c. Utilizar los Programas Presupuestales por Resultados en la Planificación Operativa.</td></tr>
<tr><td colspan="5">d. Articulación del Presupuesto Institucional y de la Estructura Funcional Programática con el Plan Operativo Institucional (POI).</td></tr>
<tr><td colspan="5">e. Desarrollo del aplicativo informático que articule el presupuesto con el Plan estratégico y Plan Operativo.</td></tr>
</table>

Cuadro 12
Uso de tecnologías de la información y comunicaciones (nivel nacional)

Objetivos Específicos	Indicadores	Entidad Líder	Meta	Plazo
Objetivo Específico 8: Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.	1. Porcentaje de entidades públicas que implementan servicios interoperables.	ONGEI	30% de Oficinas de RRHH de entidades del gobierno nacional.	2016
	2. Porcentaje de Distritos con Alfabetización Digital.	ONGEI	50% de servidores públicos de carrera.	
			60% de directivos.	
Acciones:				
a. Establecer el marco de interoperabilidad del Estado y sus estándares entre instituciones.				
b. Articular acceso oportuno e inclusivo del ciudadano a los servicios de Gobierno, por medio de la participación ciudadana y la innovación tecnológica.				
c. Diseñar y ejecutar un programa de cambio culturarl en las entidades: priorizando Gestión por Resultados y Gestión por procesos.				

Cuadro 13
Uso de tecnologías de la información y comunicaciones
(Municipalidad Provincial del Cusco)

Situación Actual MPC	Objetivo Específico de la MPC	Área Líder	Meta	Plazo
La Municipalidad Provincial del Cusco, utiliza sistemas informáticos, como el SIAF, SEACE, SOSEM, INFOBRAS, que son proporcionados por los entes rectores de los sistemas administrativos.	Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de la Municipalidad Provincial del Cusco, permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.	Oficina de informática	La Municipalidad cuenta con aplicativos informáticos, que mejoran sus procesos de planificación, gestión y recaudación.	2015-2016
La Municipalidad viene trabajando con la finalidad de incrementar el número de procesos transversales que se manejan a través de aplicativos informáticos.		Oficina de informática		

Acciones:	
a. Formulación del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico (PEGE) y del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI) de la Municipalidad.	2015
b. Desarrollar un aplicativo informático para la planificación institucional (operativa y estratégica).	2016
c. Desarrollar un aplicativo informático integral, que gestione la recaudación municipal.	2015
d.Implementación de la ventanilla virtual, de los principales servicios que presta la municipalidad.	2016
e. Digitalizacion de los archivos.	2016

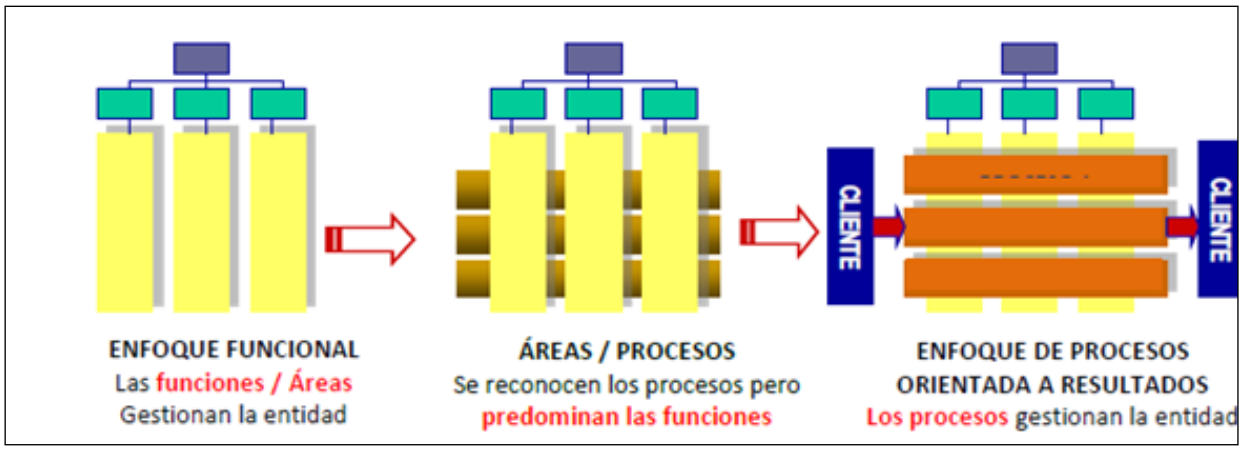
Cuadro 14
Transparencia (nivel nacional)

Objetivos Específicos	Indicadores	Entidad Líder	Meta	Plazo
Objetivo Específico 9: Asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades.	1. Porcentaje de entidades públicas por nivel de gobierno, que disponen de y cumplen con lineamientos para el cumplimiento de la Ley TAIP y normativa de datos abiertos.	SGP-PCM	40% de entidades públicas del Gobierno Nacional	2016
			50% de Gobiernos Regionales	
	2. Porcentaje de entidades públicas que cuenta con mecanismos y espacios de participación ciudadana para el diseño e implementación de Políticas Públicas y la mejora de servicios públicos.	SGP-PCM	40% de Municipalidades Provinciales	
			40% de entidades públicas del Gobierno Nacional	
			60% de Gobiernos Regionales	
Acciones:				
a. Perfeccionar y difundir el marco institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública.				
b. Diseñar la base normativa para contar con una política de datos abiertos del Estado.				
c. Reformular marco normativo para promover la participación ciudadana en política y getión pública.				

Cuadro 15
Transparencia (Municipalidad Provincial del Cusco)

Situación Actual MPC	Objetivo Específico de la MPC	Área Líder	Meta	Plazo
Las acciones de participación, vigilancia y colaboración ciudadana, se ha circunscrito el ámbito del Presupuesto Participativo.	Asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate e las políticas locales y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de la Municipalidad.	Oficina de Planeamiento	La Municipalidad cumple con los Lineamientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2015-2016
Se viene consolidando la transparencia, acceso a la información pública, a través el Portal Institucional.		Oficina de Informática		
No se ha implementado mecanismos para recoger la opinión pública sobre la calidad de los servicios que prestamos.		Secretaría General		
Acciones:				
a. Evaluación del cumplimiento de la ley de Transparencia y Acceso a la información pública y sus modificatorias o ampliatorias.				2015
b. Implementación de un módulo de seguimiento y monitoreo de las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública.				2016
c. Actualización trimestral de la información publicada en el Portal Institucional de la Municipalidad y en el Portal de Transparencia.				2015
d. Implementar mecanismos de consulta al ciudadano sobre la calidad de los servicios prestados.				2016
e. Implementación de Mesas Temáticas: Desarrollo Económico, Río Huantanay.				2015
f. Fortalecer las capacidades y accionar de los comités de vigilancia.				2015

Gráfico 1
Pase del enfoque funcionalal enfoque de procesos orientados a resultados



Fuente: Optimiso - Centro de Desarrollo Industrial (2013)
Elaboración: SGP/PCM - 2014

Resumen

En el plan de acción de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, en los indicadores y plazos de los principales objetivos, no se han precisado los plazos para los gobiernos locales, por lo que desde el punto de vista normativo no existe una motivación para ver un dinamismo en las municipalidades para su implementación. No obstante, en la Municipalidad Provincial del Cusco se ha diseñado el “Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública en la Municipalidad Provincial del Cusco-2015/2016”. Este Plan de Acción deberá estar aprobado, mediante acto resolutivo, a finales del mes de julio.

Sin embargo, orientar las intervenciones al cumplimiento de los objetivos estratégicos requiere que la gestión administrativa de la Municipalidad Provincial del Cusco esté orientada hacia una gestión por procesos. En ese marco se plantean una serie de actividades que tienen que ver con a) el mapeo de los procesos de la Municipalidad, el mapeo de puestos y la implementación de la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la simplificación de procedimientos administrativos, y el cumplimiento de normas de transparencia y acceso a la información pública. Estas actividades se encuentran enmarcadas en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y están orientadas a los postulados de la gestión pública para resultados, la misma que poner énfasis en la consecución de los resultados y del impacto esperado.

Ponencia 2: PROREGIÓN: Innovación Organizacional para una Gerencia Estratégica

Fernando Silva Abanto

Introducción

El presente trabajo analiza el aporte de una innovación organizacional en un gobierno regional como parte del esfuerzo del desarrollo de capacidades en la gestión de inversiones regionales, en el marco del proceso de descentralización peruano y sostenibilidad fiscal.

En este sentido, se promovió la creación de una unidad ejecutora con capacidad de ejecutar programas regionales y que permita reducir las brechas de infraestructura económica y social priorizadas, como fue la electrificación rural y saneamiento urbano de Cajamarca, el mismo departamento que contaba con recursos fiscales como el canon que permitiesen el apalancamiento para proveer los servicios mencionados en el periodo en análisis (2007-2010) antes de disponerlos luego de su realización en un futuro próximo.

El apalancamiento financiero fue factible de concretarse, pues las lecciones aprendidas de la gestión de la deuda externa de la década de los ochenta posibilitó un diseño institucional que exigía contar con una entidad pública especializada así como profesionales en gestionar deuda externa. Estos últimos debían mantener rangos salariales equivalentes a las entidades públicas nacionales.

En este marco se creó PROREGIÓN, incorporándose a la estructura del gobierno regional de Cajamarca como una innovación en la gestión estratégica de los recursos públicos y formando parte de un proceso de reforma institucional que impulsó la gestión del gobierno regional del período 2007-2010.

Las expectativas para el país de una gestión estratégica de inversiones regionales se justificaban dada la reciente creación de este nivel de gobierno y que, en el período en análisis, aún no se diferenciaba de los volúmenes gestionados por los gobiernos locales. También se justificaban por lo que representaba el ciclo económico y donde el Estado debía acompañar, ya sea con servicios o inversiones de alcance regional, a megaproyectos privados como los que se gestionaban en el sector minero.

Si bien PROREGIÓN viene gestionando volúmenes de inversión, diferentes al promedio regional de Cajamarca, estos son parte de la tendencia nacional, habiéndose incrementado en 726% desde el 2005 al 2014. Sin embargo, sucumbió a uno de los problemas del endeudamiento externo: la corrupción. Así, es materia de análisis el entrampamiento de una innovación financiera que debió significar una etapa tanto en la reducción de la pobreza como en el potenciamiento de la gestión regional de nuevos instrumentos y la contribución a la diversificación productiva de Cajamarca[176]. Además, debió funcionar como un nuevo instrumento de gestión de inversiones a ser promovido por el nivel nacional, en particular por el Ministerio de Economía y Finanzas dada su potencialidad no solo regional sino también macroregional.

[176] Cajamarca es el departamento con la más alta tasa de ruralidad de acuerdo a información actualizada del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Antecedentes

Con el modelo de descentralización peruano se buscó evitar poner en riesgo la sostenibilidad fiscal. Por tal motivo, a los gobiernos regionales no se les otorgó potestad para contraer deudas ni crear impuestos, pero debían contribuir a la mejora de la eficiencia, la eficacia y la efectividad del gasto público. Sin embargo, al estar tanto el instrumental fiscal como el conjunto de los sistemas administrativos concebidos bajo un enfoque de disuasión, por un lado, y la transferencia de funciones sin el respaldo financiero, de capacidades organizacionales ni humanas en gestión, por otro, no se generó el rendimiento esperado.

En esta perspectiva, y al encontrarse en un segundo período de gestión de los gobiernos regionales, estos optaron por crear o fortalecer algunas experiencias de órganos desconcentrados especializados en la ejecución de inversiones (Molina: 2010). Estas fueron las siguientes: a) los casos de Cajamarca (PROREGIÓN) y Loreto, que se establecieron como condiciones preestablecidas para la ejecución de fondos provenientes de operaciones de crédito externo y b) los casos de los gobiernos regionales que recibieron proyectos especiales del ex INADE y los mantuvieron activos para el mismo propósito (Majes, Chavimochic, Chinecas y otros), o que los reorientaron como agencias especializadas de ejecución de inversiones (como hizo San Martín con los proyectos especiales Alto Mayo y Huallaga Central-Bajo Mayo durante las gestiones de César Villanueva).

Estas modalidades no forman parte de la estrategia de gestión de inversiones impulsada por la presente gestión para reactivar la economía, la cual ha priorizado otros instrumentos a nivel regional como la conformación de comités de inversión, el traslado de equipos técnicos, la asistencia personalizada para gestionar cartera de proyectos para reducir brechas de infraestructura económica y social, la elaboración de expedientes técnicos viables y con presupuesto asignado y la programación multianual de inversión pública (habiéndose puesto mayor énfasis en este instrumento).

El presente trabajo pretende analizar las razones por las cuales las innovaciones organizacionales especializadas en la gestión de inversiones regionales no han formado parte de la estrategia antes señalada y que merecen ser evaluadas por su aporte al desarrollo regional y macroregional.

1. Marco teórico

Se sigue el enfoque desarrollado por Musgrave (BID: 1994) respecto a las funciones que el Estado cumple en la economía: de asignación, distribución y estabilización y, posteriormente, se adicionó la función de regulación.

Estas funciones se justifican por la presencia de las fallas del mercado. En ese sentido, ante la existencia de bienes públicos puros (defensa y orden interno), externalidades (educación, salud), monopolio natural (servicios básicos) información imperfecta (sistema financiero), entre otros, se determinan las políticas que permiten que el Estado intervenga en la economía. Asimismo, la discusión es como intervenir con normas, financiamiento o provisión del servicio. ¿Debe participar el sector privado en el ciclo de la provisión de un bien o servicio público? Por otro lado, ¿es más eficiente y equitativo realizarlo con una estructura de un Estado centralizado o descentralizado?

Organismos como el Banco Mundial (1993), académicos como Stiglitz (2000) y analistas políticos como Fukuyama (2004) destacan la necesidad de contar con las suficientes capacidades para que el Estado cumpla con las funciones de asignación, estabilización, regulación y distribución de bienes y servicios públicos, siendo determinantes en el desempeño de la gestión pública para la prestación efectiva de las mismas pero también de la legitimidad del Estado (Rodríguez: 1996).

De allí que las funciones de estabilización y regulación requieren de capacidades para su gestión, dado que contribuyen a la estabilidad y crecimiento económico. Estas son más eficientes bajo un esquema centralizado que descentralizado. Las funciones de asignación y distribución tienden a ser descentralizadas pero no cuentan con las capacidades idóneas. Es en este contexto que se promueven esfuerzos por contar con bienes y servicios públicos que mantengan la estabilidad, contribuyan al crecimiento, a la gobernabilidad y a la democratización de la sociedad (tal como se puede apreciar en el cuadro 1). En ese sentido, el marco teórico orienta los fundamentos acerca de los diseños institucionales que deben seguir las sociedades y son estas las que eligen el modelo idóneo acorde al desarrollo de su cultura política.

En ese orden de ideas, ¿quién determina el grado de intervención por parte del Estado en la economía? La respuesta depende de varias variables, pero fundamentalmente de la cultura política de los actores que intervienen en esta. Algunos actores son de la idea que el Estado tiene un ámbito restringido de intervención pues el crecimiento económico debe basarse en la libertad, esfuerzo personal, respeto de la propiedad privada y el Estado de Derecho. Otros justifican su intervención por un principio de justicia social, por el grado de concentración económica y a través de mecanismos redistributivos que generen igualdad de oportunidades para todos.

En el cuadro adjunto se sintetizan las funciones del Estado en la economía, así como las recomendaciones para su gestión. También se señalan los instrumentos a utilizar por cada una de ellas y las fallas identificadas, precisando que por razones didácticas se presentan diferenciadamente. No obstante, estas forman parte de una gestión integral del Estado.

a. Nueva gestión pública

Los cambios tecnológicos de las TIC han reconfigurado tanto las formas productivas y de gestión empresarial como las de gestión pública (Alburquerque: 2008). En ese sentido, desde inicios de los noventa muchos instrumentos del sector privado se han aplicado en la actividad pública, la misma que ha determinado un proceso de reconceptualización desde la economía donde la economía institucional brinda un marco teórico sobre el particular. En ese sentido, la "nueva gestión pública" incorpora herramientas de la gestión privada aplicables al sector público. De la misma manera, la teoría del principal-agente identifica los problemas de agencia en la gestión pública como costos de coordinación, diversidad de objetivos, asimetrías de información, entre otros.

La preocupación se centra en desarrollar capacidades efectivas para gestionar los Estados en base a las funciones identificadas pero acorde a la cultura política, desarrollo institucional y capital humano pero en un contexto democrático que promueva la participación ciudadana en las principales decisiones políticas y públicas (Fukuyama: 2004). La modernización de la gestión pública ha significado evolucionar de un modelo funcional hacia uno de procesos, tendencia en la cual están involucrados los distintos países, entre ellos el Perú.

b. Gestión de las funciones del Estado en la economía: de la teoría a la práctica en el Perú

Es con la definición del rol subsidiario del Estado que se precisa la intervención del Estado: cuando el mercado no es eficiente en asignar los recursos para que el intercambio de bienes y servicios cumpla con las condiciones de un mercado competitivo. Este fundamento constitucional no ha logrado aún asimilarse, pues muchas veces los diferentes niveles de gobierno promueven la creación de bienes públicos que, por razones redistributivas, buscan que estos estén al alcance de la ciudadanía[177], contraviniendo el referido rol subsidiario en cuanto no se cuenta con las capacidades para la comprensión de su concepción y operacionalización y al prevalecer, aún, las interferencias de la discrecionalidad del poder político, la estructura burocrática y una sociedad civil que no exige sus derechos pero tampoco cumple con sus deberes.

La estabilización macroeconómica, a inicios de los 90, fue posible a través de una reforma de la política monetaria y política fiscal. En el primer caso, y producto de la experiencia hiperinflacionaria, se dotó de autonomía constitucional al Banco Central de Reserva y, a su vez, se sostuvo una política de Recursos Humanos que permitió contar con las capacidades suficientes para la gestión de la misma. En el caso de la reforma fiscal, mediante la creación de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), se facilitaron condiciones para el desarrollo de un capital humano eficiente que incrementase la presión tributaria a fin de financiar la transición de un país deficitario y endeudado hacia la recaudación efectiva de recursos. El Ministerio de Economía y Finanzas contó con el mismo respaldo para administrar la hacienda pública. Actualmente la sociedad comprende su influencia en el crecimiento y desarrollo de un país pero producto de un costoso proceso de aprendizaje social y político y de pérdida de oportunidades para varias generaciones.

La implementación de los organismos reguladores, durante la década de los noventa, representó un proceso de aprendizaje en el desarrollo de capacidades al ser una función innovadora por el retiro del Estado, propiciando un rol más protagónico del sector privado en la provisión de algunos bienes y servicios. No obstante, en una primera etapa los gestores públicos confundían su rol respecto a la transferencia de activos y se generó conflicto de intereses.

A través del rol distributivo del Estado se garantiza el principio de equidad, el mismo que significa generar condiciones para eliminar la pobreza y lograr un nivel de distribución del ingreso acorde con el objetivo del bienestar. Las circunstancias en las que se vivía a inicios de los noventa (hiperinflación, violencia política e inestabilidad social) estuvieron acompañadas por políticas de asistencia social, las cuales necesitaron del desarrollo de capacidades para implementarlas. El desafío presente es cómo, desde la acción estatal, se desarrollan capacidades, las mismas que van más allá de las capacidades productivas como ciertos derechos relativos a la seguridad, libertad de expresión, de acceso a la justicia, entre otros.

Asimismo, es importante resaltar que los avances en las funciones antes señaladas han sido resultado del diseño de las denominadas “islas de eficiencia”. Ellas permitieron contar con profesionales e ingresos promedio importantes para la gestión de las políticas públicas diseñadas, tal como se puede advertir del cuadro 2, pero bajo un régimen laboral que así lo facilitó. A pesar de no estar considerados en el cuadro referido las denominadas islas de eficiencia (BCRP, SBS,

[177] Muchos alcaldes compran la producción agrícola de comunidades y proveen de materiales para que bajo el enfoque de género tengan una actividad productiva (hilados de lana).

SUNAT), los reguladores han contado con remuneraciones muy superior al promedio, así como los beneficios sociales correspondientes, lo que explica el desarrollo de capacidades e institucionalización de la función de estabilización.

De igual manera, estos mantienen un relativo privilegio respecto al conjunto del sector público. No obstante lo señalado, son estas condiciones las que han permitido que la función reguladora del Estado se ejerza y se institucionalice progresivamente en el país. Adicionalmente, también se debe destacar la situación de los organismos constitucionalmente autónomos, necesarios para la estabilidad jurídica del país (la misma que ha permitido que progresivamente las inversiones extranjeras apuesten por el Perú).

A partir de la década del 2000 el Estado peruano empieza a desarrollar iniciativas para resolver los problemas de desigualdad y donde la función distributiva es la llamada a contribuir al desarrollo social, dado que el crecimiento económico cuenta con un marco institucional relativamente consolidado y que permitió la reducción de la pobreza de 54.1% en el año 2000 a 22.7% en el 2014.

La demanda de capacidades para la gestión de la función distributiva ha evolucionado de un enfoque asistencialista hacia uno de capacidades, y por ende, de mayores exigencias, requiriendo una mayor jerarquía para su gestión. Para tal fin, se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) con un sentido meritocrático.

Este sentido meritocrático se observa en la correlación de gerentes públicos y la demanda por una de las funciones más sensibles del Estado en la economía: distribución. En ese sentido, se aprecia que el Poder Judicial, para un ejercicio efectivo de la justicia, ha requerido 33 gerentes públicos. También, en cuanto a la administración de los penales, se cuenta con 21 gerentes. De igual manera, en la calidad de las políticas de inclusión social, tanto el MIDIS como el Ministerio de Educación, cuentan con quince gerentes públicos cada uno. Otros ministerios que contribuyen a una gestión eficiente de esta función progresivamente demandan este tipo de capacidades. Asimismo, el perfil de los gerentes está asociado al ciclo del gasto, con excepción de los profesionales del MIDIS por la naturaleza misma de la razón de ser del servicio que brindan.

Otro aspecto a resaltar es la asignación de gerentes públicos por entidad pública donde el Poder Ejecutivo representa el 63%, el Poder Judicial 18%, los Gobiernos Regionales 15% y Gobiernos Locales 4%. Asimismo, Lima concentra el 81% de gerentes asignados y tan solo 19% están ejerciendo funciones en el interior del país.

c. Capacidades, institucionalidad y rendimiento de la inversión pública

La década de los noventa representó la modificación sustancial de la presencia del Estado y en particular su capacidad prospectiva, por lo que la inversión pública se instrumentalizó sin ser parte de sistemas de planificación, de las particularidades fiscales de cada país y sin contemplar las diferencias institucionales.

Es por ello que al inicio de la década de los noventa se implementó un modelo de desarrollo que minimizó al Estado peruano y retrocedió en términos de descentralización, priorizando la dimensión económica y fortaleciendo el marco institucional de la función estabilizadora, reguladora y promotora, relegando así la función redistributiva. Asimismo, como parte de ese rol minimizador se elimina al organismo que se encargaba de la planificación y priorización de proyectos de

inversión pública: el Instituto Nacional de Planificación (INP). Sus funciones hoy son concentradas por el Ministerio de Economías y Finanzas (MEF).

Este diseño estatal centralizado y concentrado, durante la década de los noventa, tuvo una relativa eficiencia en el sistema de inversión pública, fundamentalmente por la reducción del Estado antes mencionada, la cual se expresó en la transferencia de los principales activos públicos hacia el sector privado y que originó una liquidez que se orientó a la dotación de infraestructura social antes que económica a lo largo del país. Asimismo, también se orientó a la coincidencia de un ciclo internacional expansionista que determinó mayores recursos para el erario fiscal.

En ese sentido, el nuevo diseño institucional representó una menor presencia de la inversión pública, yendo desde 4.3% del PBI en 1996 a rangos de 2.8% del PBI en promedio desde el 2002 hasta el 2006. Esta tendencia decreciente se justificaba por la compensación del incremento de la participación de la inversión privada en aquellos sectores en los que se retiró al Estado producto del conjunto de instrumentos empleados para ello. Los problemas de transparencia política, así como el agotamiento de las características de un ciclo internacional favorable, conllevaron a la innovación de la inversión pública creando el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Consucode), el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), así como el marco institucional que rige a este mediante la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. A diferencia del período previo, hoy se implementan mecanismos fiscales que buscan modificar comportamientos cortoplacistas así como precautorios ante los ciclos económicos.

d. Innovaciones fiscales, Descentralización y TLC

La influencia de los sistemas administrativos influyó en el diseño fiscal del modelo de descentralización del Estado peruano a inicios de la década del 2000, fundamentalmente por los riesgos de la sostenibilidad financiera[178]. Esto trajo, desde un inicio, serios problemas en la medida que a los gobiernos sub nacionales se les delegó responsabilidades mayores en cuanto al desarrollo, las mismas que superan enfoques fiscalistas, dado que los sistemas administrativos son funcionales a un esquema centralizado, con lo cual se evidencian desencuentros en la ejecución del gasto entre las capacidades redistributiva y promotora con la reguladora y estabilizadora.

El nuevo paquete descentralizador conllevó las siguientes innovaciones: presupuesto participativo, planes de desarrollo concertado, gestión territorial, participación ciudadana, concertación y competitividad. De la misma manera, tampoco se promovieron el desarrollo de capacidades para su implementación. Asimismo, en un esfuerzo por darle consistencia al funcionamiento del Estado, recién en el 2007 se crea la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) que busca asignar funciones y competencias de los diferentes niveles de gobierno en los sistemas administrativos y funcionales.

Durante la gestión gubernamental del presidente García este conflicto se agudizó a pesar de haber priorizado la promoción de la inversión privada y pública para, de esta manera, alcanzar el grado de inversión. Se esperaba que la inversión pública jugase un rol dinámico en este proceso, sin embargo, a pesar de un conjunto de iniciativas (shock de inversiones, modificaciones al presupuesto participativo, presupuesto por resultados y multianual y asociaciones público privadas), no se obtuvo el resultado deseado. Por el contrario, se optó por responsabilizar a

[178] Las experiencias de Brasil y Argentina influyeron en el diseño referido.

los gobiernos subnacionales con medidas como la transferencia total anual del canon así como dificultar la ejecución del gasto autorizando la transferencia a los gobiernos locales la ejecución de proyectos menores a un millón de soles, con lo cual se dificulta la ejecución del gasto por la herencia de una cultura de microproyectos y por no contar con capacidades para la ejecución. Finalmente la flexibilización del SNIP tampoco ha contribuido a la ejecución y calidad de la inversión pública.

Es importante tener en consideración la evolución de la inversión pública y la expectativa que generaba la creación de los gobiernos regionales. Es así que en el 2005 la disponibilidad de inversión pública era de S/. 5 558 millones y el 2007 ya se contaba con S/. 15 656 millones y al concluir la segunda gestión de gobiernos regionales se disponía de S/. 31 856 millones. Asimismo, estos recursos en el 2005 se concentraban en el nivel de gobierno nacional (73.82%). Con el registro de los gobiernos municipales, desde el 2007, el nivel nacional solo administra 33.52% y los gobiernos locales: 39.65% y los gobiernos regionales: 26.83%. Tendencia que se mantiene a la fecha aunque supeditaba a la evolución del ciclo económico (Ver Cuadro 3).

Este contexto es el que se vive en la segunda gestión de los gobiernos regionales en el Perú, el mismo que coincide con un período de relativa bonanza fiscal producto del ciclo económico y que se tradujo en una mayor disponibilidad de recursos fiscales como el referido. Asimismo, es en esta gestión que los gobiernos regionales impulsan medidas destinadas a fortalecer sus capacidades de gestión. Entre ellas: cambios para fortalecer su estructura organizacional, creación de unidades especializadas en gestionar inversiones como lo resaltado en la sección de antecedentes, demanda de gerentes públicos para resolver el déficit de capital humano, entre otros.

Progresivamente, se ha ido comprendiendo que no basta modificar el actual sistema de inversión pública para una mayor eficiencia y calidad del gasto. Este sistema no solo se circunscribe a la eficiencia del Sistema Nacional de Inversión Pública sino al conjunto de sistemas administrativos: presupuesto, endeudamiento, contrataciones y adquisiciones del Estado, entre otros; los cuales superan la decena de sistemas administrativos y donde los proyectos de inversión medianos y grandes tardan hasta el doble de períodos normales de ejecución, plazo que en promedio dura hasta en nueve años en concluirse de acuerdo a un estudio del FMI, 2005[179]. Con la proximidad del proceso electoral del 2011 se generaron propuestas concentradas en la gestión del ciclo del gasto y respondiendo a la inquietud antes mencionada.

Es importante destacar que, en el 2008, se delegan facultades para legislar luego de aprobarse el Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos (TLC), lo cual represento la emisión de 99 decretos legislativos en la perspectiva de fortalecer la competitividad del país. De acuerdo este enfoque de competitividad se priorizan tres factores:

- Requerimientos básicos: eficiencia del Estado, promoción de inversiones, infraestructura, educación y protección ambiental.
- Reforzamiento de la eficiencia: mercado de bienes y servicios, mercado laboral y mercado financiero
- Desarrollo productivo y empresarial: MYPE y desarrollo agropecuario.

[179] FMI. Proyecto piloto de inversión pública política fiscal: un informe de asistencia técnica. Autores varios. Departamento de Finanzas Públicas. Abril 2005.

Dentro de la eficiencia del Estado se consideran los siguientes ítems: fortalecimiento institucional, mejora de la gestión del Estado, mejora en los procedimientos administrativos y simplificación de trámites y administración de justicia.

Este nuevo marco legal valoriza al sistema de planeamiento. Asimismo, también crea un ente rector que gestionara el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, requerido para la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno. Adicionalmente se aprueba una nueva Ley de Contrataciones del Estado y se modifica la Ley que crea el SNIP.

No obstante las innovaciones organizacionales para desarrollar capacidades de gestión de las dos principales políticas (descentralización y acuerdos comerciales suscritos) los conflictos se han incrementado, siendo el caso emblemático el conflicto de Bagua, así como los observados en varias regiones producto de la ampliación de la actividad extractiva, como es el caso de Cajamarca con el Quilish.

En este contexto se explican los limitados avances institucionales en gestión pública regional y fundamentalmente por un desencuentro técnico antes que político, pues los procesos impulsados a nivel regional no contaron con guías desde el nivel nacional y se sucumbió al comportamiento pendular producto de la inmadurez política y prospectiva que frustraron los avances de reforma institucional en particular el de Cajamarca.

e. Perú al 2021: capacidades de gestión pública descentralizada en un escenario de conflictividad socio ambiental

El ingreso a la década presente representa el reto de poder implementar el conjunto de instrumentos de mediano y corto plazo desarrollados para efectivizar el proceso de descentralización y que gozan de un relativo consenso como componentes de las políticas públicas. Así como de la comprensión que el ejercicio de la equidad para reducir la desigualdad representa un esfuerzo social y estatal para una mejor calificación de los recursos humanos para gestionar políticas inclusivas que combinan lo asistencial y el desarrollo de capacidades. De esta manera, la absorción del progreso técnico incrementará su productividad y competitividad, con lo cual se lo integra al crecimiento y desarrollo económico.

Es importante relevar que la función redistributiva es más efectiva en un modelo descentralizado. De allí la expectativa de contar con capacidades para gestionar esta función en territorios que no cuentan no solo con las capacidades, sino también con recursos y financiamiento necesario.

En esta perspectiva es que, en este periodo, el ciclo del proyecto como unidad de análisis tiende a ser sustituido por el ciclo del planeamiento. Se supera el enfoque programático y estratégico dado que responde a una concepción microeconómica, donde el método de análisis empleado se restringe a que los beneficios tienen que ser mayores a los costos. Dicho enfoque presenta rigidez en análisis territoriales, puesto que sus parámetros de evaluación son inconsistentes con criterios estratégicos en la selección de inversiones. El debate llevó a la modificación del tal parámetro y recientemente se ha incorporado el criterio de territorialidad.

La gestión del territorio se basa en la capacidad prospectiva de un instrumento como el Plan Bicentenario que brinda una imagen objetivo que orienta el accionar del Estado peruano, el

mismo que ha sido consensuado a través de las políticas del Acuerdo Nacional y que sobre la base de las tendencias económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales se traducen en las Políticas de Gobierno. Estas Políticas se implementan mediante un instrumento: el Marco Macroeconómico Multianual. Este guarda concordancia con los planes sectoriales y regionales, así como con los planes institucionales y operativos para que, efectivamente y a través del presupuesto, se logren los resultados propuestos.

La práctica nos sigue mostrando que el sentido estratégico en la gestión gubernamental proviene del Ministerio de Economía y Finanzas, a pesar de las protestas socioambientales y en particular las relacionadas con el proyecto Conga (el mismo que generó un problema público). La respuesta a este problema ha sido una serie de innovaciones en las políticas públicas en la perspectiva de armonizar los intereses de las industrias extractivas y las poblaciones donde se desarrollan estas actividades. Es así que el Gobierno aprobó la Ley de Consulta Previa, un nuevo sistema impositivo minero, la creación del SENACE y la aprobación de las Políticas de Estado sobre Recursos Hídricos, en el marco del Acuerdo Nacional. A la fecha se viene discutiendo el Ordenamiento Territorial también como una nueva Política de Estado.

Por su parte, los Gobiernos Locales y el Gobierno Regional han respondido a las presiones de sus líderes con la aprobación de ordenanzas regionales o locales de protección de sus cuencas, promoviendo procesos de zonificación económica y ecológica o implementando planes de desarrollo para canalizar las inversiones acorde a sus prioridades y al compromiso de los actores sociales. El actual Gobierno Nacional tiene dificultades para orientar estos procesos en un sentido estratégico y de aplicación práctica.

En ese contexto, el Gobierno Nacional respondió con dos nuevos objetivos de política pública: inclusión social y competitividad. Entre las estrategias de inclusión social se encuentra la creación del MIDIS (Pensión 65, Cunamás, Juntos, Beca 18, Jóvenes a la obra, Mejoramiento de barrios, Apoyo al hábitat rural), reformas en Educación y Salud, la nueva Ley de Servicio Civil que propende a un sistema meritocrático, modernización de la Gestión Pública y la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Entre las estrategias de competitividad, se anunció el Fortalecimiento de SUNAT, reformas al mercado de capitales (las AFP, acceso al mercado bursátil), reformas a la Ley del Trabajo, fortalecimiento de la Ley de mypes para minimizar la informalidad, fortalecimiento del Programa de Ciencia y Tecnología, entre otras.

Adicionalmente a lo señalado, tres circunstancias políticas han determinado una estrategia de corto plazo con la finalidad de fortalecer el crecimiento económico pero con un énfasis en agilizar las inversiones públicas y privadas. Un primer aspecto tiene que ver con las aún persistentes desigualdades que vienen influyendo en el sistema político del país para un mayor nivel de intervención del Estado en la economía. Esto conlleva a la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, circunstancia que se ha morigerado pero se mantiene aún latente. Otro cambio que viene teniendo mucha resistencia es el relacionado con los procesos de revocatoria, quedando en evidencia la necesidad de reformas políticas dado que estas impactan en el sistema económico e inducen a que las autoridades flexibilicen y aceleren los diferentes sistemas de la inversión pública y se ponga en riesgo la calidad de las inversiones. Cabe precisar en esa orientación la aprobación de la no reelección inmediata de las autoridades de los gobiernos regionales y locales. El tercer factor es la desaceleración en el crecimiento internacional y que se viene traduciendo en menores tasas de crecimiento, ante lo cual se ha reaccionado con la estrategia antes referida. La sostenibilidad de esta estrategia se garantizará mediante la modernización de la gestión pública, así como de la gestión de las reformas en curso.

Podemos destacar que el proceso de desaceleración económica ha primado en las medidas

propuestas antes que consolidar la modernización de la gestión pública, esto se desprende de las medidas propuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas donde el impulso fiscal contempla minimizar el impacto del ciclo político regional y local, en ese sentido, las modalidades organizacionales propuestas por los gobiernos regionales para gestionar sus inversiones no son priorizadas y se promueven la conformación de comités de inversión, traslado de equipos técnicos, asistencia técnica personalizada para gestionar cartera de proyectos para reducir brechas de infraestructura económica y social, elaboración de expedientes técnicos viables y con presupuesto asignado y se enfatiza en la programación multianual de inversión pública.

3. Análisis de caso: PROREGIÓN

a. Contexto

La década pérdida fue producto de la ineficiente asignación proveniente del endeudamiento externo, el mismo que sustituyó a la inversión pública. En ese sentido, las lecciones aprendidas por parte de los organismos internacionales fueron no prestar sin un marco institucional que garantizase la ejecución de esta y su correspondiente devolución.

Así, organismos bilaterales o multilaterales encuentran diferentes mecanismos que garanticen sus préstamos. Uno de ellos es el Banco Gubernamental Japonés (JBIC) que exige una unidad ejecutora y un responsable con conocimiento en gestión de endeudamiento externo. Condicionalidad aceptada por el país prestatario. Otro beneficio de este nivel de condicionalidad es el exigir la ejecución de este endeudamiento en un programa, el mismo que permite resolver necesidades locales en una perspectiva regional como es el caso del saneamiento.

b. Reformas regionales y fortalecimiento de la gestión de inversiones

Desde inicios de 2007, el Gobierno Regional de Cajamarca impulsó un proceso de reforma y fortalecimiento de su institucionalidad, buscando mejorar su desempeño en la promoción del desarrollo de su jurisdicción territorial.

Este programa de reforma estuvo basado en dos ejes:

- Modernización institucional. Dirigido a mejorar la organización, los procesos de gestión y las capacidades humanas e institucionales del gobierno regional, de manera de que se convierta en un instrumento de buen gobierno acorde a su rol y los desafíos del desarrollo regional.
- Gestión programática. Dirigido a estructurar la acción regional en programas estratégicos que respondan a las prioridades del desarrollo regional y al rol que le corresponde al gobierno regional en la promoción del desarrollo, en articulación con los gobiernos locales y otros actores del territorio.

Los resultados alcanzados en la gestión programática son los siguientes:

- Fortalecimiento de la gestión de la inversión pública regional:

    - Creación y funcionamiento de PROREGIÓN, organismo especializado del Gobierno Regional para la ejecución de los principales proyectos de inversión pública regional.

- Organización de la inversión pública regional en programas estratégicos de alcance departamental, destacando entre éstos el Programa de Agua y Saneamiento para once ciudades (S/. 300 millones) y el Programa de Electrificación Rural (S/. 220 millones), cuya ejecución se está iniciando.
- Gestión de los planes de inversión regional vial e hídrico y de los planes a nivel de preinversión regional de salud y educación.
- Conformación de Comité de inversiones y elaboración de software que facilite el monitoreo de la inversiones.

- Reformas organizativas con enfoque territorial:

  - Aprobación por ordenanza regional del Centro de Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR) para desarrollar un sentido estratégico de la gestión regional.
  - Propuesta de desconcentración regional basada en la integración en gerencias desconcentradas de las dependencias regionales en cada provincia, comenzando por un piloto en la provincia de San Ignacio.
    - Formulación de las gerencias regionales desconcentradas de las otras doce provincias.
  - Acompañamiento en:
    - Rediseño organizacional de la Dirección Regional de Salud, con participación del conjunto de sus servidores.
    - Asistencia técnica en reajuste organizacional de Gerencia Regional de Infraestructura.
    - Informe de proyecto de creación de la Subgerencia de Irrigación.
    - Incidencia para inicio de gobierno electrónico e instalación y funcionamiento del Sistema de Gestión Documentaria Regional.

c. PROREGIÓN: Características

Nuevo marco institucional

En el marco de lo establecido en la Ley N° 24658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, mediante el cual el Estado peruano fue declarado en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la Gestión Pública y obtener mejores niveles de eficiencia y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano; el Gobierno Regional de Cajamarca inició el proceso de Reforma Institucional y como resultado de ella, con Ordenanza Regional N.º 011-2007-GR.CAJ-CR, se creó inicialmente el Proyecto Especial de Saneamiento Regional de Cajamarca PRESAC, como organismo descentralizado del Gobierno Regional con la finalidad de ejecutar obras de impacto regional en infraestructura básica de saneamiento.

Sin embargo, de acuerdo a la Minuta de Discusión de Préstamo de los Programas de “Mejoramiento y Ampliación de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales de las principales ciudades del Departamento de Cajamarca I Etapa”-PROG-018-2007-SNIP y “Programa de Ampliación de la Frontera Eléctrica-PAFE III-Cajamarca”, documento suscrito entre el Banco de Cooperación Internacional del Japón- JBIC y la República del Perú, el 8 de febrero de 2008 , el JBIC requirió que el Gobierno Regional de Cajamarca implemente una Unidad Ejecutora encargada de la ejecución de los programas y proyectos que viabilicen la

ejecución de dicha operación de acuerdo con el proceso instituido por la Ley N° 27658.

Ante esta situación, la Comisión de Reforma del Gobierno Regional de Cajamarca, replanteó los alcances de la unidad orgánica descentralizada, a fin de que se encargue de ejecutar los proyectos de inversión en Saneamiento, Transportes, Energía y otras de impacto regional, optando por la ejecución de proyectos agrupados en programas regionales por ejes de desarrollo y enmarcados en las políticas regionales de inversión. Asimismo, dejó sin efecto la creación del PRESAC y propuso la modificación de la estructura orgánica del Gobierno Regional.

Mediante Ordenanza Regional N° 001-2009-GRCAJ-CR, de fecha 21 de enero de 2009, se creó la Unidad Orgánica Programas Regionales-PROREGIÓN, como organismo público ejecutor de la inversión regional, dándole la condición de Unidad Ejecutora Presupuestal, con autonomía técnica y administrativa, cuyo objeto es ejecutar obras de infraestructura básica en materia de Saneamiento, Transportes, Energía y otros de impacto regional.

Seguidamente, se realizaron los trámites correspondientes ante el Ministerio de Economía y Finanzas, para la autorización e implementación de la Unidad Ejecutora Presupuestal PROREGIÓN, la misma que se oficializó con Oficio N° 539-2009-EF/76.15, de fecha 5 de junio de 2009.

Estructura orgánica

PROREGIÓN cuenta con la siguiente estructura:

Órgano de Dirección
  Comité Directivo
Órgano de Ejecución
  Dirección Ejecutiva
Órgano de Asesoramiento
  Oficina de Asesoría Jurídica
  Oficina de Programación y Presupuesto
Órgano de Apoyo
  Comité Directivo
Órganos de Línea
  Unidad de Ingeniería
  Unidad de Estudios
  Unidad de Promoción de Inversión Privada

Funciones generales:

- Ejecutar obras de infraestructura básica en Saneamiento, Transportes, Energía y otras de impacto regional.
- Diseñar y conducir el proceso de ejecución de los proyectos de inversión en infraestructura pública, encargados por el Gobierno regional, en sus diferentes etapas, en concordancia con los dispositivos legales vigentes.
- Diseñar y conducir el proceso de ejecución de los proyectos de impacto regional; así como planear, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar las acciones propias de la promoción de inversión privada en proyectos de infraestructura y otros.

- Formular políticas para la recepción, operación, mantenimiento y sostenibilidad en el tiempo de los proyectos de infraestructura pública de su ámbito; así como en concordancia con el Gobierno Regional, promover acciones de capacitación en este campo.
- Efectuar acciones de seguimiento de la operación, mantenimiento y sostenibilidad en el tiempo de la infraestructura pública ejecutada por los proyectos de su competencia.

Aportes a la gestión de inversiones

La implementación de PROREGIÓN tiene que tomarse en cuenta en función a la evolución de las inversiones así como de la revisión de la composición de la gestión de la misma.

- Evolución de las inversiones

  PROREGIÓN es creado como una unidad ejecutora de inversiones y gestiona fundamentalmente programas. Así, se puede observar, en el cuadro 4 y 5, la proporción de la asignación de recursos a este organismo respecto a las otras unidades ejecutoras en particular respecto de la unidad ejecutora de la sede central, la cual concentraba el mayor número del presupuesto para inversiones.

  Solo en el primer año de operación, el monto asignado es menor a la unidad ejecutora de la sede central e incluso el nivel de ejecución es superior a esta unidad ejecutora. Desde el 2010 gestiona montos correspondientes a los programas de saneamiento y electrificación rural.

- Aporte de los gerentes públicos a la gestión de las inversiones

  En el caso de Cajamarca observamos que el aporte de los gerentes públicos, en el período 2007-2010, el nivel de ejecución es superior a los períodos previos a su participación tanto en volumen y tiempo como en el promedio de ejecución mensual (Ver Gráfico 1).

  Las causas del incremento en la ejecución tienen dos razones. La primera está asociada a la participación de los gerentes públicos en las áreas de administración, subgerencia de presupuesto y gerencia de infraestructura. La segunda tiene que ver con el proceso de reforma institucional y en particular en la constitución de una unidad ejecutora (PROREGIÓN) que concentró la ejecución de programas de inversiones y no simplemente proyectos. El director ejecutivo de PROREGION estuvo a cargo de otro gerente público. Esta unidad ejecutora gestiona un financiamiento equivalente a 600 millones de nuevos soles que se desembolsarán en la siguiente gestión y en programas y no proyectos dispersos y para necesidades sensibles del territorio como es la electrificación rural (S/. 320 millones), saneamiento urbano (S/. 200 millones) y la construcción del hospital regional (S/.100 millones).

  La evolución de las inversiones en el caso de Cajamarca con aporte de los gerentes públicos antes y después del período 2007-2010 duplica su inversión promedio, asimismo, se puede apreciar (en el gráfico 2) que después del 2011 hay una reducción en el nivel de ejecución a pesar que es superior a los montos previos a los cambios.

  La devolución de los gerentes públicos asignados a Cajamarca forman parte de un cli-

ma regional de protesta contra el proyecto minero Conga y el gobierno nacional, pero independientemente de este clima el volumen de las inversiones se ha ido reduciendo. El aporte del gerente público asignado a inversiones puede concentrarse en la mejora de procedimientos pero no en contar con una cartera de proyectos que permitiese viabilizar la propuesta del actual presidente regional.

La mejor perfomance en la ejecución de inversiones obedece a PROREGIÓN y supuestamente a la sostenibilidad de los procedimientos fortalecidos en las áreas de administración, presupuesto e inversiones.

Del reporte semestral de los gerentes públicos, y en particular los relacionados a inversiones, se deben promover estudios de caso en los cuales se precisen la medición de los indicadores empleados por SERVIR y su sostenibilidad, así como el impacto en las variables de inversiones y presupuesto en cuanto a plazos y volumen, asimismo, en la cartera de proyectos para determinar la orientación de la inversión y su aporte al desarrollo regional y si corresponde a la planificación realizada.

- Transparencia en la gestión de los recursos de PROREGIÓN

La autoridad política y funcionarios del gobierno regional de Cajamarca han sido detenidos como parte de presuntos delitos de asociación ilícita, cohecho pasivo propio, y colusión simple y agravada en agravio del Estado, estando involucrada PROREGIÓN y por ende, restándole legitimidad en tanto innovación organizacional.

Una consecuencia de esta situación es la sensación de desgobierno en este organismo se traduce en la proporción de salarios respecto al volumen de gestión de inversiones así como en el nivel de calificación de los profesionales, en la medida que se ha ido reduciendo el volumen de inversiones que vienen gestionando tal como se puede advertir en el cuadro presentado sobre unidades ejecutoras (Cuadro 4).

Estas innovaciones organizacionales son susceptibles al clientelaje o injerencia política en sus gestiones y en especial en un país donde si bien se ha establecido mecanismos fiscales de control político a nivel nacional más no así en los riesgos de la descentralización en lo concerniente a la captura de las élites locales, la misma que se tradujo en serios indicios de corrupción y en presiones para que los gerentes públicos sean reemplazados por personal de confianza de la nueva autoridad.

Conclusiones y Recomendaciones

- Las innovaciones organizacionales como PROREGIÓN son útiles para resolver problemas concretos como los déficits de infraestructura económica y social en particular la electrificación rural.
- Se desarrollan capacidades en gestión de inversiones regionales en base a proyectos “empaquetados” y se gestionen como economías de escala y se minimiza la dispersión de proyectos.
- Genera confianza en el apalancamiento de recursos.
- Se fortalecen estas modalidades organizacionales con un capital humano calificado y adecuadamente remunerado como fue la participación de los gerentes públicos.

- Fomenta desarrollo de capacidades para la gestión de proyectos birregionales o macro regionales.
- El Gobierno Nacional no muestra disposición a apoyar cualquier iniciativa regional de crear de cualquier componente organizacional y particularmente donde el Ministerio de Economía y Finanzas presuma que va generar demanda adicional de gasto corriente, no valorando si esas figuras organizativas sirven para resolver un problema real.
- Predomina la desconfianza en las capacidades de la gestión de los gobiernos regionales, donde el caso de PROREGIÓN en Cajamarca es emblemático pues contribuye a esta desconfianza, sin embargo, el desafío no es la negativa a estas innovaciones sino contar con mecanismos de control oportunos y preventivos.
- Las lecciones de la deuda externa si bien se han traducido en contar con entidades públicas específicas para su gestión, personal calificado y con experiencia en la gestión de estos recursos, sin embargo, no ha podido minimizar los riesgos de la corrupción.
- La recentralización de los recursos presupuestales, capacidades y decisiones no es funcional al desarrollo regional o macroregional pues las inversiones privadas en el interior del país cada vez son de mayor escala y han evolucionado exponencialmente en la presente década, por ejemplo, el proyecto Conga representaba una inversión de US$ 4 800 millones y en un quinquenio el proyecto Bambas significa más del doble (US$ 10 000). También, en el mercado hidrocarburífero destaca el proyecto del Gasoducto Sur Peruano por US$ 7 000 millones. Asimismo, existen otros proyectos de gran envergadura en centrales hidroeléctricas, telecomunicaciones, retail, infraestructura de transporte terrestre, aéreo y ferroviario y telecomunicaciones.
- El desafío es que la acción pública en base a las fortalezas institucionales conseguidas (funciones de estabilización y regulación) gestione eficientemente las funciones de asignación y distribución y se eviten desencuentros entre estas, puesto que estas son funcionales a una estructura estatal descentralizada y en este contexto se explica la demanda de capacidades necesarias provenientes de entidades públicas que prestan sus servicios en el interior del país y que requieren ser gestionadas eficientemente como son el MIDIS, Ministerio de Educación, Poder Judicial e INPE, además de los propios esfuerzos de quiénes tienen que operar a nivel regional pero con una estructura aún centralizada como son los gobiernos regionales, de esta manera, se reducirán los conflictos que se vienen observando y se puedan concretar las inversiones antes referidas.
- Se recomienda la revisión de las experiencias organizacionales señaladas y un diseño adecuado dado que el desarrollo regional y macroregional enfrenta limitaciones en la prestación de bienes y servicios básicos que contribuyan a incrementar la productividad y competitividad local y regional.
- Recuperar la confianza en los gobiernos regionales en la gestión de inversiones públicas debe ser parte del relanzamiento del proceso de descentralización donde los sistemas administrativos sean funcionales a un enfoque prospectivo.
- Si bien este es el noveno intento en la historia del país por descentralizar la estructura estatal, en esta oportunidad a pesar de ser una reforma inconclusa existe la convicción que un país heterogéneo geográficamente y diverso culturalmente y ambientalmente requiere de un modelo descentralizado para atender con pertinencia las principales necesidades y potenciar la abundancia de recursos naturales y humanos con los que dispone el país que en base a una adecuada visión geopolítica optimizaremos nuestras relaciones fronterizas integrándonos no solo a nuestros vecinos sino hacer realidad la declaración constitucional de ser un país democrático, descentralizado y unitario.

Referencias Bibliográficas

Alburquerque, Francisco (2008). Desarrollo Económico Territorial: Conceptos, Estrategias e Instrumentos. Material FOMIN-BID. Extraído el 2 de julio de 2015 desde http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/02/modulo7versionreducidapdf2011-110623131803-phpapp021.pdf.

Alfageme, María y Guabloche, María (1993). Estado, Gasto Público y Desarrollo de Capacidades: Una aproximación. Estudios Económicos -BCR.

Banco Mundial (1997). Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un Mundo en Transformación. Oxford University Press.

BID (1994). La descentralización fiscal del sector público. Banco Interamericano de Desarrollo. Informe.

Celle, María; Sotomarino, Neride y Ugarte, Mayen (2011). Medidas para Mejorar la Gestión Operativa de las Entidades Públicas: ¿Cómo pasar de un marco normativo rígido de cumplimiento "flexible" a un marco flexible de cumplimiento obligatorio? CIES-Governa Estudios.

Congreso de la República (2013). Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe anual-Período de sesiones 2011-2012.

Congreso de la República (2012). Enlace Regional. Especial San Martin. N.° 1.

Corrales, Andrés (2012). Aportes del cuerpo de gerentes públicos a la reforma del servicio civil en el Perú. SERVIR. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia 30 octubre-2 noviembre.

Corrales, Andrés (2012). Resistencia a la meritocracia. SERVIR.

Damonte, Gerardo (2012). Dinámicas Rentistas: Transformaciones Institucionales en Contextos de Proyectos de Gran Minería. Desarrollo Rural y Recursos Naturales. GRADE.

FMI (2005, abril). Proyecto piloto de inversión pública política fiscal: un informe de asistencia técnica. Autores varios. Departamento de Finanzas Públicas.

Fukuyama, Francis (2004). La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en siglo XXI. Argentina: Ediciones BSA.

Gobierno Regional Cajamarca (2010). El proceso de reforma institucional del Gobierno Regional de Cajamarca: Hacia la institucionalización de un Estado Descentralista. Sistematizado por Mendoza, Ivan; Lugon, Jimena; Gonzales, Alex.

Grindle, Merilee (2012). Presentación de resultados de investigación de Marilee S. Grindle

"Jobs for the boys. Patronage and the State in comparative perspective".

Grindle, Merilee (2010). Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America. Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School.

Guglielmini, Teresa (2012). Aplicación de las herramientas de la innovación en el proceso de capacitación de los servidores públicos. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma de Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia. 30 octubre-2 noviembre.

Iacovello, Mercedes; Strazza, Luciano y Azzolina, Yanina (2011). Diagnóstico Servicio Civil de Perú. Informe Final. BID.

Instituto Peruano de Economía (2013). Logros y Retos del Desarrollo Económico y Social de San Martín. Extraído el 2 de Julio de 2015 desde http://ipe.org.pe/documentos/foro-san-martin-2013-logros-y-retos-del-desarrollo-economico-y-social-de-san-martin.

Ipsos Public Affairs (2013). Evaluación de la Reforma del Servicio Civil. Preparado en exclusiva para: SERVIR. Extraído el 2 de julio de 2015 desde http://www.ipsos.pe/sites/default/files/imagenes%5Canuncios-interes/Informe_SERVIR.pdf.

Matos, Dina (2012). Sistematización de la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR". ProDescentralización, USAID Perú.Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Plan sectorial de desarrollo de capacidades de mediano plazo (2011-2015). Extraído el 30 de junio de 2015 desde http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/comision_transferencia/programa_sectorial_mediano_plazo_2011_2015.pdf%20.

Molina, Raúl (2010). Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de casos. Congreso de la República/Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

Ponce, Alejandro (s. f.). Sistematización de la experiencia de los Gerentes Públicos en Provincias. Informe de trabajo.

Reategui, Sylvia (2013, enero-julio). Información de logros de los Gerentes Públicos Asignados.

Rodríguez, Flavia (1996). Capítulo I. Funciones del sector público en la economía. La política fiscal y finanzas públicas en América Latina. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

SERVIR (2011). El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, Marco Normativo Actual y Desafíos para la Reforma.

SERVIR (2012). Ejecución del Gasto de Inversión en los Gobiernos Regionales de Junín,

Apurímac y Cajamarca. Aporte de los Gerentes Públicos.

SERVIR (2013). Informe especial: presencia de los gerentes públicos en la Municipalidad Provincial de Espinar (2011-2013). Análisis de las relaciones para el desarrollo de la gestión Pública.

SERVIR (2013, setiembre). Boletín Gerentes del Servicio Civil. N° 1. Extraído el 30 de julio de 2015 desde www.servir.gob.pe.

Silva, Fernando (2011). Reformas institucionales regionales en un contexto de crisis. El Economista. Universidad Nacional de Cajamarca.

Silva, Fernando (2011). Reformas regionales ¿fatiga o desfallecimiento?. El Economista. Universidad Nacional de Cajamarca.

Stiglitz, Joseph (2000). Economía del Sector Público. Tercera edición. Antoni Bosch Editor. Barcelona.

Sotomarino, Néride; Ugarte, Mayén; Kantor, Alejandro y Solano, Dante (2011). Consultoría para la Evaluación del Diseño, Procesos y Resultados del Cuerpo de Gerentes Públicos. Informe Final. Governa S.A.C.

USAID PERU (2011). Prodescentralización. Proceso de descentralización: balance y agenda a julio de 2011.

USAID PERU (2012). Prodescentralización. Proceso de descentralización: balance a agenda a julio de 2012.

Reseña biográfica

Fernando Luis Silva Abanto

Candidato a Doctor en Gobierno y Políticas Públicas (Instituto de Gobierno y Gestión Pública-Universidad San Martín de Porres). Maestro en Banca y Finanzas-Universidad de Lima. Economista (Universidad de Lima). Ocho años de investigación en deuda externa y comercio internacional. Veinte años como docente universitario en pre y posgrado. Quince años de desarrollo profesional en gestión pública a nivel nacional, regional y local. Publicaciones en temas como deuda externa, comercio internacional, descentralización, reformas institucionales y gestión pública.

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1
Funciones del Estado en la economía

ESTADO	Asignación	Distribución	Estabilización	Regulación
Centralizado		X	X	X
Descentralizado	X			
Instrumentos	Precios relativos orientan decisión de inversión y consumo en empresas y familias. Rol subsidiario del Estado.	Impuestos directos e indirectos	Política fiscal y monetaria	Regulación precios y cantidades. Entrada y salida de empresas en mercados
	Fallas de mercado: bienes públicos (seguridad, defensa y orden interno), externalidades (educación, salud), concentración económica: monopolio natural (servicios básicos), información imperfecta (sistema financiero), mercados incompletos			

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2
Rango de Dispersión de los Ingresos Promedio de los Servidores Públicos del Régimen Laboral de la Actividad Privada por Tipo de Entidad

Tipo de entidad	Mínimo	Máximo	Promedio
Ministerios (1)	600	15 600	8 100
Organismo Constitucionalmente Autónomos (OCA) (2)	1 000	32 560	16 780
Organismos Públicos Reguladores	1 364	15 600	8 482
Organismos Públicos Técnicos Especializados	1 400	15 660	8 530
Organismo Público Ejecutor	273	15 951	8 112
(1) No incluye Ministerio de Salud ni Ministerio de Educación.			
(2) No incluye a la SBS y al BCRP			

Fuente: MEF-Módulo de gestión de recursos humanos, 2011.
Elaboración: SERVIR-GPGRH.

Cuadro 13. Servicio Civil Peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. SERVIR mayo 2012.

Cuadro 3
Inversión pública por niveles de gobierno - 2005-2015 (Nuevos soles)

	2005			2007			2010			2014		
	PIM	%	Avance %	PIM	%	Avance %	PIM	%	Avance %	PIM	%	Avance %
TOTAL	5,558,800,523	100.00	75.0	15,656,717,663	100.00	51.7	31,845,839,766	100.00	72.2	40,344,771,923	100.00	78.5
GOBIERNO NACIONAL	4,103,672,850	73.82	77.2	5,248,906,193	33.52	64.1	10,263,781,593	32.23	90.7	13,581,758,392	33.66	87.6
GOBIERNOS LOCALES				6,207,774,280	39.65	42.5	13,525,902,031	42.47	72.7	18,964,671,270	47.01	72.4
GOBIERNOS REGIONALES	1,455,127,673	26.18	68.7	4,200,037,190	26.83	49.8	8,056,156,142	25.30	60.7	7,798,342,261	19.33	77.4

Fuente: MEF. SIAF. Consulta amigable, 06 de julio 2015.

Cuadro 4
Gobierno Regional Cajamarca: Inversión Pública Por Unidad Ejecutora (2007-2015)

	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
PLIEGO 445: GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA	131, 092, 747	234,853,438	328,611,706	409,398,719	598,364,728	534,324,423	273,745,953	251,431,091	263,407,071
UNIDAD EJECUTORA	PIM	PIM	PIM	PIM	PIM	PIM	PIM	PIM	PIM
001-775: REGIÓN CAJAMARCA-SEDE CENTRAL	34,060,851	55,074,867	85,034,516	76, 967,141	110,595,547	99,046, 466	143,730,651	190,059,330	215,109,156
002-776: REGIÓN CAJAMARCA-CHOTA	7,769,097	14, 354,160	15,001,137	23,510,756	20,786,556	16,801,294	14,068,938	16,647,703	16,488,342
003-777: REGIÓN CAJAMARCA-CUTERVO	7,711,045	21,734,755	18,997, 015	25,003,988	28,183,036	13,708,979	16,609, 031	24,204,554	7,895,204
004-778: REGIÓN CAJAMARCA-JAÉN	6,297,245	15, 307,029	16, 573, 906	18,563, 738	34,587,980	25,506,649	24,506,649	20,269,191	16,228,713
005-1335: REGIÓN CAJAMARCA PROGRAMAS REGIONALES-PRO REGION	56,892,121	111, 929, 266	186, 525, 153	261,168, 428	397,739,521	320,723	74,504,750		
100-779: REGIÓN CAJAMARCA -AGRICULTURA	15,205, 015	13,593,361	4, 115, 936	1,465,684	3,578,028	2,403,281	320,723	22,166	7,091
200-780: REGIÓN CAJAMARCA -TRANSPORTES	3,157,373	2,000,000	2,134, 453	2,718,984	2,401,860	783,718	5,211		
300-781: REGIÓN CAJAMARCA - EDUCACIÓN CAJAMARCA		0	24,400		492,200				
401-786: REGIÓN CAJAMARCA -SALUD CHOTA		590,000	205, 190					114,658	7,678,565
403-788: REGIÓN CAJAMARCA -SALUD JAÉN		270,000						113,489	

Fuente: MEF. SIAF. Consulta amigable, 06 de julio 2015.

Cuadro 5
Gobierno Regional Cajamarca: Avance de Inversión Pública Por Unidad Ejecutora (2007-2015)

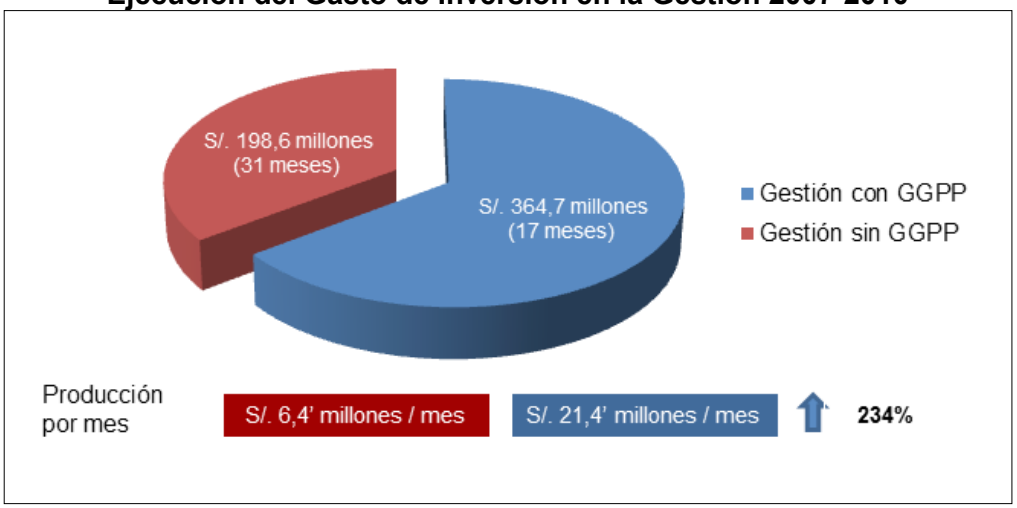
	2015		2014		2013		2012		2011		2010		2009		2008		2007	
PLIEGO 445: GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA	**131, 092, 747**	**33.2**	**234,853,438**	**64.1**	**328,611,706**	**72.2**	**409,398,719**	**80.8**	**598,364,728**	**70.2**	**534,324,423**	**48.2**	**273,745,953**	**53.1**	**251,431,091**	**26.6**	**263,407,071**	**35.0**
UNIDAD EJECUTORA	**PIM**	**Avance (%)**	**PIM**	**Avance (%)**	**PIM**	**Avance (%)**	**PIM**	**Avance (%)**	**PIM**	**Avance (%)**	**PIM**	**Avance (%)**	**PIM**	**Avance (%)**	**PIM**	**Avance (%)**	**PIM**	**Avance (%)**
001-775: REGIÓN CAJAMARCA-SEDE CENTRAL	34,060,851	40.8	55,074,867	35.9	85,034,516	64.3	76, 967,141	60.7	110,595,547	42.0	99,046, 466	43.7	143,730,651	38.5	190,059,330	21.4	215,109,156	28.1
002-776: REGIÓN CAJAMARCA-CHOTA	7,769,097	23.1	14, 354,160	73.7	15,001,137	70.4	23,510,756	55.5	20,786,556	36.6	16,801,294	39.3	14,068,938	63.8	16,647,703	40.6	16,488,342	51.9
003-777:REGIÓN CAJAMARCA-CUTERVO	7,711,045	50.2	21,734,755	86.3	18,997, 015	90.1	25,003,988	92.1	28,183,036	90.6	13,708,979	70.7	16,609, 031	55.1	24,204,554	34.5	7,895,204	55.3
004-778: REGIÓN CAJAMARCA-JAÉN	6,297,245	20.0	15, 307,029	83.6	16, 573, 906	44.0	18,563, 738	67.8	34,587,980	91.1	25,506,649	32.0	24,506,649	22.1	20,269,191	29.2	16,228,713	31.8
005-1335:REGIÓN CAJAMARCA PROGRAMAS REGIONALES-PRO REGION	56,892,121	21.9	111, 929, 266	55.4	186, 525, 153	76.5	261,168, 428	59.5	397,739,521	82.5	320,723	49.9	74,504,750	92.8				
100-779: REGIÓN CAJAMARCA-AGRICULTURA	15,205, 015	27.2		50.5	4, 115, 936	65.2	1,465,684	94.5	3,578,028	84.8	2,403,281	87.4	320,723	79.1	22,166	100.0	7,091	100.0
200-780:REGIÓN CAJAMARCA-TRANSPORTES	3,157,373	12.2		44.3	2,134, 453	73.8	2,718,984	13.6	2,401,860	39.5	783,718	18.8	5,211	0.0				
300-781: REGIÓN CAJAMARCA-EDUCACIÓN CAJAMARCA			0	0.0	24,400	57.3			492,200	97.7								
401-786: REGIÓN CAJAMARCA-SALUD CHOTA				100.0	205, 190	92.1									114,658	100.0	7,678,565	96.1
403-788: REGIÓN CAJAMARCA-SALUD JAÉN				99.5											113,489	100.0		

Fuente: MEF. SIAF. Consulta amigable, 06 de julio 2015.

Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

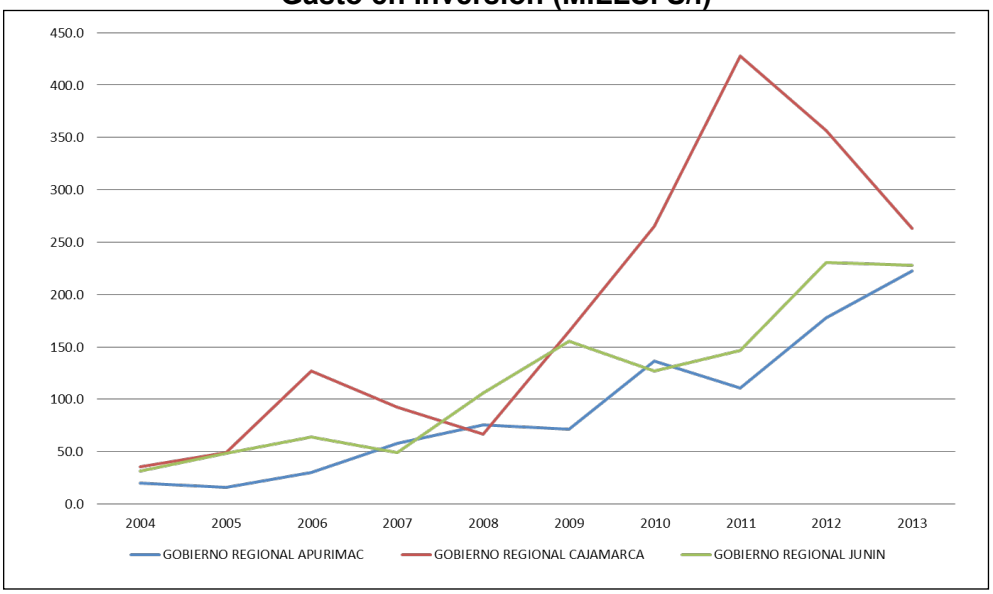
Gráfico 1

Gobierno Regional de Cajamarca
Ejecución del Gasto de Inversión en la Gestión 2007-2010



Fuente: Ejecución del gasto de inversión en los GR de Junín, Apurímac y Cajamarca.
Aporte de los Gerentes Públicos. SERVIR.

Gráfico 2
Gasto en Inversión (MILLS. S/.)



Fuente: Ejecución del gasto de inversión en los GR de Junín, Apurímac y Cajamarca.
Aporte de los Gerentes Públicos. SERVIR.

Resumen

El presente trabajo analiza el aporte de una innovación organizacional en un gobierno regional como parte del esfuerzo del desarrollo de capacidades en la gestión de inversiones públicas regionales, en el marco del proceso de descentralización peruano y sostenibilidad fiscal.

Con el modelo de descentralización peruano se buscó evitar poner en riesgo la sostenibilidad fiscal. Por tal motivo, a los gobiernos regionales no se les otorgó potestad para contraer deudas ni crear impuestos, pero debían contribuir a la mejora de la eficiencia, la eficacia y la efectividad del gasto público. Sin embargo, al estar tanto el instrumental fiscal como el conjunto de los sistemas administrativos concebidos bajo un enfoque de disuasión, por un lado, y la transferencia de funciones sin el respaldo financiero, de capacidades organizacionales ni humanas en gestión, por otro, no se generó el rendimiento esperado.

En esta perspectiva, y al encontrarse en un segundo período de gestión de los gobiernos regionales, estos optaron por crear o fortalecer algunas experiencias de órganos desconcentrados especializados en la ejecución de inversiones. Estos fueron los siguientes: a) los casos de Cajamarca (PROREGIÓN) y Loreto, que se establecieron como condiciones preestablecidas para la ejecución de fondos provenientes de operaciones de crédito externo y b) los casos de los gobiernos regionales que recibieron proyectos especiales del anterior INADE y los mantuvieron activos para el mismo propósito (Majes, Chavimochic, Chinecas y otros), o que los reorientaron como agencias especializadas de ejecución de inversiones (proyectos especiales Alto Mayo y Huallaga Central-Bajo Mayo-San Martín).

En este sentido, el Gobierno Regional de Cajamarca, en el período 2007-2010, creó una unidad ejecutora (PROREGIÓN) con capacidad de ejecutar programas regionales y que permita reducir las brechas de infraestructura económica y social priorizadas, como fue la electrificación rural y saneamiento urbano de Cajamarca, en base a que contaba con recursos fiscales como el canon y que permitieron el apalancamiento financiero para proveer los servicios mencionados antes de disponerlos luego de su realización en un futuro próximo.

El apalancamiento financiero fue factible de concretarse, pues las lecciones aprendidas de la gestión de la deuda externa de la década de los ochenta posibilitó un diseño institucional que exigía contar con una entidad pública especializada así como profesionales en gestionar deuda externa. Estos últimos debían mantener rangos salariales equivalentes a las entidades públicas nacionales.

Las expectativas para el Perú de una gestión estratégica de inversiones regionales se justificaban dada la reciente creación de este nivel de gobierno y que, en el período en análisis, aún no se diferenciaba de los volúmenes gestionados por los gobiernos locales. También se justificaban por lo que representaba el ciclo económico y donde el Estado debía acompañar, ya sea con servicios o inversiones de alcance regional, a megaproyectos privados como los que se gestionaban en el sector minero.

Si bien PROREGIÓN viene gestionando volúmenes de inversión diferentes al promedio regional de Cajamarca, estos son parte de la tendencia nacional, habiéndose incrementado en 726% desde el 2005 al 2014. Sin embargo, sucumbió a uno de los problemas del endeudamiento externo: la corrupción. Así, es materia de análisis el entrampamiento de una innovación financiera que debió significar una etapa tanto en la reducción de la pobreza como en el potenciamiento

de la gestión regional de nuevos instrumentos y la contribución a la diversificación productiva de Cajamarca. Además, debió funcionar como un nuevo instrumento de gestión de inversiones a ser promovido por el nivel nacional, en particular por el Ministerio de Economía y Finanzas dada su potencialidad no solo regional sino también macroregional.

Estas modalidades no forman parte de la estrategia de gestión de inversiones impulsada por la presente gestión para reactivar la economía, la cual ha priorizado otros instrumentos a nivel regional como la conformación de comités de inversión, el traslado de equipos técnicos, la asistencia personalizada para gestionar cartera de proyectos para reducir brechas de infraestructura económica y social, la elaboración de expedientes técnicos viables y con presupuesto asignado y la programación multianual de inversión pública (habiéndose puesto mayor énfasis en este instrumento).

Este tipo de innovaciones organizacionales deben contribuir a que la agenda social y ambiental forme parte de la productividad y competitividad regional, la misma que se viabilizará en tanto se rediseñe organizacionalmente y se contemple las particularidades de la cultura política local, de tal manera, de minimizar los riesgos de clientelaje e injerencia política. En ese sentido, el presente trabajo analiza las razones por las cuales las innovaciones organizacionales especializadas en la gestión de inversiones regionales no han formado parte de la estrategia antes señalada.

Ponencia 3: Aportes de los gerentes públicos a la descentralización: la implementación de la Gestión para Resultados de Desarrollo en el Gobierno Regional de La Libertad - Perú

José Luis Zavaleta Pinedo

Antecedentes

El año 2000 constituye un hito muy importante a escala internacional, cuando 189 países miembros de las Naciones Unidas alcanzan un consenso en torno a una visión de desarrollo traducida en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 18 metas y 41 indicadores. El compromiso fue implementar las acciones estratégicas necesarias para avanzar a logro de resultados en cada país. Estos objetivos se tradujeron en a) erradicar la pobreza extrema y el hambre, b) lograr la enseñanza primaria universal, c) promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, d) reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años, e) mejorar la salud materna, f) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, g) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y h) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Asimismo, en febrero de 2004, durante la segunda Mesa Redonda Internacional sobre Resultados de Desarrollo (SRDR: 2004) realizada en Marrakech-Marruecos, las agencias de desarrollo respaldaron los siguientes cinco principios centrales de la gestión para resultados: a) en todas las fases[180], enfatizar el diálogo sobre resultados, b) alinear las actividades de programación de monitoreo y evaluación con resultados esperados acordados, c) mantener el sistema de presentación de informes de resultados, tan simple, económico y fácil de usar como sea posible, d) gestión para, no por, resultados, y e) usar la información de resultados para el aprendizaje de gestión y toma de decisiones, así como para la presentación de informes y rendición de cuentas.

Tal como se precisa en el documento citado, el cuarto principio implica un cambio de mentalidad. “Se pasa de iniciar con los insumos y actividades planeados y después analizar sus posibles resultados e impactos esperados, a enfocarse en los resultados e impactos esperados para luego identificar qué insumos y actividades son necesarios para alcanzarlos” (SRDR, 2014: p.3).

En marzo de 2005, en el marco del II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, los países socios y los donantes respaldaron la Declaración de París que establece cinco compromisos de cooperación (con sus respectivos indicadores y metas) por parte de países donantes y receptores relacionados con la gestión para resultados. Dichos compromisos incluyeron la 1) apropiación, que significa que los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo; la b) alineación, entendida desde el supuesto en el cual los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios; la c) armonización, donde las acciones de los donantes buscan ser más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces; la d) gestión orientada a resultados, que hacía referencia a la administración de recursos

[180] En la fase de planificación estratégica; en la de implementación de programas y proyectos, cuando el monitoreo es necesario para evaluar el progreso e identificar ajustes; en la fase ex-pos de las intervenciones para evaluar resultados contra objetivos y otros factores y; también para evaluar sostenibilidad de la intervención, luego que ha pasado suficiente tiempo.

y la mejora de la toma de decisiones orientadas a resultados, y, por último, un elemento de f) mutua responsabilidad, el mismo que señala que tanto donantes como socios son responsables de los resultados del desarrollo.

El cuarto compromiso de cooperación hace énfasis en que los países cuenten con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a las estrategias de desarrollo nacionales y los programas sectoriales. En setiembre de 2008, en el marco del III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (en Accra), los ministros de los países en desarrollo y los países donantes responsables de la promoción del desarrollo, junto con los directores de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, suscribieron la Agenda de Acción de Accra, la misma que consta de 32 compromisos y/o acuerdos. En particular, presentamos el acuerdo 10, 22 y parte del 23:

> Acuerdo 10. El logro de resultados de desarrollo (y rendir cuentas abiertamente por esos resultados) debe ser parte central de todo lo que hacemos.
>
> Acuerdo 22. Nuestra tarea será juzgada por el efecto que nuestro esfuerzo colectivo tenga sobre las vidas de los pobres. También reconocemos que un mayor nivel de transparencia y rendición de cuentas respecto del uso de los recursos de desarrollo (tanto internos como externos) es un importante motor del progreso.
>
> Acuerdo 23. A fin de mejorar nuestra gestión para el logro de resultados, tomaremos las siguientes medidas: a) Los países en desarrollo fortalecerán la calidad del diseño, la implementación y la evaluación de políticas mejorando los sistemas de información, lo cual incluye, donde corresponda, desagregar los datos por género, región y estatus socioeconómico b) Los países en desarrollo y los donantes trabajarán para elaborar instrumentos de gestión de resultados eficaces en función de los costos, destinados a evaluar el efecto de las políticas de desarrollo y ajustarlas según sea necesario. Mejoraremos la coordinación y la conexión entre las distintas fuentes de información: sistemas nacionales de estadística, presupuestación, planificación, seguimiento y evaluaciones del desempeño de las políticas dirigidas por el país.

En síntesis, desde el nivel internacional, se han dado y se están haciendo esfuerzos muy importantes orientados a promover la gestión para resultados de desarrollo. En el caso peruano, con la Ley 28927-Ley de Presupuesto para el Sector Público para el año fiscal 2007, en su capítulo V denominado “Implementación del Presupuesto por Resultados”, se establece la aplicación de la gestión presupuestaria basada en resultados (artículo 12°), dándose inicio a programas piloto sustentados en la Gestión por Resultados (identificación y medición de resultados).

Otro hito importante en Perú se marca en el 2013, cuando se aprueba (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM) la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y su respectivo Plan de Implementación, el mismo que apuesta por una “gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano”. La política aborda cinco componentes o pilares y tres ejes transversales. El primer pilar destaca la relevancia para la gestión de políticas públicas, planes estratégicos y operativos; el segundo, el presupuesto para resultados; el tercero, la gestión por procesos; el cuarto, el servicio civil meritocrático y; el quinto, sistemas de información. Los ejes trasversales son: gobierno abierto, gobierno electrónico y articulación institucional. Como se puede apreciar, la política de modernización pretende profundizar algunos procesos que ya estaban en marcha (gobierno abierto y presupuesto para resultados) y abordar otros temas

nuevos como la reforma del servicio civil.

Según el plan de implementación, el año 2013 corresponde a la etapa de posicionamiento; 2014-2015 la etapa de desarrollo y; 2016-2021, la etapa de consolidación.

1. Problemática de la gestión pública

En el documento de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública se presenta la realidad problemática de la gestión pública, estableciéndose en general que, las entidades públicas siguen teniendo una limitada capacidad de gestión (capacidades de gobierno y de gerencia), lo que se traduce en la poca confianza de la población en el Estado y en ciudadanos insatisfechos, al no ver sus demandas atendidas con eficiencia y eficacia.

Específicamente, el documento en mención señala y explica las siguientes principales deficiencias de la gestión pública en Perú.

- Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público.
- Deficiente diseño de la estructura de organización y funciones.
- Inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos.
- Infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente.
- Inadecuada política y gestión de recursos humanos .
- Limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades.
- Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento.
- Débil articulación intergubernamental e intersectorial.

Desde nuestra perspectiva, la deficiencia en la que menos se ha avanzado y que es la más importante de todas tiene que ver con la inadecuada política y gestión de recursos humanos. Téngase en cuenta que el documento bajo análisis precisa que el principal problema de la gestión pública es la limitada capacidad de gestión. Por lo tanto, la solución tiene que ver con las capacidades de las personas que están laborando en el Estado (agenda pendiente). Por otra parte, y relacionado a esta reforma pendiente, está el tema de liderazgo (capacidad de gestión). El líder en una institución hace la diferencia, pues un líder es visionario, concertador, honesto, se rodea de equipos técnicos y hace articulación intergubernamental, intersectorial y público-privada; a fin de alinear las estrategias de los diversos actores de un territorio a los objetivos visionados. En otras palabras, con esta capacidad de liderazgo o con las capacidades del personal que trabaja en el sector público se pueden levantar las otras deficiencias señaladas.

Como se sabe, las personas son el agente de cambio por naturaleza. Sin embargo, en el caso del sector público, este rol es muy limitado. Aun así, dependiendo de la estrategia y la realidad de cada entidad pública, se puede identificar y tener casos de buenas prácticas gubernamentales en gestión pública. Precisamente, en el marco del Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública, Ciudadanos al Día viene distinguiendo anualmente a instituciones públicas que destacan en algunas de las categorías propuestas por esta organización.

2. Marco teórico

La Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD), como lo hemos resumido en los antecedentes, ha ido evolucionado como parte de un esfuerzo internacional de diversas instituciones y actores. Al respecto, un marco de referencia muy importante en esta dirección lo constituyen los cinco principios para la GpRD, establecidos en la segunda mesa redonda internacional sobre resultados de desarrollo, realizada en Marrakech (2004). El concepto de Resultados de desarrollo es transversal a estos principios, está presente en el diálogo y concertación en sus diferentes fases; en el monitoreo y la evaluación; en la medición e información; en la gestión; en la información para el aprendizaje y la toma de decisiones.

En particular, como ya se ha destacado, el cuarto principio sobre “gestión para, no por, resultados”, es el corazón del enfoque, al establecer una relación de causalidad inversa a la tradicional que se puede explicar, utilizando como referente, el concepto de cadena de valor y/o cadena de resultados. El gráfico 1 desagrega y recoge este cambio de paradigma.

Una forma de interpretar el gráfico es sosteniendo que la razón de ser de las instituciones púbicas es la de tener ciudadanos satisfechos (inicio de toda intervención o paso 1, es decir: se parte de las demandas ciudadanas o resultados deseados).

Desde la perspectiva de Moore (1998), el objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público, es decir, satisfacer los deseos de los ciudadanos o de la sociedad (paso 1), lo que equivale a alcanzar los objetivos y resultados planteados de manera concertada. Solo así, los directivos públicos darán sentido a su trabajo. Asimismo, la función del directivo es organizarse para atender lo que los ciudadanos requieren y valoran a través de su portafolio de bienes y servicios, lo que implica, la realización de actividades, proyectos y, el uso de presupuesto.

Nótese entonces la importancia de instrumentos de gestión como las políticas y los planes, en los cuales se establecen y priorizan precisamente las demandas ciudadanas a través de la cadena de objetivos. Con la aprobación de la Directiva 001 CEPLAN 2014, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, está claro que, a escala local y regional, uno de los instrumentos de gestión más relevantes es el Plan de Desarrollo Concertado, al cual deben articularse los demás planes.

Se infiere que, bajo el enfoque de GpRD, la gestión está orientada al ciudadano y, por tanto, implica un nuevo modo de organización con nuevos conceptos y herramientas.

Otras herramientas que este enfoque ha tomado tienen que ver con los modelos lógicos recogidos del enfoque del marco lógico de los años 70, el mismo que fue posteriormente rediseñado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), bajo el nombre de Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP). Específicamente, la matriz del marco lógico es una herramienta que permite recoger información de la cadena de resultados o de valor de una intervención; incluyendo los indicadores respectivos, medios de verificación y supuestos.

En el caso del Perú, como ya se ha señalado, la política de modernización de la gestión pública apuesta por una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano y establece una serie de conceptos y herramientas asociadas. A continuación, mostramos los conceptos asociados a un modelo lógico:

- Resultado Final (Impacto): es un cambio en las condiciones, cualidades o características inherentes a una población identificada, en el entorno en el que se desenvuelve o en las organizaciones que la sirven, tanto del sector público como privado. Corresponde a un objetivo de política nacional.
- Resultado Específico (Resultado): es el cambio que se busca alcanzar para solucionar un problema identificado sobre una población objetivo, y que a su vez, contribuye al logro de un resultado final. El resultado específico no constituye un fin en sí mismo.
- Producto: es el conjunto articulado (entregable) de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. Los productos son la consecuencia de haber realizado, según las especificaciones técnicas, las actividades correspondientes en la magnitud y el tiempo previstos.
- Actividad: es una acción sobre una lista específica y completa de insumos, que en conjunto con otras actividades garantizan la provisión del producto.
- Insumo: bienes y servicios necesarios y suficientes para llevar adelante la actividad.

Como se puede inferir, y haciendo la comparación, los conceptos de resultados están asociados al paso 1, del gráfico 1; el de producto, al paso 2 y, el de actividad e insumos al paso 3. Luego sigue el presupuesto. Es decir, sigue un modelo lógico.

Otro aspecto crucial del enfoque, relacionado con los instrumentos de gestión y en especial con los planes (segundo principio de la GpRD), es el relativo al monitoreo y evaluación de resultados esperados. Al respecto, ha sido usual pensar que el seguimiento podría reducirse (Kaplan & Norton: 2009). La mayoría de sistemas de control operativo y de gestión de las compañías se construyen alrededor de las medidas y los objetivos financieros, que tienen poca relación con el progreso de la empresa en la consecución de los objetivos estratégicos a largo plazo. Hoy sabemos que el seguimiento y la evaluación son procesos, requieren sustento y van más allá de los aspectos financieros (presupuesto). Para ello hay que tener un enfoque claro y este es el de GpRD, el mismo que nos da el marco de referencia para la actuación: modelo lógico, instrumentos de gestión (políticas y planes), presupuesto para resultados, organización adecuada, sistemas de información, etc.

Finalmente, entre otros aspectos, el enfoque propone pensar en sistemas de gestión del conocimiento, a fin de aprovechar los aprendizajes utilizando adecuadamente la información generada para el acompañamiento y la toma de decisiones (principio 5).

3. La experiencia en el Gobierno Regional de La Libertad

De acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, del año 2003, a la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial (GRPPAT) le corresponde ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado. En el caso de La Libertad, en enero de 2007 y con Ordenanza Regional 002 CR/R-LL, se aprueba la modificación de la estructura orgánica del Gobierno Regional de La Libertad (GRLL), creando el Centro Regional de Planeamiento Estratégico-CERPLAN.

En marzo de 2007, el GRLL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, convienen en iniciar el proyecto de Creación del Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CERPLAN) y del Sistema de Planeamiento Regional (SISPLAR). En febrero de 2008, el prime-

ro inicia operaciones y, según el Reglamento de Organización y Funciones 2011-GRLL (artículo 32°) CERPLAN es el órgano de asesoramiento encargado de la formulación del planeamiento estratégico de mediano y largo plazo. Por su parte, en el artículo 35° se establece que la Gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial es el órgano encargado de ejercer funciones específicas en materia de planificación operativa.

Como se puede inferir, CERPLAN inicia funciones antes de la dación de la directiva 001 CEPLAN-2014, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. En esta perspectiva, el proceso de planeamiento que promovió, siguió fases no necesariamente coincidentes con las que establece la citada directiva: en primer lugar, CERPLAN, previo diseño del proceso y de experiencias en dos provincias de La Libertad, inicia la formulación del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) La Libertad 2010-2021, la misma que implicó un proceso participativo y concertado y que llevó a establecer una visión regional y, bajo un enfoque de prospectiva, un escenario meta o escenario apuesta compatible con la visión regional. Además incluyó cinco desafíos importantes al 2021 y 64 metas, priorizado una Agenda Básica de doce resultados a alcanzar en el 2016 (hito intermedio establecido en el PDRC). De igual modo, el PDRC tiene una cartera de 59 programas a escala regional y alrededor de 200 ideas de proyectos priorizados con los mismos actores locales provinciales.

La siguiente etapa fue la de difusión-comunicación de los resultados priorizados en el PDRC La Libertad. Esta tuvo el objetivo de lograr su posicionamiento como base para la actuación de los principales actores del territorio en el marco de un Sistema de Planeamiento Regional (SISPLAR La Libertad).

Luego de la fase de difusión venia el reto mayor: la fase de implementación. Con esta perspectiva, desde CERPLAN se impulsaron los siguientes procesos relevantes: desde julio de 2011, se realizaron actividades de sensibilización y capacitación a Gobiernos Locales (planeamiento, gestión orientada a resultados, importancia de los Sistemas de Información, etc.); desde setiembre de 2011, se realizó un alineamiento de planes locales al plan regional y nacional; desde enero 2012, se priorizó el posicionamiento del enfoque de Gestión orientado a Resultados y desde enero de 2013, se llevó a cabo el alineamiento de las inversiones (programación estratégica).

Es muy importante hacer notar que, en el proceso de implementación, uno de los componentes más importantes es el relativo al posicionamiento del enfoque de Gestión orientado a Resultados al interior del GRLL. Este posicionamiento se inició en enero de 2012, un año antes que se aprobara y publicara el 8 de enero de 2013 la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y su respectivo Plan de Implementación que, como se ha señalado, apuesta por una “gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano”. Para llevar adelante este componente, CERPLAN, elaboró la “Guía Práctica: Gestión Basada en Resultados”. En ella se propone la siguiente ruta metodológica:

a. Sensibilización y capacitación en el nuevo enfoque de gestión pública.
b. Revisión de misión y visión institucional, identificación de competencias-funciones, de objetivos estratégicos y de productos / servicios principales.
c. Identificación y construcción de indicadores de producto.
d. Establecimiento de metas, indicadores de líneas base y responsables.
e. Validación de indicadores de producto y resultado e incorporación al Sistema de Información Regional-SIR.

f. Comunicación y retroalimentación.

La sensibilización y capacitación hace énfasis en los antecedentes y aspectos básicos del enfoque, en particular en su lógica casual que parte de las demandas ciudadanas. En especial, se hace énfasis en conocimiento y manejo de los instrumentos de gestión articulados intertemporalmente (Plan Nacional, PDRC, PEI; POI, Presupuesto) y, guardando la lógica o cadena causal del nuevo enfoque, esta lógica debe reflejarse en los niveles de objetivos-resultados y por lo tanto en los niveles y tipos de indicadores (Angel, 2013: p.18).

En el paso b de la ruta metodológica, se propone una matriz denominada de aspectos estratégicos (Angel, 2013: p.18) (tabla 1). Este formato es muy útil para el alineamiento estratégico de todas las unidades orgánicas de la organización. Se trata de compartir y posicionar en la mente de los responsables y trabajadores los principios conductores de la organización (visión, misión, valores). Asimismo, refrescar la idea de que atendemos demandas de la población (población objetivo) según competencias y funciones y que estas demandas deben estar recogidas en los objetivos territoriales (PDC) que programamos atender, estableciendo objetivos específicos (PEI). Esta matriz sirve para el alineamiento estratégico.

En los siguientes pasos, el tema es cómo hacemos operativa la estrategia, entendida como el compromiso con la visión, misión, objetivos y estrategia de la organización. Para ello, se utiliza el modelo lógico (tablas 1-5), el mismo que nos permite poner en acción la estrategia a través de una cadena de indicadores que vincula los resultados específico y final (objetivos estratégicos) con los indicadores y metas físicas de bienes y/o servicios[181] (producto) y los indicadores de actividades y/o proyectos de inversión, para al final vincular las actividades (POI) con el presupuesto.

3.1 Caso práctico: Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Como ejemplo para ilustrar la aplicación del enfoque, en las tablas 1-5 se muestra el caso de la gerencia regional de vivienda. Nótese que en su matriz de alineamiento estratégico (aspectos estratégicos) se considera la visión y misión de la institución. Pero, lo más importante de esta matriz es que a partir de los objetivos del PDRC y del PEI se define el portafolio de entregables (bienes y servicios-productos) asociados. Se considera también la categoría presupuestal, pues en los programas presupuestales los bienes y servicios se consideran productos y la idea es que haya coincidencia entre los portafolios de los bienes y servicios con los productos establecidos en los programas presupuestales.

Esta gerencia tiene dos subgerencias, la de vivienda y urbanismo y la de construcción y saneamiento. En este sentido, se tienen que considerar los resultados específico y final asociados a cada una de estas subgerencias, y su respectivo subportafolio de bienes y servicios, con sus indicadores y medios de verificación, lo cual se presenta en las tablas 2 y 3 para cada subgerencia respectivamente. Con estas matrices, lo que estamos haciendo es identificar, dados los resultados esperados (lo que la población demanda y valora), como las unidades orgánicas responden a estas demandas a través de su portafolio de bienes y servicios.

[181] CEPLAN en su guía metodológica institucional denomina Acciones Estratégicas Tipo A a los entregables (bienes y servicios).

Continuando con la cadena de valor, lo que se tiene que hacer ahora es definir las actividades (combinación de insumos) asociadas a cada uno de los bienes y servicios (entregables).

Teniendo claridad en esta lógica de actuación, viene la programación. Sobre la base de los indicadores definidos, se tiene que establecer metas de resultado, de bienes y servicios y de actividades (POI) y, terminado este proceso, se hace la vinculación con el presupuesto.

Establecidas las metas, en particular las de resultado y producto, estas deben ser ingresadas al Sistema de Información Regional, plataforma web en la que se van registrando los valores realizados a fin compararlos con los programados y encontrar la tasa de realización, para luego hacer el seguimiento y/o acompañamiento respectivos.

4. Lecciones aprendidas

Un factor que determina el logro de los cambios o procesos que emprenda una institución es el compromiso de los funcionarios (esencialmente la esfera de la Alta Dirección de una organización) y el apoyo político de la autoridades de turno. Sin embargo, la propuesta de estos cambios o procesos deben considerar una solidez técnica que garantice la claridad en el enfoque, la ruta metodológica y los instrumentos con los cuales se impartirá la implementación de una propuesta de cambio. Asimismo, es importante considerar una buena predisposición del equipo que desarrolle las actividades o tareas, acompañados por un liderazgo a nivel de los directivos.

El posicionamiento y establecimiento de un enfoque de gestión representa un cambio cultural; es por ello, que se debe tener claro desde el inicio que no se conducen de manera automática, sino que conlleva tiempo su desarrollo. Una muestra de ello, es el caso de la implementación del enfoque desarrollado en el Gobierno Regional de La Libertad, el cual tiene un avance significativo en algunas gerencias (vivienda, transportes, comercio exterior y turismo, salud, etc.), y en ciertos componentes (planes y sistema de información) del proceso; sin embargo, los resultados finales de la implementación de las medidas adoptadas requieren de un largo plazo para manifestar los cambios esperados.

Durante el proceso de implementación se presentan dificultades y retos que deben ser resueltos, encontrando nuevas alternativas. En cierta medida, la idea se resume en la siguiente expresión: “se aprende haciendo”. Y a lo largo del proceso, los cambios y reformas se van adaptando y mejorando. Por ejemplo, al formato de aspectos estratégicos se le incluyó la columna de categoría presupuestal.

Referencias Bibliográficas

Ángel, F. y Polo C (2013). Guía Práctica: Gestión Basada en Resultados.

Armijo, M, Bonnefoy J.C. Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Publicaciones. ILPES. Serie Manuales, N°45. 2005.

CEPLAN (2014). Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

GIZ. Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos. Extraído el 10 de Julio de 2015

desde http://www.pmsj.org.pe/nweb/publicas/CLAD/Metodologia_ZOPP_GTZ.pdf.

Kaplan, R. y Norton D. (2009). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. Harvard Business Review.

Moore, Mark (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona, Paidos.

PNMGP (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Presidencia del Consejo de Ministros. DS N.º 004-2013-PCM. Extraído el 11 de Julio de 2015 desde http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf.

SRDR (2004). Second International Roundtable, Managing for Development Results. Promoting a Harmonized Approach to Managing for Development Results: Core Principles. Annex 1. Marrakech. Extraído el 11 de Julio de 2015 desde http://www.mfdr.org/documents/2CorePrinciples05Feb04.pdf.

Recursos Normativos

Decreto Supremo Nº 004-2013-PCM. Aprueban la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Publicado en el diario oficial El Peruano, el 9 de enero de 2013. Extraído el 11 de julio de 2015 desde http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf.

Directiva N° 001-2014-CEPLAN. Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico- Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de abril de 2014.

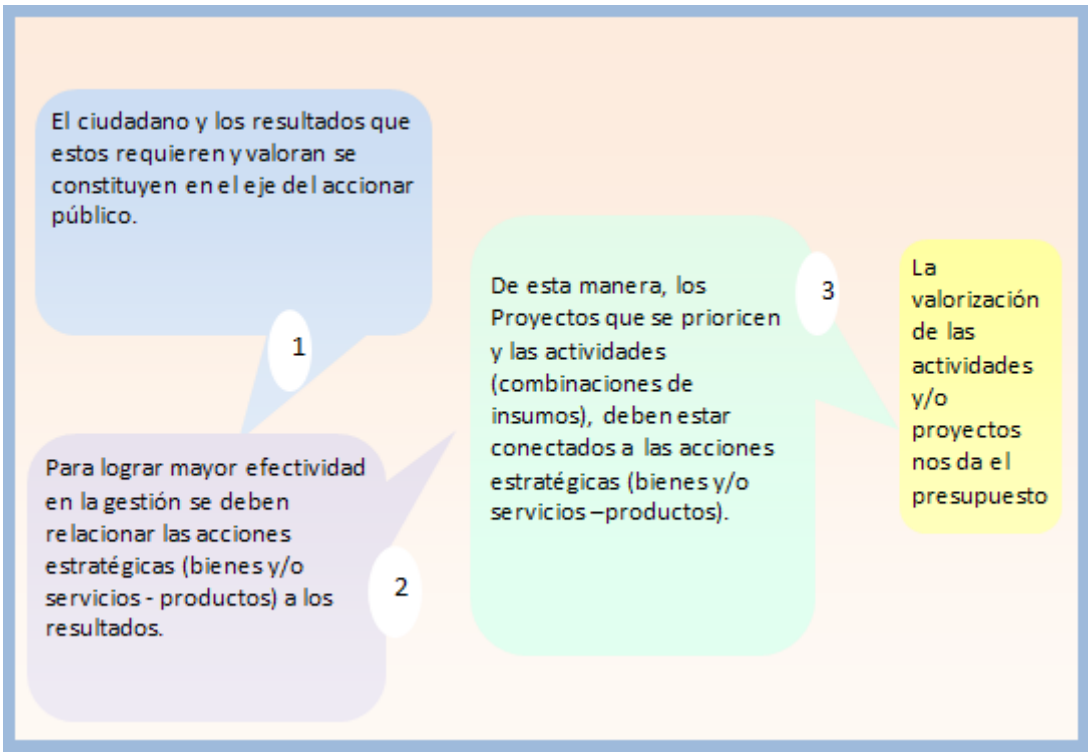
Reseña biográfica

José Luis Zavaleta Pinedo

Economista de la Universidad Nacional de La Libertad-Trujillo, magíster en Administración de Negocios de la Universidad ESAN, funcionario de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) y gerente del Cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR. Exgerente General Regional del Gobierno Regional de La Libertad, exgerente administrativo de la SUNAT, se ha desempeñado por más de quince años en diversos cargos directivos en el sector público tanto en el ámbito tributario y administrativo, así como a nivel regional y nacional.

Cuadros, tablas y gráficos

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1
Formato de aspectos estratégicos

DEPENDENCIA / ÁREA	GERENCIA REGIONAL DE VIVIENDA CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO					
VISION DEL GRLL: "Al 2016 Seremos un Gobierno Regional que lidera en el país el proceso de Mejores Prácticas Gubernamentales, orientadas a alcanzar los objetivos priorizados de Desarrollo Sostenible en la sociedad Liberteña; concertando para ello, con el sector público, privado y con la sociedad civil y practicando prioritariamente los valores de Excelencia Institucional y Honestidad".						
MISIÓN DEL GRLL	Somos un Gobierno Regional con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de nuestra competencia, que promueve el desarrollo sostenible de la sociedad Liberteña, en concordancia con los Planes de Desarrollo Nacional y Regional, concertando con el sector público y privado, con la participación de la Sociedad Civil.					
PRINCIPALES FUNCIONES/COMPETENCIAS (Art. 91 ROF GRLL)	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECIFICOS	PRODUCTOS	CATEGORIA PRESUPUESTAL	CÓDIGO Y NOMBRE PROGRAMA PRESUPUESTAL	GRUPO OBJETIVO
a) Formular y evaluar los planes y políticas regionales en materia de vivienda y saneamiento, en concordancia con los planes de desarrollo de los gobiernos locales, y de conformidad con las políticas nacionales y planes sectoriales.	PDCR 2010-2021 (Obj. Específico 2.1.3.): Promover el acceso de la población a servicios de vivienda, agua y desagüe eficientes, como un medio para alcanzar una vida saludable.	PEI GRLL 2011-2016 (Obj. General 4): Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios fundamentales de la población de la Región La Libertad.	**VIVIENDA** Viviendas promocionadas	9.001 Acciones Centrales	Sin programa presupuestal	Población Liberteña.
			Viviendas promovidas (Nuevas, construidas en sitio propio, mejoradas o ampliadas)	9.001 Acciones Centrales	Sin programa presupuestal	Población Liberteña con déficit de vivienda de los estratos C, D y E.
b) Promover la ejecución de programas de vivienda urbano y rural, canalizando los recursos públicos y privados, y la utilización de los terrenos del gobierno regional y materiales de la región, para programas municipales de vivienda.			Gobiernos Locales con Planos Prediales Arancelarios Aprobados.	9.001 Acciones Centrales	Sin programa presupuestal	83 Gobiernos Locales de La Libertad.
c) Incentivar la participación de promotores privados en los diferentes programas habitacionales, en coordinación con los gobiernos locales.						

d) Difundir el Plan Nacional de Vivienda y la normativa referida a la edificación de vivienda, así como evaluar su aplicación. e) Ejecutar acciones de promoción, asistencia técnica, capacitación, investigación científica y tecnológica, en materia de construcción y saneamiento. f) Apoyar técnica y financieramente a los gobiernos locales en la prestación de servicios de saneamiento. g) Aprobar los aranceles de los planos prediales con arreglo a las normas técnicas vigentes sobre la materia del Consejo Nacional de Tasaciones.			**SANEAMIENTO** Gobiernos Locales asistidos técnicamente en proyectos de agua y saneamiento rural.	9.001 Acciones Centrales	Sin Programa Presupuestal	18 Gobiernos Locales de La Libertad (Alta Prioridad según PRAYSAR).

Tabla 2
Matriz de resultados-Subgerencia de Vivienda y Urbanismo

Resultados	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Resultado Final		
Promover el acceso de la población a servicios de vivienda, agua y desagüe eficientes, como un medio para alcanzar una vida saludable	Índice de Competitividad: Pilar Evolución Sectorial y Desempeño económico Índices de Pobreza IDH	Estadísticas del INEI y de la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Reportes de satisfacción de CAD Estudios de satisfacción ordenados por el GRLL
	PBI per cápita (*) Var.% promedio PBI construcción últimos 5 años (*)	
	PBI Construcción / PBI Total	
	Porcentaje de viviendas con líneas de teléfonos celulares	
	Porcentaje de viviendas con Acceso a internet	
Resultado Específico		
Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios fundamentales de la Población de la Región La Libertad	Déficit Habitacional en La Libertad Número de familias liberteñas con viviendas nuevas, construida en sitio propio o mejorado o ampliado	Base de Datos elaborado por la Gerencia de Vivienda, Construcción y Saneamiento
PRODUCTOS		
Viviendas Promocionadas	Número de viviendas promocionadas por la Gerencia Regional de Vivienda Construcción y Saneamiento	Base de datos de la Oferta Inmobiliaria elaborado en la GRVCS - GRLL
	Número de familias informadas de la Oferta inmobiliaria	Registro de atenciones como Centro Autorizado
Familias acceden a viviendas nuevas, mejoradas y construidas en sitio propio	Número de familias que acceden a viviendas nuevas, mejoradas y construcción en sitio propio	Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y saneamiento, Fondo Mi Vivienda y Ministerio de Vivienda, construcción y saneamiento.

Gobiernos Locales liberteños con Planos Prediales Arancelarios, aprobados por la Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Cobertura de Gobiernos Locales liberteños con Planos Prediales arancelarios aprobados	Resolución Gerencial Regional (específica Gobiernos Locales con Planos Prediales Arancelarios Aprobados)
Terrenos del Estado promocionados para proyectos de vivienda social	Número de terrenos identificados para ejecución de proyectos de vivienda social.	Informe de la Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y saneamiento, y Programa de Generación de Suelo Urbano.

Fuente: Gobierno Regional de La Libertad.

Tabla 3
Matriz de resultados-Subgerencia de Construcción y Saneamiento

Resultados	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Resultado Final		
Promover el acceso de la población a servicios de vivienda, agua y desagüe eficientes, como un medio para alcanzar una vida saludable	Índice de Competitividad: Pilar Evolución Sectorial y Desempeño económico Índices de Pobreza IDH	Consejo Nacional de Competitividad Informes PNUD
	PBI per cápita (*) Var.% promedio PBI construcción últimos 5 años (*) PBI Construcción / PBI Total (*) % Usuarios satisfechos de la atención recibida / Total de población atendida en EESS x 100 (*)	Estadísticas del INEI (Censos de Población y Vivienda) y Actualización elaborada por la Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Reportes de satisfacción de CAD. Estudios de satisfacción ordenados por el GRLL
Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios fundamentales de la Población de la Región La Libertad	Porcentaje de viviendas con acceso al servicio de agua potable (*) Porcentaje de viviendas con conexión de red pública de alcantarillado (*)	ENAHO Estadísticas del INEI (Censos de Población y Vivienda) y Actualización elaborada por la Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
PRODUCTOS		
Gobiernos Locales asistidos técnicamente en proyectos de agua y saneamiento rural	Número de PIP de saneamiento con financiamiento para su ejecución por los gobiernos locales	Consulta Amigable del MEF y SNIP
	Número de PIP viables en saneamiento de los gobiernos locales asistidos técnicamente en materia de saneamiento	Declaratoria de Viabilidad emitida por el SNIP
	Gobiernos Locales asistidos técnicamente por la Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en proyectos de saneamiento rural.	Registro de Gobiernos Locales asistidos técnicamente (Convenios, Actas, Oficios) y PRAYSAR
	Número de Áreas técnicas Municipales de Agua y saneamiento Creadas y Fortalecidas	Ordenanza Municipal de creación del Área Técnica, Registro de asistencia a eventos de fortalecimiento.
Población con acceso a agua clorada apta para consumo humano.	N.° de Sistemas de cloración instalados	Informe de verificación de instalación de sistemas de cloración.

Fuente: Gobierno Regional de La Libertad.

Tabla 4
Plan Operativo Institucional 2015-Subgerencia de Vivienda y Urbanismo

PRODUCTOS	ACTIVIDADES A. INSTITUCIONALES	UNIDAD DE MEDIDA	METAS FÍSICAS	PROGRAMACIÓN				PRESUPUESTO
				T1	T2	T3	T4	
Viviendas Promocionadas por la Gerencia Regional de Vivienda Construcción y Saneamiento	1. Difusión del Programa Techo Propio a través de la atención al público en Centro Autorizado del Fondo Mi Vivienda	N.° de Familias atendidas	1000	250	250	250	250	*
	2. Realización de Ferias Inmobiliarias para promover el acceso a vivienda social	N.° de Ferias	2	0	1	0	1	*
	3. Difusión de la Oferta Inmobiliaria a través de Revistas	N.° de Revistas	3	0	1	1	1	*
Familias acceden a viviendas nuevas, mejoradas y construidas en sitio propio	1. Inscripción de Grupos Familiares elegibles en Programa Techo Propio para obtención de bono para Adquisición de Vivienda Nueva	N.° de Grupos familiares Elegibles	150	0	50	50	50	*
	2. Inscripción de Grupos Familiares elegibles en Programa Techo Propio para obtención de bono para Construcción en Sitio Propio	N.° de Grupos familiares Elegibles	70	0	20	25	25	*
Gobiernos Locales liberteños con Planos Prediales Arancelarios, aprobados por la Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento	1. Inspección Ocular a localidades que requieren aprobar o actualizar sus valores arancelarios	N.° de Localidades	10	0	10	0	0	*
	2. Emitir Resolución Aprobando los valores arancelarios de los planos prediales en gobiernos locales de la Región la Libertad	N.° de Resoluciones	1	0	0	0	1	*

Terrenos del Estado promocionados para proyectos de vivienda social	1. Actualización de Política Regional Lotes Dignos para el Pueblo aprobada con Ordenanza Regional N. ° 025-2010-GR-LL/CR	N.° de Política actualizada	1	0	0	0	1	*
	2. Identificación de terrenos del Gobierno Regional disponibles para ejecución de proyectos de vivienda	N.° de Terrenos	1	0	0	0	1	*
							TOTAL	143 223

Fuente: Gobierno Regional de La Libertad.

Tabla 5
Plan Operativo Institucional 2015-Subgerencia de Construcción y Saneamiento

PRODUCTO	ACTIVIDADES	UNIDAD DE MEDIDA	METAS FÍSICAS	PROGRAMACIÓN				PRESUPUESTO
				T1	T2	T3	T4	
	A. INSTITUCIONALES							
Gobiernos Locales asistidos técnicamente en proyectos de agua y saneamiento rural	1. Asistencia técnica a Gobiernos Locales en la formulación de PIP en Agua y saneamiento	N.° de PIP asistidos técnicamente	30	0	10	10	10	*
	2. Gestionar el financiamiento de PIPs de Agua y saneamiento de los Gobiernos Locales que lo solicitan	N.° de PIPs gestionados	10	0	0	5	5	*
	3. Eventos de capacitación en proyectos de saneamiento rural	N.° de Eventos	3	0	1	1	1	*
	1. Promover la creación de Áreas Técnicas Municipales	N.° de Áreas técnicas Municipales creadas	5	1	2	2	3	*
	2. Fortalecimiento de Áreas Técnicas Municipales a través de eventos de capacitación	N.° de Eventos	2	0	0	1	1	*
Población con acceso a agua clorada apta para consumo humano	1. Sensibilización a las autoridades locales de los distritos priorizados	N.° de Gobiernos Locales	28	28	0	0	0	*
	2. Diagnóstico de los Sistemas de Agua	N.° de Sistemas	100	0	100	0	0	*
	3. Instalación de Sistemas de Cloración	N.° de Sistemas de Cloración	5	0	0	2	3	*
						TOTAL		143 223

Fuente: Gobierno Regional de La Libertad.

Resumen

El Enfoque de Gestión para Resultado de Desarrollo (GpRD), ha sido un esfuerzo y compromiso asumido a escala internacional, en particular, en la Segunda Mesa Redonda Internacional sobre Resultados de Desarrollo, Marrakech-Marruecos-2004, donde los países, la banca multilateral, la cooperación técnica y otros actores, propusieron los principios centrales del enfoque. Este esfuerzo, en el caso de Perú, fue asumido inicialmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con la "Implementación del presupuesto por resultados"-2007, posteriormente (2013) se generaliza al sector público con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, la misma apuesta por una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano.

De los principios centrales de la GpRD, el cuarto principio, "Gestión para, no por, resultados", establece el corazón del enfoque, al proponer con claridad una relación de causalidad inversa a la tradicional, que se puede explicar utilizando como referente, el concepto de cadena de valor y/o cadena de resultados, por el cual, el ciudadano y los resultados que estos requieren y valoran se constituyen en el eje del accionar público.

El enfoque considera varios pilares o ejes de trabajo, así como diversas herramientas, enfoques y conceptos. Uno de los instrumentos más útiles que ayudan a hacer operativa la estrategia son los modelos lógicos, en particular el esquema de la matriz lógica. En el caso del Gobierno Regional de La Libertad, con el uso de una matriz ad hoc, se avanza en lo que se denomina el alineamiento estratégico, es decir, sirve de apoyo para ir posicionando y logrando el compromiso con la visión, misión, valores y objetivos institucionales, los que a su vez deben estar articulados a los objetivos y prioridades territoriales. Esta matriz establece el portafolio de bienes y /o servicios que la institución o unidad orgánica entrega a su público objetivo.

Adicionalmente, a fin de hacer operativa la herramienta de cadena de valor o de resultados, se utiliza la matriz lógica. Con este instrumento se logra articular los resultados (u objetivos) con el portafolio de servicios y/o bienes, y estos a su vez con las actividades y con el presupuesto.

Queda claro que, si bien se dispone en la actualidad de enfoques, metodologías y herramientas para implementar en el sector público, la GpRD debe concebirse como un proceso que implica una secuencia de acciones en función a objetivos y pilares que se desea ir implementando hasta logar el cambio cultural que implica este nuevo modelo de gestión.

V. Nueva estrategia de directivos públicos en el sector salud de Perú

Ponencia 1: La construcción de un cuerpo directivo de salud descentralizado

Arturo Javier Granados Mogrovejo

1. Introducción

El Perú ha iniciado, a finales del 2013, un proceso de reforma del sector salud que busca universalizar la protección en salud de todos los peruanos. Basado en avances de gobiernos anteriores, el Gobierno Nacional ha emitido veintitrés decretos legislativos al amparo de una histórica delegación de facultades del Congreso de la República. El paquete legislativo se ordena en cuatro pilares: (i) Ampliar la población protegida financieramente, (ii) Ampliar la oferta de servicios, (iii) Ampliar la protección de derechos y (iv) Fortalecer la gobernanza del sistema en todo el país y en todo el sector.

La reforma busca, por lo tanto, atender una de las demandas ciudadanas más extendidas en el mundo entero y en particular en la región de Las Américas: acceso a servicios de salud y financiamiento de su cobertura sanitaria. La presión ciudadana es grande, los stakeholders muy activos y de diferentes intereses, y los gobiernos nacionales y sub nacionales deben manejar estas presiones y ofrecer resultados de política.

La agenda intergubernamental para desarrollar o implementar este paquete se ha concertado con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) a través de prioridades de política en los cuatro ejes, a los que se ha agregado uno quinto “Mejorar la efectividad y eficiencia de las intervenciones de salud pública o colectiva” que se puede traducir como mejorar los indicadores sanitarios del país.

La magnitud, complejidad y horizonte temporal de los cambios iniciados plantea un desafío medular: ¿quiénes se hacen cargo de conducirlos, implantarlos y evaluarlos en un país descentralizado y de sistema de salud segmentado? Para enfrentar este trascendental propósito la propuesta de reforma se propuso como mandato de política, en el eje de Gobernanza, “Conformar un cuerpo de funcionarios y gerentes públicos de salud para la conducción estratégica del sector y la gestión de servicios de salud que tienen mayor cobertura poblacional”.

El sector público de salud –subsectores MINSA y Gobiernos Regionales- está compuesto por más de 100,000 trabajadores asistenciales nombrados y más de 30,000 contratados. Su presupuesto anual bordea los 13,500 millones de nuevos soles. Estas son las dimensiones del barco que tienen que tienen capitanear los directivos de salud desde la alta gerencia del MINSA hasta los microrredes y hospitales, pasando por las direcciones regionales de salud (25) y redes de servicios de salud.

Necesitamos un cuerpo directivo profesionalizado, acreditado como tal, bien remunerado, que ejerza la autoridad ante sus propios colaboradores como ante los agentes del sistema de salud que actúan con sus propias y legitimas o ilegitimas agendas. Un cuerpo directivo elegido bajo reglas de meritocracia y confianza que gestionará los cambios que necesitamos en el sistema de salud y que entregue los resultados que la gente espera y demanda. Los primeros números indican que necesitamos, conservadoramente hablando, unos 1500 directivos.

El esfuerzo de conformación de este cuerpo directivo en salud nacional y descentralizada recién

ha empezado. Desde el 2013 hemos trabajado en alianza con la Autoridad Nacional del Servicio Civil –SERVIR para formar un grupo de gerentes públicos de direcciones regionales de salud y de servicios de salud. Recientemente hemos abierto una convocatoria para los directivos de salud a nivel nacional y regional.

Sin embargo, el camino no está libre de resistencias y dificultades. En primer lugar el mecanismo de selección de este cuerpo de gerentes no es vinculante para los dos niveles de gobierno involucrados. En segundo lugar, al no ser una ruta única de entrada a las labores de conducción- dado que los cargos son de confianza bajo designación de los titulares de pliego- los candidatos que ejercen el rol no se sienten atraídos y dudan del mecanismo, y lo nuevos no tienen la certeza de ser reclutados efectivamente. Esta última dificultad la estamos experimentando ya con nuestros primeros gerentes públicos seleccionados y entrenados.

En tercer lugar, existen resistencias de gremios de salud que tienen una acción militante de oposición. El marco general de esta resistencia es la propia reforma del servicio civil tan necesaria en el país.

El mandato de política que la reforma de salud ha definido respecto al cuerpo directivo en salud, está delineando su estrategia para seleccionar a los directivos como para hacer realidad su inclusión en todo el aparato de salud en el nivel nacional como en el regional, proyectando el crecimiento anual de directivos para los próximos cinco años de cara el bicentenario de nuestra independencia.

2. Antecedentes

a. El proceso de descentralización

Desde el 2002 el Perú inició un nuevo proceso de descentralización mediante una reforma constitucional que dotó a la República Peruana de tres niveles de gobierno: nacional, regional y local o municipal. Bajo el marco constitucional los gobiernos sub nacionales poseen autonomía política, económica y administrativa en los campos y ámbitos de competencia. Asimismo el 2002 se completó el andamiaje legal de esta reforma política mediante la emisión de la Ley de Bases de la Descentralización, las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y gobiernos locales, y la convocatoria a elecciones de gobiernos sub nacionales.

En el caso específico de salud, las funciones de gobierno en salud y prestación de servicios en los ámbitos departamentales fueron transferidas a los gobiernos regionales mediante un proceso de acreditación que duró cuatro años aproximadamente. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud - MINSA, se quedó con las funciones rectoras de alcance nacional y con funciones de prestación en la capital del país que el 2015 fueron desconcentradas en el Instituto de Servicios de Salud - IGSS. En este contexto, durante los primeros años de la descentralización las autoridades sanitarias regionales, dependientes de los Presidentes Regionales, fueron seleccionadas y evaluadas mediante un mecanismo compartido con el MINSA. Este mecanismo fue abolido el 2008 mediante una modificación a la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales para, al amparo de su autonomía administrativa, precisar que los Presidentes Regionales designan a sus directores sectoriales como directivos de confianza, aunque establece que mediante concurso de méritos.

Este cambio de ley ha generado una dinámica de colocación de los directivos sectoriales regionales como cargos de libre designación, sin concurso alguno, y sin normativa nacional expresa.

b. El proceso de reforma del sector salud

El país está en pleno proceso de implementación de una reforma del sistema de salud que tiene como propósito lograr la cobertura universal de salud al 2021. Bajo la perspectiva de las dimensiones de la cobertura universal de la protección en salud, la reforma se concentra en lograr la mayor "cobertura poblacional" entendida como "más gente protegida"; la mayor "cobertura prestacional" es decir darle a los ciudadanos el más amplio plan de beneficios; y lograr la "cobertura financiera" que haga posible la protección y los beneficios a las personas.

Para lograr estos objetivos, el Poder Ejecutivo solicitó facultades legislativas al Congreso de la República, quién luego de una corta y encendida deliberación las otorgó[182] en setiembre del 2013. De esta manera el Ejecutivo Nacional promulgó veintitrés decretos legislativos en los cuatro pilares que se presentan a continuación: (i) más gente protegida financieramente, (ii) más servicios para las personas, (iii) más protección de derechos y (iv) más gobernanza del sistema.

En el pilar de gobernanza se han establecido un conjunto de mandatos de política referidos a la separación de funciones de gobierno de las de prestación de servicios, la especialización de las funciones rectoras de financiamiento, modulación de la prestación, supervisión y sanción, conducción estratégica y gerencia, entre otras. En este marco se ha establecido el mandato de política 4.5 *"Conformación de un cuerpo de funcionarios y gerentes públicos de salud para la conducción estratégica del sector y la gestión de los servicios de salud que tienen mayor cobertura poblacional"* sobre el que volveremos en la sección del caso presentado en esta ponencia.

c. La reforma del servicio civil y el cuerpo de gerentes públicos

El 2008 el Perú inició, en rigor, un proceso de reforma de sus servicio civil al amparo de la delegación de facultades legislativas del Congreso de La República al Ejecutivo Nacional para legislar en diferentes materias de cara al proceso de negociación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.

De esta manera se crearon la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR mediante el Decreto Legislativo 1023, el Cuerpo de Gerentes Públicos mediante el Decreto Legislativo 1024, la normas de capacitación y rendimiento para el sector público con el Decreto Legislativo 1025, así como un régimen especial facultativo para gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral mediante el Decreto Legislativo 1026.

En julio del 2013 el Congreso aprobó la Ley del Servicio Civil N° 30057 cerrando una etapa de creación del andamiaje normativo de una reforma modernizadora del empleo público que está siendo resistida por gremios sindicales y sectores políticos populistas.

En síntesis

La construcción de un cuerpo directivo en salud descentralizado se da en un contexto de pulsiones institucionales muy fuertes que jalonan al país a la modernización, pero río arriba. La descentralización como política de Estado se debate entre la promesa y el desafío, mientras que la reforma sanitaria debe vencer resistencias gremiales y construir incansablemente nuevos arreglos institucionales que aumenten al acceso. Por su parte, el novel servicio civil va aún ritmo, desde la perspectiva de las urgencias de la descentralización en salud y de los apremios

[182] Las facultades legislativas que, bajo el principio de colaboración de poderes, otorga el Congreso Nacional al Poder Ejecutivo excluye modificaciones a la Constitución, a las leyes orgánicas y presupuestales.

de la reforma sanitaria, pausado. Un cuerpo directivo en salud puede marcar la pauta de una descentralización efectiva y el éxito de una reforma sanitaria simple y ambiciosa.

3. Marco teórico

a. Una burocracia profesional en expansión

La expansión y profesionalización de la burocracia es un fenómeno moderno muy marcado y sin retorno. La profundidad de su importancia marca el devenir de los Estados y sus sociedades de manera muy significativa. Weber señala que la burocracia se sostiene en el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados mediante un ordenamiento normativo, cuyas actividades se ordenan por deberes oficiales, con atributos rigurosos de coerción y con un nivel de calificación para su ejercicio.

La burocracia moderna, por lo tanto, desarrolla un sentido de fidelidad con la administración no con las personas. La cita es muy ilustrativa: “Para el carácter específico de la moderna fidelidad a un cargo es esencial el hecho de que, en el tipo puro, el cargo no determine una relación con una persona, como la fe del vasallo o el discípulo en las relaciones de la autoridad feudal o patrimonial” (Weber, 2000: p.11).

La burocracia, aún en medio de pulsiones pre modernas, busca seguir objetivos funcionales. Su “señor” es un propósito, no una persona. No obstante, la tentación de resucitar las burocracias patrimoniales o prebendarias existe. Esto se da cuando los partidos políticos o sus sucedáneos en el gobierno “no insisten en las condiciones de pericia sino en los servicios prestados por los militantes al cacique del partido” (Weber, 2000: p.16). La historia parece conocida.

Asimismo, es importante anotar que la burocracia desarrolla un sentido muy intenso de Pertenecía a la administración y que en ella se incuba una inclinación al “derecho al cargo” que si es muy intenso dificulta llenar los puestos con eficiencia técnica y obstaculiza las posibilidades de hacer carrera en el orden jerárquico del servicio público. Esta inclinación de la burocracia colisiona con la democracia que busca relativizar su sentido de estatus. La contraposición no es artificiosa. El relevo periódico de los jefes electos de las organizaciones públicas y el reemplazo de los altos mandos de la cadena jerárquica choca con el cuerpo burocrático. Es preciso anotar que la arbitrariedad de la democracia se orienta por el mandato de los gobernados y por los jefes de los partidos depositarios de ese mandato. En nuestro caso de análisis esta tensión es crucial.

b. La creación de valor público

Las preguntas de fondo para las organizaciones públicas, sus aparatos burocráticos en conjunto y sus mayores directivos electos, designados o de carrera que proponen Moore & Khagram (2004) forman parte de su triangulo estratégico: (i) ¿cuál es el “valor público que la organización trata de producir?, (ii) ¿qué “fuentes de legitimidad y apoyo” deben ser invocadas para que la organización adopte medidas y proporcione los recursos necesarios para sostener el esfuerzo para crear ese valor?, y (iii) ¿qué “capacidades operativas” se requieren para obtener los resultados deseados?

El valor público, si bien es un concepto subjetivo, puede ser visto como la entrega de beneficios sociales para los ciudadanos, reconocidos como tal por estos, de modo que, parafraseando los influjos del sector privado, obtengamos la mayor rentabilidad social de los recursos públicos que se invierten. La noción de valor público genera un círculo virtuoso porque al entregar bienes y servicios útiles y satisfactorios para los ciudadanos se produce la legitimidad y credibilidad de

la acción pública, lo que es una consecuencia y, a la vez un flujo que retroalimenta la confianza de los servidores en el valor social de lo que "producen".

c. La Dirección Pública Profesional - DPP

La conducción de las burocracias y la implementación de las reformas administrativas requieren un alto grado de desarrollo de los sistemas de alta dirección pública (Iacoviello, 2011: p.2). En este sentido, la expansión de la DPP se convierte en un indicador de la profundidad de los procesos de reforma y en un motor de las mismas.

Un análisis de la trayectoria de la profesionalización de la alta dirección pública en América Latina, realizada por Iacoviello, Llano y Strazza nos muestran como los factores políticos ponen reparos en la instauración de sistemas de DPP. Los políticos resisten los cambios porque limitan sus prerrogativas y éstas actúan, a su vez, como una amenaza para los funcionarios de carrera. La cultura clientelar y los rasgos patrimoniales de la política se extienden hacia el cuerpo directivo. Frente a estos problemas estructurales hay iniciativas para profesionalizar los segmentos de funcionarios de libre designación o de confianza lo que permitiría darle flexibilidad a los cuerpos directivos dando margen de maniobra a los políticos que gobiernan por mandato popular. Resalta, asimismo, que la instauración formal de los sistemas contrastan con su funcionamiento real.

La DPP es un espacio directivo por excelencia, que ha sido "apropiado" casi exclusivamente por los políticos. Refiriendo el caso español se observa que "Los criterios por los que se han cubierto los puestos de dirección en el sector público han sido unas veces exclusivamente políticos, en otras ocasiones de naturaleza técnica o funcionarial y, en fin, en ciertos momentos ha primado una orientación "mixta" que pretendía formalmente justificar la elección de la persona tanto en pautas políticas como técnicas (pero en ese complejo binomio siempre habrá un elemento que "devore" o "cortocircuite" al otro, y habitualmente será el primero al segundo" (Jiménez, 2009: p.16).

La revisión de Jiménez sobre casos europeos es ilustrativa. El caso del Reino Unido con el Senior Civil Service donde hay prolijidad en la descripción de los puestos más altos que tienen un "contacto epidérmico" con el espacio político. En Alemania la expresa alusión a los "funcionarios políticos" o los "dirigenza pública" de Italia.

Asimismo, es importante señalar que el cuerpo directivo se sitúa entre el "gobierno" y la "función pública" o empleo público. Jiménez refiere que esta franja intermedia está "plagada de tensiones, puesto que ese nivel directivo ya está siendo ejercido por profesionales de la política o por criterios de designación política o por altos funcionarios pertenecientes a estructuras corporativas de la propia Administración Pública…". Destaca por lo tanto que el cuerpo directivo de más alta jerarquía tiene el rol de mediar los mundos de la política con la administración haciendo posible la política pública y la creación de valor.

4. El caso: la construcción de un cuerpo directivo de salud descentralizado

a. El acuerdo político intergubernamental

Como hemos anotado las funciones de salud están fuertemente compartidas entre los niveles nacional y regional. En tal sentido, la conducción del sistema sanitario y la prestación de servicios de salud requiere un trabajo colaborativo y de alta coordinación política y ejecutiva entre el Ministerio de Salud y los Gobiernos Regionales.

En este marco, el Ministerio de Salud y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR

definieron un acuerdo de prioridades de política que desde el 2012 se reafirma y renueva sobre cinco prioridades de política:

- Ampliar la cobertura poblacional de protección en salud.
- Ampliar y mejorar los Servicios de Salud.
- Fortalecer la protección de los derechos de los usuarios.
- Mejorar la gobernanza del sector público de salud.
- Mejorar la efectividad y eficiencia de las intervenciones de salud pública o colectiva.

En este marco de prioridades de política se acordó enfrentar el problema de limitada capacidad directiva de los establecimientos de salud. Así el 2012 en la prioridad de política "Mejora de la gestión hospitalaria" se acordó "Generar capacidades en 100 gerentes hospitalarios a nivel nacional, a través de un programa de formación de gerentes públicos". El 2014 se amplió el acuerdo para "Fortalecer la capacidad de conducción de la autoridad sanitaria y de la gestión de los servicios de salud", para lo cual se decidió "Conformar el cuerpo de gerentes públicos en salud a nivel de Direcciones Regionales de Salud - DIRESAs y Redes de Salud, bajo diferentes modalidades y generar capacidades en gerentes de servicios de salud a nivel nacional, a través de un programa de formación de gerentes públicos".

El 2015, con las nuevas políticas autoridades regionales, se proyectó un acuerdo similar agregando algunos elementos clave: "Conformar y fortalecer el cuerpo directivo en salud a nivel de DIRESAs y Redes de Salud y hospitales, bajo diferentes modalidades, estableciendo una escala remunerativa".

Como hemos resaltado, el acuerdo político intergubernamental apunta ya a un cuerpo directivo en salud, a diferentes modalidades - no solo "gerentes públicos de SERVIR"- y a una escala remunerativa en el entendido de que debemos compensar predictivamente y de manera atractiva a los que van a dirigir la salud en todo el territorio nacional, sin tener que esperar a la transición de todo el aparato público al nuevo régimen del servicio civil. Este es un salto cualitativo importante luego de dos años de esfuerzos que no han sido todo lo fructuosos que se esperaban. Políticamente este enfoque puede marcar un derrotero importante que analizaremos más adelante.

b. El mandato de política de la reforma de salud sobre cuerpo directivo

El primer semestre del 2013 el libro blanco de la reforma del sector salud explicitó, en el pilar de mejorar la gobernanza, la necesidad de desarrollar un componente sobre la dimensión directiva de los cambios a conducir e implementar. De esta manera, en el lineamiento de "fortalecimiento de la rectoría del sistema de salud" propuso el mandato de política 4.5 "Conformación de un cuerpo de funcionarios y gerentes públicos de salud para la conducción estratégica del sector y la gestión de los servicios de salud que tienen mayor cobertura poblacional".

La justificación del mandato señalaba que el sistema de salud requería de un cuerpo de autoridades y gerentes cuyo encargo es implementar la reforma de salud, monitorear y ajustar el proceso mientras se implementa, y gestionar los resultados sanitarios que el país necesita.

Asimismo, se evidenciaba que el rol de conducción del Ministerio de Salud y de los gobiernos regionales en su ámbito territorial, requería de profesionales de alta especialización en gobierno y gerencia para liderar a los aparatos públicos encargados de regular los mercados de salud, supervisar, evaluar y ejecutar las políticas nacionales y sub nacionales en materia sanitaria.

Se identificaron como serias dificultades la alta rotación del cuerpo de profesionales que so-

portan el pensamiento y la conducción estratégica sectorial e intergubernamental, la ausencia de una política que atraiga a los mejores talentos y la tensión entre la confianza política y los mecanismos de selección y evaluación de cuadros directivos sobre todo a nivel sub nacional. A nivel regional, se había agudizado la frecuencia de cambios de los directores regionales de salud, existiendo casos donde el promedio de duración de la máxima autoridad regional era tres meses, lo que producía una alta inestabilidad institucional que produce problemas de gestión en los servicios y riesgos para la salud.

Este problema se volvió endémico cuando el mecanismo de selección de autoridades sanitarias regionales vía concurso y de evaluación compartida MINSA-Gobierno Regional fue derogado en el segundo quinquenio de la actual descentralización hacia el año 2008. El argumento fue la autonomía administrativa de los gobiernos sub nacionales.

En el campo de la gestión de los servicios, se observaba una situación crítica expresada en demoras en la atención de los pacientes, maltrato a los usuarios, carencia de medicinas en los establecimientos, deficiencias en el manejo de los recursos y casi inexistente gestión por resultados. La gerencia de los servicios, por lo general está en manos de profesionales de la salud sin especialización en gerencia y con competencias de atención de personas no en gestión de resultados e innovación. Esta situación exigía una urgente renovación en la conducción y operación de los servicios con equipos de profesionales altamente calificados, con competencias gerenciales, en permanente formación y con soporte para mejorar su desempeño.

El mandato 4.5 que la reforma proponía explicitó los arreglos institucionales que debían emprenderse:

- El Ministerio de Salud en coordinación con SERVIR definirán e iniciarán el plan de implementación en el segundo semestre del 2013, con miras a iniciar la primera dotación de 50 gerentes de gobierno y 200 de servicios de salud el 2014.
- El Ministerio de Salud, SERVIR y los Gobiernos Regionales definirán los montos de presupuesto que aportarán de sus pliegos para la programación presupuestal correspondiente.
- Modificación de la Duodécima disposición transitoria, complementaria y final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-LOGR, modificada por Ley N° 28926 (8 de diciembre de 2008) que permita la designación de directores regionales de salud por modalidad de concurso bajo el procedimiento definido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil que combine méritos y criterio de confianza por período determinado, sujeto a evaluación. Asimismo, modificar el artículo 21° literal C de la LOGR para que los titulares del pliego regional puedan designar sus directores regionales sectoriales bajo la modalidad referida líneas arriba.

c. Los acuerdos ejecutivos y su implementación

Las prioridades establecidas entre el MINSA y los Gobiernos Regionales se fueron implementando a través de decisiones ejecutivas pactadas en el seno de la Comisión Intergubernamental de Salud – CIGS. De esta manera el 2012 se realizó la Primera Convocatoria de la Escuela Nacional de Administración Pública y VII Convocatoria del Cuerpo de Gerentes Públicos para la selección y formación de los Gerentes de Servicios de Salud. El objetivo era reclutar 30 profesionales de la salud altamente capacitados para la Seguridad Social y 100 para los hospitales de los Gobiernos Regionales. Se postularon 3786 profesionales, de los cuales 77 fueron seleccionados.

Estos profesionales seleccionados entrenados en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) en habilidades y competencias, como en herramientas de gestión pública que les permitirían gerenciar los servicios de salud a nivel regional.

El 2014 se realizó la IX Convocatoria de incorporación al Cuerpo de Gerentes Públicos específicamente para dos puestos tipo: Director Regional de Salud y Gerente Director Ejecutivo en Salud, cada uno de ellos con 25 vacantes para todas las direcciones regionales de salud del país. Luego del lanzamiento de la convocatoria, se han incorporado al cuerpo de Gerentes Públicos 35 profesionales, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva de SERVIR. Ese mismo año se realizó la XII Convocatoria de incorporación al Cuerpo de Gerentes Públicos para Directivos del Ministerio de Salud y de las Direcciones Regionales de Salud, para un cupo de 90 vacantes. Luego del lanzamiento de la convocatoria, se registraron un total de 480 aptos para las postulaciones, incorporándose finalmente al Cuerpo de Gerentes Públicos 72 profesionales.

Estas convocatorias nos han dado como resultado un cuerpo directivo conformado por 168 profesionales. De este cuerpo Directivo se ha asignado a 21 gerentes públicos a los Gobiernos Regionales de ApurÍmac (1), Moquegua (3), San Martin (2), Tacna (2), Tumbes (2), Ministerio de Salud (3), Instituto de Gestión de Servicios de Salud (4), Seguro Integral de Salud (1) y otras entidades como fuera del sector salud.

d. Las perspectiva de los políticos regionales y los "gerentes públicos"

Los acuerdos políticos y los esfuerzos administrativos para identificar y seleccionar gerentes públicos para el cuerpo directivo en salud desde el 2013 contrasta con los resultados de colocación de éstos en la primera y segunda línea directiva sanitaria tanto en instancias de gobierno sub nacional como en las entidades de prestación directa de servicios.

La cifra es contundente: 147 de 168 no han sido colocados y esperan en la banca de SERVIR. El año 2014 la Autoridad Nacional del Servicio Civil tuvo que extenderles la "vida" a los gerentes que no han sido requeridos luego de un año en la reserva del "Cuerpo de Gerentes Públicos".

¿Dónde está el problema? La mayoría de gobernadores regionales, a pesar de expresar formalmente su reconocimiento a los avances que representan los gerentes públicos de SERVIR, manifiestan no estar debidamente enterados de la existencia de una cartera de directivos disponibles para sus dependencias de salud. La mayoría expresa su preocupación y escepticismo porque los directivos técnicos del cuerpo de gerentes no compartan el ideario político de sus agrupaciones, y manifiestan que la naturaleza de los altos y medianos directivos es de confianza o de libre designación. Les preocupa, además, que estos directivos técnicos cuestionen a su gobierno y a sus funcionarios. Algunos gobernadores y consejeros regionales tienen una reserva política debido a las resistencias de los sindicatos y gremios a la implementación de la Ley del Servicio Civil y a los gerentes públicos como punta de lanza de esa reforma. En este sentido, indican que prefieren no enemistarse con los gremios y buscan evitar los conflictos que afecten la paz laboral.

Los gerentes públicos, por su parte, tienen una evaluación similar, la que complementan con observaciones de carácter procedimental para su implantación en los gobiernos regionales. En primer término, indican que los gobernadores tienen que pagar favores políticos a sus correligionarios, que desconfían de técnicos que no conocen y que podrían tener filiaciones políticas opuestas, y que ponen su confianza en los lazos políticos y no en la capacidad técnica. Los gobernadores, expresan algunos gerentes, buscan docilidad en los funcionarios que colocan en los puestos para tener discrecionalidad en el manejo del aparato público. Observan, también, el papel militante de los gremios de trabajadores que hacen incidencia en los colegiados legislati-

vos de los gobiernos regionales para bloquear su incorporación como ha sucedido en algunos casos. En el campo más procedimental, señalan que no existe una estrategia para promoverlos o "marketearlos", que el proceso administrativo para colocarlos en el puesto es largo y pesado (hasta cuatro meses), sumado a los celos que tienen los trabajadores que laboran en las entidades públicas y que los resisten o boicotean su incorporación. Finalmente, los directivos en ciernes, señalan que los gobiernos regionales tienen toda la discrecionalidad del caso y que la modalidad de "gerentes públicos" no es vinculante.

Conclusiones y recomendaciones

Las exigencias proceso de descentralización y de la reforma del sector salud requieren el concurso de un cuerpo directivo que se haga cargo de superar los graves déficits de desempeño sub nacional, y permita implementar las medidas de cambios para lograr mayor acceso a servicios. Los hechos nos muestran que la sola existencia y exigencia de procesos macros, como los referidos, no son suficientes para producir una profesionalización de la dirección pública. La gran necesidad que tenemos de crear valor público no mueve por si misma las perillas necesarias. La necesidad existe, pero no se ha activado la demanda real por factores que saltan a la vista.

En primer término, podemos que las fuerzas que hay que enfrentar para lograr conformar un cuerpo directivo en salud con el propósito de profesionalizar la función directiva para lograr objetivos de desarrollo sanitario e implementar reformas son monumentales: tendencias de la cultura política, las correlaciones de poder local, las resistencias de la burocracia y de los grupos de incidencia. De cara a éstas fuerzas, un acuerdo formal de políticas e incluso de decisiones ejecutivas entre directivos, no alcanza.

El patrimonialismo de la política a nivel regional y local es muy acentuado, lo que impide una implantación de un modelo basado en el mérito, débilmente enlazado con las necesidades de la confianza política. Si bien, ese patrimonialismo se puede definir como pre moderno o arcaico, lo cierto es que estamos frente a la tensión entre la profesionalización de la dirección pública y la democracia real. La vía de la conformación técnica de un cuerpo directivo con un acuerdo político formal, remarcamos, es insuficiente.

Es menester, entonces, entender la dinámica de la confianza política. De hecho, los políticos indican sus propios recelos. Los técnicos no le dan confianza. Por su parte, los mismos gerentes públicos que viven en las regiones, que trabajan en los aparatos públicos, sin ser directivos, viven la cultura política reinante y conocen su dinámica. Ellos saben que hay un puente roto, consideran que las reglas vigentes para su inclusión son débiles y que en el estado actual de las cosas no hay mucho futuro. Los más antiguos en la banca del cuerpo de gerentes, sobre todo, son conscientes de esto.

En el caso analizado, el tema es que la puerta de entrada a la dirección efectiva del aparato público no existe como tal. Para los políticos no hay forma de ponerle puertas al monte. Cada cual ve y define cómo compone su alta gerencia, cómo la renueva, y cómo la premia si es que lo hace. Todos ellos quieren efectividad y resultados, lo hemos podido ver cuando nos acercamos a ellos, pero en su mayoría no están dispuestos a pagar el precio.

Recomendaciones

- Desarrollar un mecanismo mixto expreso de confianza y mérito. En nuestro caso el divorcio que enfrentamos o que perciben los políticos hace inviable la propuesta de cuerpo directivo de salud.

- Establecer una puerta o puertas de entrada específicas basadas no solo en incentivos sino en obligatoriedad.
- Explorar mecanismos alternativos de profesionalización de los directivos de libre designación que están en ejercicio, innovando en medidas de acreditación o certificación progresiva. Es claro que vamos contra corriente procurando innovaciones "contra natura" de la cultura política.
- Desarrollar una estrategia ad hoc de colocación unida al paquete de las medidas de reforma sanitaria y de modernización del proceso de descentralización.

Bibliografía

CLAD (2003, noviembre). *Carta Iberoamericana de la Función Pública. XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. Bolivia: Santa Cruz.

Jiménez, R., Olmeda, A. & Mendieta, M. (2009). *La dirección pública profesional en España*. Madrid: Marcial Pons.

Benavides, F. (2010, noviembre). *Acerca de la formación de los profesionales de salud pública, algunos avances y muchos retos*. Informe SESPAS 2010. Gaceta Sanitaria, N° 24, pp. 90-95.

Figueroa-Huencho, V., Pliscoff-Varas, C. & Araya-Orellana, J. (2014). *Desafíos a la formación de los futuros directivos públicos del siglo XXI.* Convergencia Revista de Ciencias Sociales, 21(64), pp. 207-234. Extraído el 22 de julio de 2015 desde http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v21n64/v21n64a9.pdf

Iacoviello, M, Llano, M. & Strazza, L. (2014, julio 6-8). *Profesionlización de la alta direccion en América Latina: Algunas experiencias comparadas*. Documento presentado en el VI Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia, Chaco.

Jarillo-Soto, Edgar, & López-Arellano, Oliva (2007). *Salud pública: objeto de conocimiento, prácticas y formación*. Revista Salud Pública, 9(1), pp. 140-154. Extraído el 29 de julio de 2015 desde http://www.scielosp.org/pdf/rsap/v9n1/v9n1a14.pdf

Ministerio de Salud (2013). *Lineamientos y medidas de reforma del sector salud*. Lima: Consejo Nacional.

Moore, M. & Khagram, S. (2004). *On creating public value. What business might learn from government about strategic management*. Working Paper, 3. Cambridge: Corporate Social Responsibility Iniciative- Harvard Kennedy School.

Oslak, O. (2002). *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública.* IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Santo Domingo, República Dominicana, 27-28 de junio. Publicado en Arellano, David (et al.) (2003). *Retos de la profesionalización de la función pública,* CLAD, AECI/MAP/FIIAPP. Venezuela.

Paz, E. (2014). *Valor público: una aproximación conceptual*. 3C Empresa, 3(1), pp. 30-41. Extraído el 19 de julio de 2015 desde http://ojs.3ciencias.com/index.php/3c-empresa/article/view/170

Trefogli Wong, G. A. (2013). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público: estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimientos en el servicio civil peruano (2008-2012)*. (Tesis de Licenciatura). Lima: PUCP.

Weber, M. (2000). *¿Qué es la burocracia?* Ediciones elaleph.com

Reseña biográfica

Arturo Granados Mogrovejo

Comunicador Social con Maestría en Desarrollo Sustentable de la Universidad Complutense de Madrid, especializado en Dirección Pública y Gestión del Desarrollo Local en Zaragoza-España. Diplomado en Estudios de Género de la Universidad Católica del Perú. Actualmente es Director General de Descentralización del Ministerio de Salud. Se ha desempeñado como asesor de diferentes gobiernos regionales en la formulación de planes de desarrollo, rediseño organizacional y planes estratégicos de salud. Se ha desarrollado como especialista en comunicación, participación y descentralización de los proyectos PHRplus y PRAES, proyectos en el campo de la descentralización y reforma del sector salud, coordinando el componente de asistencia técnica de formulación e implementación de planes estratégicos de salud, en su evaluación participativa y en su monitoreo. Ha sido *team leader* del componente de descentralización del proyecto PRAES de USAID. Posteriormente ha sido coordinador del componente de Descentralización del proyecto Health Systems 20/20 de USAID. Asimismo ha sido Coordinador Técnico de Programa del proyecto Políticas en Salud de USAID.

Resumen

La conformación de un cuerpo directivo en salud descentralizado en el Perú es un esfuerzo intergubernamental en proceso bajo las apremiantes necesidades de la descentralización peruana y de la reforma sanitaria en implementación. Producto de un esfuerzo muy grande de reclutamiento 168 gerentes públicos de salud viven los vaivenes de la política peruana regional que no los asimila, en medio de la tensión entre la confianza política y el mérito técnico. Este trabajo describe cómo es ese proceso y sus grandes limitaciones.

El desarrollo de un cuerpo directivo en salud es una estrategia medular para lograr los propósitos de la reforma peruana del sector salud. La creación de valor público en el caso de salud está alrededor de entregarles beneficios tangibles a los peruanos en materia de protección financiera en salud, acceso a un plan de beneficios, como a una efectiva protección de los derechos en salud. Para estas proposiciones de valor, la reforma sanitaria peruana ha desarrollado un componente de gobernanza que tiene como uno de sus mandatos la conformación de un cuerpo directivo de salud para conducir la implementación de los cambios que se esperan para lograr el acceso universal.

La implementación de este mandato ha implicado una serie de acuerdos políticos y técnicos, como esfuerzos administrativos y de recursos muy significativos. No obstante, este empeño se ha tropezado con la cultura política patrimonial y las reglas de autonomía administrativa y política de los gobiernos sub nacionales peruanos poniendo en evidencia las contradicciones entre la confianza política y el mérito técnico a la hora de definir la línea directiva que maneje el aparato burocrático. Este panorama exige un golpe de timón en la estrategia para articular de manera eficiente el mérito y la confianza y dotar a las regiones peruanas de un cuerpo directivo que gobierne el aparato público y entregue los resultados que los ciudadanos necesitan.

Ponencia 2: Desafíos de la Gestión de una Dirección Regional de Salud

Gustavo Martín Rosell De Almeida

Introducción

Emprender una gestión en una Dirección Regional de Salud en el Perú representa un importante esfuerzo para enfrentar las condiciones y situaciones inherentes a la gestión y al contexto dado, pero sobre todo a las limitaciones y vicios de un sistema público complejo y desconectado de las necesidades de las personas a las que debe atender.

La Región San Martín ocupa una superficie de 51,253.87 Km^2 (3,9% total nacional), entre selva alta y baja. Se organiza políticamente en 10 provincias y 77 distritos. En el año 2014, y de acuerdo al INEI (2014), contaba con una población de 829.520 habitantes, que representaba el 2.7% de la población nacional. Así mismo, posee núcleos altamente dispersos y de reciente conformación.

La Dirección Regional de Salud San Martín – DIRESA SM - es el órgano técnico normativo desconcentrado del Gobierno Regional responsable de formular, adecuar, implementar, controlar y evaluar las políticas de salud en la región, encargada de la evaluación y monitoreo de la promoción de la salud; la prevención y control de los riesgos y daños; la regulación y la fiscalización sectorial de los servicios y bienes relacionados a la salud; y la conducción y organización de los servicios públicos ofertados por los Hospitales, Redes, microredes de servicios de salud, agentes cooperantes, unidades orgánicas, y sociedad civil organizada en el ámbito de su jurisdicción sanitaria.

Durante el 2011, se produjeron algunos sucesos que determinaron el accionar de la DIRES, condicionando su desempeño y resultados institucionales en los siguientes años, siendo los más importantes: el rediseño institucional, la huelga de trabajadores, el traslado de la sede institucional de la ciudad de Tarapoto a la capital Moyobamba, la epidemia del dengue, el embargo de cuentas de medicamentos, entre otros. A principios del 2012, al iniciar nuestra gestión, la Dirección Regional se avocó a implementar el proceso de reorganización en el marco del Rediseño impulsado por el Gobierno Regional de San Martín, lo cual implicó el establecimiento de las funciones y perfiles adecuados al nuevo marco normativo y para lo cual se reorganizaron las redes de servicios de salud separando las funciones sanitarias de las administrativas propias de las Unidades Ejecutoras y fortaleciendo los equipos de gestión de ambas partes.

Asimismo, se trabajó en la implementación y fortalecimiento del Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil - (PAIMNI), programa prioritario del Gobierno Regional dirigido a fortalecer, articular e integrar los esfuerzos sectoriales, acciones intergubernamentales, las organizaciones sociales de base y los hogares en la lucha para la reducción de la desnutrición crónica en la región San Martín. El objetivo fue disminuir la desnutrición crónica de niños y niñas menores de cinco años y en mujeres embarazadas y en edad fértil, con un enfoque de desarrollo integral en distritos de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional.

Pese a los problemas que se afrontaron desde el inicio, la ejecución de los recursos por parte de las Unidades Ejecutoras y luego de las Oficinas de Operaciones fue acorde a lo esperado (>95%), siendo concordante con el desarrollo de las actividades previstas y mejorando la calidad del gasto en los años subsiguientes.

Al inicio de la gestión, la organización tenía serias limitaciones tanto en la cantidad de recursos humanos, competencias para el puesto, como en su articulación lo cual repercutía en la implementación de los procesos y actividades consignadas en los Planes Operativos acorde a la Estructura Funcional Programática, limitando la respuesta institucional frente a los problemas sanitarios. Para ello se desarrollaron estrategias en el ámbito, político, técnico, social y financiero, lo cual dio como resultado, al cabo de tres años de gestión, la mejora de los procesos y resultados sanitarios y de gestión administrativa.

1. Antecedentes

A mediados del año 2011, el Gobierno Regional de San Martín, encabezado por su Presidente Regional, decide la incorporación de un Gerente Público en el cargo de Director Regional de San Martín, para lo cual solicita a la Autoridad de Servicio Civil se le presenten algunas alternativas con el perfil requerido. Luego de recibir la información de la situación de la Región por parte de la gerente de Desarrollo Social, tomamos la decisión de aceptar el reto. Al asumir el cargo el 2 de enero del 2012, se realizó un diagnóstico inicial considerando tres componentes: (1) contexto político, (2) situación del sistema de salud, y (3) aspectos socio-culturales.

En cuanto al componente político, el proceso de descentralización iniciado hace algunos años y hecho efectivo principalmente a través de Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783) del año 2002, presumía un avance sustantivo en el acercamiento de la toma de decisiones y la gobernanza a los pobladores del interior del país; sin embargo, en el sector salud esto supuso más bien un distanciamiento entre el ente rector, los órganos intermedios y los servicios finales (niveles estratégico, táctico y operativo); con la consecuente pérdida del principio y ejercicio de la autoridad, aparición de múltiples modelos de gestión, detrimento de las competencias laborales, debilitamiento de la toma de decisiones y desgobierno. Sin embargo, el Gobierno Regional de turno, liderado por el Presidente Regional y respaldado por el Consejo Regional, resolvió que era necesario fortalecer sus áreas de gerencia y equipos técnicos para poder cumplir sus compromisos ante la población, para lo cual emprendió un rediseño Institucional, capacitó al personal y convocó gestores con experiencia, algunos de ellos Gerentes Públicos de SERVIR. El contexto en que se desarrolló la gestión se enmarca en los prolegómenos y el inicio de la Reforma en Salud.

La situación del sistema de salud de la Región, estaba caracterizada entre lo más saltante por: (1) La DIRESA contaba apenas con catorce trabajadores debido a la reubicación de la sede institucional de la ciudad de Tarapoto a la capital Moyobamba, habiendo dejado a personal experimentado, acervo documentario y presupuesto en la antigua sede; (2) Conflictos laborales cuyo antecedente próximo era la firma de un Acta en el año 2011 entre el sindicato y el Gobierno Regional, y cuya exigencia en su cumplimiento conllevaron a una huelga de tres meses (abril-junio 2012) y a múltiples reuniones no exentas de tensión entre las autoridades y los dirigentes del sindicato, (3) Falta de un sistema de planificación orientado a los objetivos institucionales y de una cultura de la planificación sanitaria por sobre la presupuestación; (4) Desarticulación entre el primer y segundo nivel de atención, con inobservancia a las normas de atención; (5) Deficiencias en la captación y atención de pacientes asegurados por el SIS, con decisiones particulares de algunos trabajadores que les restringía el acceso a la atención y a los medicamentos; (6) Ausencia de mecanismos de monitoreo, vigilancia y evaluación de la gestión sanitaria y administrativa; (7) Brecha y distribución inequitativa del personal de salud; (8) Falta de oportunidad y transparencia en las adquisiciones y contrataciones, entre otros. Por

otro lado, los establecimientos de salud, sobre todo los hospitales, tenían serias deficiencias en infraestructura, equipamiento, funcionamiento, abastecimiento de medicamentos e insumos y limitada capacidad resolutiva para atender satisfactoriamente la demanda. Lo cual se reflejaba en una alta mortalidad materna y neonatal, alta tasa de desnutrición crónica infantil y anemia, altas tasas de morbilidad general e infecciones intrahospitalarias.

En cuanto a los aspectos socio-culturales y los determinantes de la salud, cabe resaltar que la Región San Martín se encuentra en una zona de selva, con características propias para la transmisión diferentes enfermedades endémicas (dengue, leptospirosis, leishmaniosis, malaria, fiebre amarilla, parasitosis, etc.), sumadas a otras transmisibles y no transmisibles (VIH, TBC, lepra, diabetes, cáncer, etc.). El perfil epidemiológico es el resultado de la interacción de diferentes determinantes y, principalmente del comportamiento del ser humano respecto a su entorno. En el departamento, existe un alto porcentaje de migración con crecimiento desordenado, deterioro del medio ambiente y los problemas por falta de saneamiento y servicios públicos, adicionalmente, buena parte de la población se ha venido enfrentando a los problemas surgidos del narcotráfico, terrorismo, crisis económica, desastres naturales, plagas; pese a lo cual, una buena parte, han logrado insertarse satisfactoriamente al sistema productivo principalmente agroindustrial. Los procesos sociales también han ocasionado algunas particularidades entre las diferentes comunidades y provincias, apreciándose rivalidades, chauvinismos, posicionamiento de algunos actores (frentes de defensa, comités de lucha, sindicatos), exclusión de comunidades originarias, competencia por infraestructura pública, etc.

2. Marco teórico

Las organizaciones, para el mejor cumplimiento de sus funciones y objetivos, establecen una división del trabajo. Existen dos divisiones: la horizontal, donde se divide el trabajo en tareas; y la vertical, que genera una estructura jerárquica según las responsabilidades de decisión. A ésta se la denomina pirámide organizacional. Sus niveles son:

- Nivel superior o estratégico: Elabora las políticas y estrategias. Determina los objetivos a largo plazo y el modo en que la organización ha de interactuar con otras entidades. Se toman decisiones que afectan a toda la organización. En este nivel se encuentran el presidente, el directorio, el gerente general, etc.
- Nivel medio o táctico: Coordina las actividades que se desarrollan en el nivel inferior u operativo, así como las decisiones que se toman y que afectan a un sector, área o departamento específico. En este nivel se encuentra el gerente sectorial, administración, etc.
- Nivel inferior u operativo: Su función es realizar en forma eficaz las tareas que se realizan en la organización. Se realizan tareas rutinarias programadas previamente por el nivel medio. Pertenecen a este nivel empleados administrativos, asistenciales, etc.

En el nivel superior se elaboran las políticas y estrategias de la organización, en el nivel medio se realiza el control de la gestión realizada, y en el nivel operativo se plantea cómo debe realizarse la actividad que se desarrolla o el servicio que presta. Estos niveles fueron considerados en el rediseño organizacional y en la elaboración de los documentos de gestión.

Tanto la práctica como el estudio sistemático de la integración de los niveles estratégicos, tácticos y operativos en la dirección estratégica indican que no existe un modelo universalmente aplicable, ya que cada sector u organización tiene particularidades que lo singularizan. La generalización de modelos particulares de dirección estratégica aplicados en otros sectores,

organizaciones o lugares suelen traer consigo errores y fracasos, por lo que es recomendable desarrollar modelos propios o hacer las modificaciones acordes al contexto para su aplicación.

En tal sentido, la dirección estratégica es asumida en su extensión como un proceso iterativo y holístico de formulación, implantación, ejecución y control de un conjunto de procesos, que garantizan una interacción proactiva de la organización con su entorno, para coadyuvar a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de su objetivo social. Se debe considerar que la efectividad de la implantación de la dirección estratégica depende de algunas variables como: cultura, liderazgo del cambio, ajuste de la estructura a las estrategias y la formulación de políticas para garantizar la alineación y coherencia del proceso de implantación y ejecución de las estrategias.

Para lograr la coordinación de las tareas que involucra la división del trabajo, se distinguen diversas modalidades de interacción entre las personas que conforman la organización a los cuales se conceptualiza como los elementos más básicos de la estructura según Mintzberg (1979), estos han sido tomados en cuenta en el modelo de toma de decisiones y en la articulación de las unidades orgánicas y órganos desconcentrados:

- Adaptación o ajuste mutuo: El ajuste mutuo se refiere a las posibilidades de coordinación del trabajo basadas en la comunicación informal. En él, el control del trabajo se encuentra en manos de los propios operarios. Puede ser algo propio de trabajos muy simples, pero también puede prestarse a trabajos de alta sofisticación que requieren de la coordinación informal de especialistas. Se puede lograr por el simple proceso de la comunicación informal (como la conversación entre dos operarios), no siendo determinante el papel de un eventual supervisor para que las cosas funcionen.
- Supervisión directa: La supervisión directa se refiere al caso de un superior que coordina el trabajo de sus subordinados directos, asumiendo la responsabilidad por el cumplimiento de la tarea global. La coordinación se logra cuando una persona asume la responsabilidad por el trabajo que ejecutan otros, emitiendo órdenes e instrucciones y supervisando sus acciones.
- Normalización o estandarización de los procesos de trabajo: La estandarización de procesos de trabajo ocurre cuando se especifican y programan los contenidos. Por ejemplo, el personal que debe foliar los documentos durante toda su jornada, independientemente del tipo de producto que esté haciendo, tiene una especificación de su trabajo en términos de estandarización de procesos. La coordinación se logra a través de especificar o programar los contenidos de los trabajos generalmente, mediante normas, reglas y procedimientos que se deben llevar a cabo para desarrollar por cada uno de los operarios. En definitiva, se establece el “cómo” han de realizarse las labores.
- Normalización o estandarización de los productos: La estandarización de productos, en cambio, requiere de la especificación del resultado del trabajo. Se logra la coordinación al especificar los resultados del trabajo, dimensiones del producto o del desempeño. En concreto, lo importante es aclarar “qué” debe hacerse.
- Normalización de las habilidades o destrezas: La estandarización de destrezas y conocimientos de los trabajadores, no intenta estandarizar el trabajo a ser realizado, sino las habilidades y capacidades requeridas para ejecutarlo debidamente. La coordinación se logra al precisar las habilidades o destrezas requeridas para desarrollar los trabajos. Lo relevante en este caso es determinar “quién” es el más apto para desarrollar la tarea.
- Normalización o estandarización de las reglas: Son las reglas que afectan el trabajo, las que se controlan generalmente a nivel de toda la organización, para que todo el personal funcione de acuerdo con el mismo conjunto de doctrinas.

Durante el periodo de gestión se desarrollaron distintos modelos de Gestión, iniciando por acciones para hacer frente a la coyuntura y los imprevistos (gestión del caos) para luego ir desarrollando modelos de gestión por procesos y gestión por resultados (ver cuadro 1). Estos modelos se fueron utilizando simultáneamente pero en diferente proporción durante los tres años (ver gráfico 2).

La Gestión del Caos es un modelo que utiliza la teoría del caos para conocer e intervenir organizaciones caracterizadas por su inestabilidad, por la presencia de fenómenos auto-organizativos, por la predominancia de procesos de carácter no lineal y por la presencia del azar en la determinación de sus acciones futuras, ocasionado un rumbo imprevisible. Este modelo exige la creatividad e inteligencia emocional frente a la contingencia e incertidumbre del caos. Durante la gestión este modelo fue útil para hacer frente los conflictos sociales, la inobservancia de normas, desabastecimiento y falta de recursos, entre otras situaciones y problemas.

> "La Gestión por Procesos es un enfoque metodológico, en el uso de técnicas y herramientas que comprende los aspectos relacionados al mejoramiento y al cambio de los procesos, su implantación en la organización, la visualización de nuevas estrategias de trabajo, el diseño o rediseño de las actividades y la implementación de un cambio en sus tres dimensiones: la tecnológica, la humana y la organizativa. Asimismo, uno de los aspectos más importantes es el control de los procesos para asegurar la calidad de su ejecución y de los productos o servicios obtenidos. Este modelo se fue implementando durante el primer año de gestión y consolidándose en dos años posteriores. Las acciones realizadas mediante este modelo fue la elaboración e implementación de técnicas y herramientas relacionadas al mejoramiento y cambio de los procesos de interrelación (Rediseño Institucional), sistema de planificación, el sistema de supervisión, monitoreo y evaluación, toma de decisiones, entre otros" (ESAN, S/A).

La Gestión por Resultados, como enfoque que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas de la organización a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados, se fue implementando a finales del primer año y desarrollándose en los dos años posteriores. Se dio énfasis al logro de objetivos y metas institucionales en un entorno de productividad (eficacia y eficiencia) los cuales fueron medidos a través de tableros de control y mecanismos de evaluación.

3. Análisis de la experiencia

Durante la gestión se tuvo que hacer frente a diversos problemas coyunturales y situaciones que dificultaron el logro de los objetivos, pero que principalmente pusieron a prueba la capacidad gerencial y la propuesta de un nuevo modelo de organización estructural y funcional.

Los problemas más álgidos han sido los relacionados a la gestión de recursos humanos, no solo por la falta de médicos especialistas y profesionales de la salud dispuestos a laborar en el interior del país y más aún en provincias alejadas, sino también por las debilidades y ausencia de una política integral de recursos humanos que permita incentivar el trabajo en la gestión en salud tanto en la sede institucional de la Dirección Regional de Salud como en sus órganos desconcentrados administrativos y asistenciales. Este problema se agudizó contraproducentemente luego de la implementación del Decreto Legislativo 1153, debido a que el personal asistencial obtuvo mayores beneficios e incentivos trabajando en los establecimientos de salud, lo cual si

bien ha significado un importante avance en la mejora salarial, pero que sin embargo, generó un desfase con el personal administrativo ya que el incentivo al cuerpo directivo (F4 y F3) fue prácticamente nulo y la falta de permanencia en los cargos debido a las desventajas económicas dificultó la implementación de los planes establecidos incluyendo la capacitación para las funciones que desempeñaban.

Al inicio de la gestión, el Sindicato de trabajadores mantenía un pliego de reclamos de 29 puntos cuya exigencia de cumplimiento se sustentaba en un Acta firmada el 12 de mayo del 2011 con el Gobierno Regional. Esta situación generaba un escenario de tensión constante por amenaza de huelga, que finalmente se concretizó el 2 de abril del 2012 con tres meses de paralización y convulsión social. Finalmente y sin llegar a un entendimiento más allá del cumplimiento de los acuerdos previos, se levantó la huelga y en lo sucesivo se trató de mejorar las relaciones a través de las mesas de diálogo permanentes.

Entre las principales restricciones que se identificaron en la gestión de recursos humanos podemos mencionar: (1) Restricción Normativa, (1.a) Impedimento de doble percepción o incentivos efectivos para el personal de salud, lo cual hace que los escasos especialistas y personal calificado no puedan seguir laborando en sus establecimientos, teniendo que buscar trabajo en la parte privada o en otras regiones; (1.b) Falta de una normatividad nacional que uniformice los incentivos y remuneraciones tanto del personal administrativo como del personal asistencial (personal nombrado, Contrato Administrativo de Servicios - CAS, Salud Básica - PSB, Comités Locales de Administración en Salud - CLAS, servicios terceros), lo cual si bien se corrigió en parte para el personal asistencial en setiembre del 2013 con el Decreto Legislativo 1153, no ocurrió lo mismo con el personal directivo y administrativo. (2) Restricción Presupuestal, (2.a) Insuficiente disponibilidad en gasto corriente para ejecutar las actividades operativas, ya que la mayor proporción de recursos es destinado a cerrar la brecha de recursos humanos; (2.b) Salarios no acordes al costo de vida ni las responsabilidades; (2.c) Falta de instrumentos estandarizados para la evaluación de la calidad de gasto. (3) Restricciones Coyunturales, (3.a) Dificultades de acceso y condiciones poco favorables para el desarrollo personal y profesional de los trabajadores y sus familias en el interior del país; (3.b) Escasez de profesionales especialistas y otros profesionales de la salud (sicólogos, tecnólogos médicos, enfermeras, químicos farmacéuticos, etc.); (3.c) Competencia entre los servicios públicos y privados por los pacientes, siendo muchas de las veces, los mismos trabajadores de los establecimientos públicos quienes desaniman su uso y derivan a los pacientes a sus propios negocios.

Por otro lado, la implementación de los cambios estructurales y funcionales en la Dirección de Salud y sus órganos desconcentrados consistentes en la separación de las funciones administrativas (Unidades Ejecutoras que se incorporaron a las Oficinas de Operaciones a cargo de Gerentes Públicos de SERVIR), de las funciones de gestión sanitaria (Redes de Salud a cargo de profesionales de salud) generaron resistencia de algunos directivos y funcionarios que vieron mermada su capacidad discrecional de decidir sobre los recursos institucionales y los procesos logísticos. La presión mediática, sindical y de resistencia fue abordada en forma integral conjuntamente con los actores políticos del Gobierno y Consejo Regional y con el Comité de Gestión de la Dirección Regional de Salud. Esta decisión permitió una mejor calidad de gasto y transparencia en los procesos administrativos y logísticos.

Si bien los recursos financieros en la administración pública son por lo general insuficientes, al inicio de la gestión no se contaba con presupuesto para desarrollar las actividades mínimas necesarias para cumplir con las funciones propias de la institución debido a que el presupuesto

se había quedado en la antigua sede institucional, a lo que se sumaban los problemas de deudas anteriores y embargo de cuentas de medicamentos por parte de los cesantes y jubilados. Esta situación se fue superando gracias a la gestión realizada por la Dirección Regional ante el Gobierno Regional, el Ministerio de Salud y el SIS, lográndose una mejora sustantiva en el financiamiento y una ejecución más eficiente, dejando sin deudas a la próxima administración.

Otra dificultad que se hizo frente fue la ausencia de una cultura de gestión basada en la Planificación y control de la ejecución y enfocada al abordaje de los principales problemas de salud en forma sostenida y oportuna, lo que obligaba a multiplicar esfuerzos, principalmente en los últimos meses del año, para tratar de cumplir con las metas físicas y financieras. Este problema arraigado en todos los niveles de gestión (nacional, regional y local) dificulta la previsión de recursos y distrae los esfuerzos hacia los objetivos sanitarios. Así por ejemplo, en el mes de octubre del 2012 la Región recibió 11 millones de soles adicionales para la operación y equipamiento de los Programas Estratégicos de salud (PPR), se tuvo muy corto tiempo para su ejecución, pero finalmente se consiguió, gracias al trabajo de las Oficinas de Operaciones y la Dirección Regional.

4. Aplicaciones concretas

El Director Regional de Salud de San Martín es responsable entre otras funciones de formular e implementar las políticas de salud regionales y la gestión de la Salud Pública; desarrollar y fortalecer la función rectora del sistema de salud; gestionar y desarrollar los recursos humanos considerando sus funciones y responsabilidades; desarrollar, implementar y hacer el seguimiento de la planificación operativa y estratégica; desarrollar, implementar y evaluar el desarrollo de sistemas y servicios de salud, organización y gestión en el nivel regional y provincial.

Para dar cumplimiento a las funciones inherentes al cargo y hacer frente a los aspectos negativos de la situación encontrada, se establecieron los objetivos, metas y estrategias para estructurar y conducir a la nueva organización; incorporando las actividades y acciones en planes operativos tanto de la DIRESA como de sus órganos desconcentrados. Entre las medidas adoptadas más relevantes y que causaron mayor impacto podemos mencionar: (1) Nueva estructura de gestión territorial, en la que las unidades de gestión administrativa propiamente dichas (Unidades Ejecutoras) fueron separadas de las unidades de gestión sanitaria (Redes de Salud) para mejorar sus procesos, fortalecer sus competencias de acuerdo a sus funciones y evitar que el personal responsable siga dando prioridad a la ejecución presupuestal sobre la gestión de los servicios de salud, los objetivos sanitarios y la calidad de gasto. Esto no significó una mayor fragmentación por el contrario, se fortalecieron los canales de coordinación y control de ambas partes tanto directamente como a través de la DIRESA. Para la conducción de las nuevas oficinas (Oficinas de Operaciones) se incorporaron a gerentes públicos de SERVIR; (2) Nuevo modelo de gestión y toma de decisiones basado en sistemas de planificación, supervisión, monitoreo y evaluación con el desarrollo de normas, herramientas e instrumentos (balance scord cards). Concomitantemente, se implementaron los comités de gestión compuestos por los directores ejecutivos de la DIRESA, los directores de Redes, directores de Oficinas de Operaciones y los directores de Hospitales, permitiendo implementar acciones articuladas y colaborativas, considerando el sistema de salud en forma integral; (3) Fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica, lo que permitió identificar un mayor número de casos de enfermedades que no estaban siendo notificadas (leptospira, tripanosomiasis, bartonellosis, infecciones asociadas a la atención de salud, etc.), que a la postre significó una mejora en la oportunidad y efectividad de las intervenciones; (4) Desarrollo de competencias y mecanismos de intervención para los dife-

rentes problemas de salud de la población, lográndose avances importantes en la disminución de la mortalidad materna, neonatal y otras enfermedades. Se diseñó e inició la implementación de centros modelo de desarrollo de competencias; (5) Mejora en la dotación de recursos humanos, mediante la implementación de estrategias de captación de personal basada en perfiles de puesto, y en las gestiones realizadas en el nivel nacional para la incorporación de especialistas, que sumaron más de 40 en los tres años de gestión (regreso de los especialistas a la Región, servicio rural de especialistas que estudiaron en el extranjero, más plazas para personal de salud); (6) Elaboración de nueve proyectos de inversión pública, llegándose hasta la etapa de inversión para los establecimientos estratégicos de mayor nivel de complejidad; siendo la Región que logró el mayor número de estudios financiados a nivel nacional; (7) Promoción de la participación ciudadana a través de la implementación de Juntas Vecinales y de las consultas a la población y actores sociales (Consejo Regional de Salud, Cónclaves, Planes participativos, etc.); (8) Protección de los derechos de los usuarios mediante la implementación de la defensoría regional y las defensorías hospitalarias; (9) Gestión para un local propio ante el Gobierno Regional y la Superintendencia Nacional de Bienes del Estado, quienes finalmente asignaron la infraestructura del ex PRONAA a la Dirección Regional de Salud, con lo que logró reducir los gastos derivados del arrendamiento de un local.

Las medidas y acciones implementadas permitieron el avance en el desarrollo organizacional y el logro de los objetivos institucionales, siendo los más importantes en los tres años de gestión los siguientes:

- Gerencia y Liderazgo en Salud. La Dirección Regional de Salud recuperó el principio de autoridad y liderazgo en la gestión sanitaria y administrativa, conduciendo la Política de Salud Regional y la regulación sectorial de acuerdo a las competencias asignadas.
- Proceso de toma de decisiones. Se implementó en la Dirección Regional de Salud un sistema de toma de decisiones participativo y vinculante entre los Directores Ejecutivos de la sede institucional y los órganos desconcentrados, el cual derivó en acuerdos vinculantes de carácter estratégico, táctico y operativo.
- Organización institucional. Se realizó la reorganización territorial de las Redes y microredes de salud basándose en la delimitación geopolítica y capacidad resolutiva de los establecimientos de salud (ver gráfico 1). Se trabajó en la organización interna de los servicios (unidades productoras de servicios) de los establecimientos de salud y la organización externa para el trabajo en salud pública considerando las dimensiones de la calidad (ver gráfico 3).
- Gestión de Recursos Humanos. Se identificó la brecha de recursos humanos y se elaboró el Manual de perfiles de puesto, el Plan de Desarrollo del Personal, la Guía para la contratación de personal y se regularon los procesos de selección de personal de acuerdo a las normas nacionales y regionales. Asimismo, se estableció el reconocimiento por los logros alcanzados a través de evaluaciones participativas.
- Gestión de Usuarios. A través de los Gobierno Locales se elaboraron los padrones nominales de niños menores de cinco años y el padrón nominal de gestantes, los cuales sirvieron para mejorar el seguimiento de la población y brindarle en forma oportuna las atenciones promocionales, preventivas y recuperativas.
- Intervenciones sanitarias. Se incrementaron en más de un millón las atenciones a través del Seguro Integral de Salud, fortaleciéndose las actividades de promoción y prevención de salud, así como las atenciones por servicios especializados. Asimismo, se trabajó en la implementación del Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil - (PAIMNI), programa prioritario del Gobierno Regional con el objetivo fue disminuir la

desnutrición crónica de niños y niñas menores de cinco años, con un enfoque de desarrollo integral en distritos de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional.

- Proyectos de inversión. Se trabajó en la elaboración de los perfiles de inversión pública de siete establecimientos estratégicos y en la revisión de los respectivos expedientes técnicos, considerando el Plan Multianual de Inversiones en Salud.
- Financiamiento y Ejecución presupuestal. Se incrementó sustantivamente los recursos financieros en salud, principalmente a través del Seguro Integral de Salud; asimismo, la ejecución presupuestal fue acorde a lo esperado (>95%), siendo concordante con el desarrollo de las actividades previstas; mejorando la calidad del gasto en los años subsiguientes.
- Clima laboral y gestión de conflictos. La Dirección de Salud y sus órganos desconcentrados al inicio de la gestión desarrollaban sus funciones en un ambiente de convulsión y desorganización propiciada principalmente por el cambio de la sede institucional de la ciudad de Tarapoto a la ciudad de Moyobamba, la falta de implementación de la normatividad y por las demandas sociales motivada por los pagos pendiente de los derechos laborales (DU 037, luto y sepelio, 25 y 30 años, etc.). Al cabo de la gestión se resolvieron la mayoría de demandas de los trabajadores, mejorando el clima laboral, con una disminución significativa de los días no laborados por reivindicaciones y protestas.

Siendo la gestión pública un proceso continuo que requiere la implementación, consolidación, evaluación y ajustes de acuerdo al contexto, se implementaron algunos proyectos y planes que fueron dejados en etapa de consolidación. Entre los más relevantes podemos mencionar:

- Sistema Hospitalario. Durante la gestión se dejaron en etapa de ejecución 07 (siete) establecimientos de salud estratégicos (expediente técnico) y 02 (dos) hospitales referenciales regionales en construcción. Adicionalmente se brindó acompañamiento técnico a dichos proyectos, se fue mejorando la capacidad resolutiva de los establecimientos estratégicos que servirán de contención del segundo nivel de atención de salud y fortalecimiento del primer nivel.
- Servicios Especializados. Se inauguró el Servicio de Atención Oncológica en la ciudad de Lamas, debiéndose implementar un plan de desarrollo de capacidades en cumplimiento del convenio con el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas y el gobierno local. Asimismo, se incorporó en el proyecto del Hospital de Rioja la creación del Centro de Quemados, que requiere seguimiento para su implementación.
- Centros de Desarrollo de Competencias (CDCs). Se implementó la primera etapa de los CDCs para la capacitación del personal y el desarrollo de procedimientos y buenas prácticas para la atención integral de salud en el marco del sistema de gestión de la calidad. Estos centros se encuentran en etapa de implementación y deben ser monitorizados a través del convenio suscrito con la Universidad Nacional de San Martín y la cooperación de USAID.
- Oficinas de Operaciones. En el marco del rediseño institucional y en concordancia con el ROF aprobado, se implementaron las Oficinas de Operaciones de Salud encargadas de la administración de los recursos de las redes de salud y servicios referenciales regionales. Estas oficinas, estuvieron a cargo de gerentes públicos de SERVIR y han permitido manejar más eficientemente los recursos de salud, que se incrementaron en cada año de la gestión, y permitieron una mayor transparencia en los procesos logísticos.
- Defensorías de la Salud. Se implementaron las oficinas de defensoría de los usuarios en la Dirección Regional y en los tres hospitales con mayor demanda (Tarapoto, Moyobamba y Rioja). Estas oficinas, con las adecuaciones establecidas en el Decreto Legislativo

1158, se deberán implementar en los otros hospitales de la región y se deben ir fortaleciendo en número de recursos humanos y competencias.

Conclusiones y recomendaciones

Como resultado de tres años de gestión se lograron reducir los indicadores negativos de morbi-mortalidad principalmente materno-perinatales y la desnutrición crónica infantil (se redujo en más de diez puntos porcentuales), se mejoró la capacidad resolutiva de los establecimientos de salud (personal calificado, infraestructura, equipamiento, medios de transporte), se mejoró la cobertura poblacional y el número de atenciones por el seguro integral de salud, se mejoró la calidad de gasto y la transparencia de los procesos logísticos, se estableció un nuevo sistema de gestión centrado en la persona (pobladores y usuarios de los servicios), se mejoró el relacionamiento con los sindicatos y se recuperó el principio de autoridad.

Estos logros fueron el resultado del trabajo coordinado y articulado entre los actores políticos, sociales y el equipo conductor de la DIRESA, sin embargo, la sostenibilidad y la mejora de los procesos emprendidos están supeditados a las decisiones de una nueva gestión, siendo nuestro país muy vulnerable a los cambios de gobierno o cuando los gobernantes de turno deciden cambiar a las autoridades de salud. La recuperación de la rectoría por parte del Ministerio de Salud y la implementación de un servicio civil meritocrático contribuirán positivamente al desarrollo del sistema de salud y al logro de los objetivos nacionales y regionales.

Las conclusiones a las que podemos llegar son:

- La Dirección Regional de Salud, luego de tres años de gestión, muestra resultados positivos en el cumplimiento de su rol rector sectorial, gestión territorial de la salud, control de los procesos sanitarios y garantía de los derechos de salud de la población, lo cual está sustentado en las mediciones externas e internas realizadas de los indicadores vinculados a su accionar.
- La Región San Martín por sus condiciones geográficas y socioeconómicas presenta una situación epidemiológica caracterizada por la presencia de enfermedades trasmisibles metaxénicas y zoonosis. En los últimos años ha presentado epidemias de dengue, leishmaniosis, leptospirosis, fiebre amarilla, a lo que se suma la presencia de otros daños emergentes y reemergentes como tuberculosis e infección por VIH-SIDA para lo cual se han desarrollado intervenciones articuladas intergubernamentales y el fortalecimiento de los servicios de salud para brindar una atención oportuna y de calidad a la población afectada por estos daños.
- Gracias a la mejora en el proceso de planificación se logró una distribución más equitativa de recursos a las redes y servicios adscritos a las Oficinas de Operaciones, por toda fuente de financiamiento garantizando el ciclo de atención de los usuarios.
- La mejora en la gestión sanitaria y administrativa ha permitido que más ciudadanos estén asegurados y disminuya el gasto de bolsillo en salud a partir de su inscripción al Seguro integral de Salud – SIS, incrementándose en más de un millón las atenciones por el SIS.
- La producción de servicios se ha incrementado en los dos últimos años producto de una mayor cobertura, acceso y mejoramiento de la capacidad resolutiva de los servicios de salud dentro del marco de acciones de aseguramiento universal y la reforma en salud.
- La separación de las Redes y las Oficinas de Operaciones (unidades ejecutoras) ha contribuido a mejorar los procesos administrativos, el abastecimiento de recursos y la vigilancia de la gestión sanitaria, en cumplimiento a las funciones, asignadas a cada uno

de ellos. Asimismo, se logró mejorar el cumplimiento de las metas sanitarias y la ejecución de gasto.

- El cumplimiento de sus funciones netamente sanitarias de las Redes de salud han permitido mejorar la protección del riesgo sanitario haciendo que el usuario, en su mayoría, encuentre los medicamentos e insumos cuando acude a un establecimiento de salud, que la población participe activamente en el cuidado de su salud y se beneficie de acciones de prevención de enfermedad, a través de las visitas domiciliarias con personal capacitado.
- Las Oficinas de Operaciones de salud fueron consolidándose y para el 2014 lograron atender con mayor eficiencia y oportunidad a las Redes de salud, las mismas que se ven traducidas en el logro de los indicadores sanitarios y la ejecución presupuestal cercano al 100% en el año fiscal correspondiente.
- Los proyectos de inversión, en infraestructura y equipamiento se han visto incrementado en beneficio de la población, especialmente en hospitales y centros de salud cabeceras de microred, con la finalidad de mejorar la capacidad resolutiva.
- Los ciudadanos ejercen sus derechos en salud con el respaldo de los defensores de la salud, a través de las oficinas ubicadas en la sede institucional y los principales hospitales de la región.

Las recomendaciones que podemos proponer como parte de las lecciones aprendidas son:

- Es fundamental que los actores políticos, técnicos y sociales compartan una visión común del sistema de salud y participen en la implementación de un modelo que tenga a la persona como centro de su desarrollo.
- Las propuestas de mejora deben tener un respaldo normativo, técnico y financiero para su implementación y sostenibilidad.
- Los procesos de gestión, organización y prestación que muestran resultados positivos, deben continuar desarrollándose independientemente de los cambios de gobierno o de sus autoridades.
- Los planes operativos institucionales según las funciones de los órganos desconcentrados de la DIRESA, deben ser elaborados, implementados y evaluados en todos los niveles de gestión.
- La distribución presupuestal que se hace a través de los planes operativos es la única forma de que los establecimientos de salud utilicen oportuna y eficientemente el presupuesto asignado por año por cada fuente de financiamiento. Por ende, el POI elaborado a nivel de Microredes y Redes debe ser considerado el único documento de gestión para programar las actividades y asignar presupuesto.
- Es importante considerar el trabajo con los gobiernos locales como una estrategia intergubernamental para el logro de los objetivos sanitarios y la identificación nominal de los pobladores.
- Una buena planificación basada en los objetivos institucionales facilita la ejecución, monitoreo y evaluación de los planes operativos y la implementación de los programas de prevención y control.
- Desde el inicio, deben establecerse las metas a lograr, los instrumentos de medición y los espacios de evaluación, reconociendo los esfuerzos realizados en el lapso del tiempo.
- La capacitación continua en servicios permite superar las deficiencias organizacionales y las brechas en las competencias del personal.
- Se debería prever el tiempo necesario para que los procesos se consoliden y las personas se adapten a los procesos de mejora.
- Es importante mantener las coordinaciones entre SERVIR, el Gobierno Regional y los

Gerentes Públicos con la finalidad de intercambiar propuestas y analizar los avances que se vienen realizando con la finalidad de sumar esfuerzos para mejorar las condiciones de trabajo que permitan conseguir los logros y objetivos planteados.

Referencias bibliográficas

Ansoff, Igor (1993). *El planeamiento Estratégico. Nueva tendencia de la Administración*. México: Editorial Trillas.

Arriagada I., Aranda V., Miranda F. (2005). *Políticas y programas de salud en América Latina: Problemas y propuestas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cebul R. B., Rebitzer R. D., Taylor L. & Votruba M. (2008). *Organizational Fragmentation and Care Quality in the U.S. Healthcare System.* Journal of Economic Perspectives. American Economic Association. 22(4), pp 93-113.

Drucker, P. F. (1996). *Administración y futuro*. Buenos Aires: Sudamericana.

ESAN (S/A). *Presentación del Programa de Alta Especialización en Gestión de Procesos*. Extraído el 14 de julio de 2015 desde http://www.esan.edu.pe/pae/gestion-de-procesos/

Halfon N., Larson K. & Russ, S. (2010, october). *Why Social Determinants? Healthcare Quarterly*. Vol. 14 Special Issue.

Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship*. Extraído el 1 de julio de 2015 desde http://ssrn.com/abstract=1496182

Mintzbeg, H. (1994). *La caída y ascenso de la Planeación Estratégica*. Harvard Bussiness Review. pp. 4-18.

Mintzbeg, H. (1999). *Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Buenos Aires: Granica SA.

Navarro, J. (2000). *Gestión de organizaciones: Gestión del caos*. Revista de dirección, organización y administración de empresas. ISSN 1132-175X, N.° 23, pp. 136-145.

Organización Panamericana de la Salud (2010). *Redes Integradas de Servicios de Salud: Conceptos, Opciones de Política y Hoja de Ruta para su Implementación en las Américas*. Washington, D.C. (Serie: La Renovación de la Atención Primaria de Salud en las Américas N.° 4).

Organización Panamericana de la Salud (2007). *Las Políticas Públicas y Los Sistemas y*

Servicios de Salud. Salud en las Américas, 2007. Volumen I–Regional.

Ronda Pupo, G. A. (2004). *La integración de los niveles estratégico, táctico y operativo en la dirección estratégica*. Revista Escuela de Administración de Negocios. Núm. 52, septiembre-diciembre, 2004, pp. 29-57. Universidad EAN: Bogotá. Extraído el 1 de julio de 2015 desde http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20605204> ISSN 0120-8160.

Unger J.P., De Paepe P., Ghilbert, P. Soors W. & Green, A. (2006). I*ntegrated care: a fresh perspective for international health policies*. Int J Integr Care; 6: [10 p.]

World Health Organization (2000). *The World Health Report 2000-Health systems: improving performance.* Extraído el 1 de julio de 2015 desde http://www.who.int/whr/2000/en/.

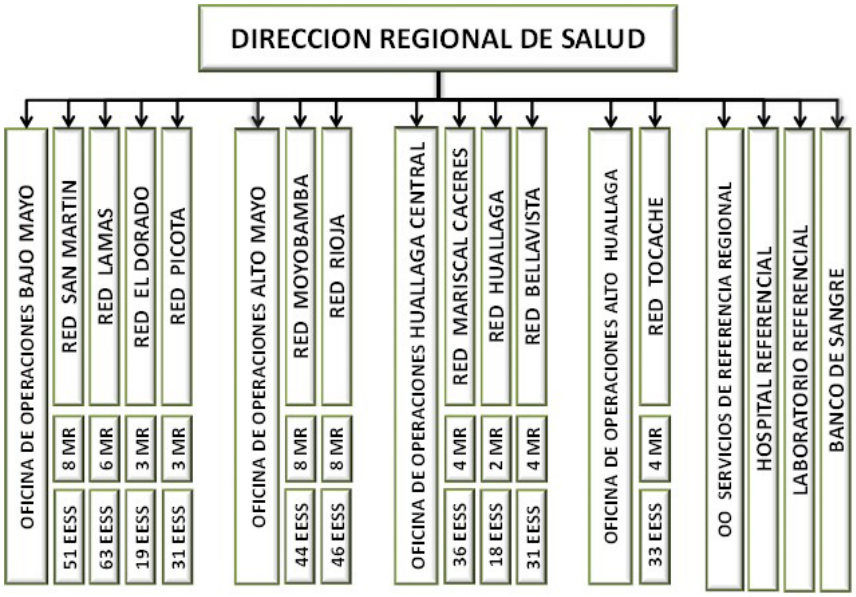
Reseña biográfica

Gustavo Martín Rossell de Almeida

Médico Cirujano con 18 años de experiencia laboral, graduado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima-Perú, 1997), con Maestría en Salud Pública en el Instituto de Medicina Tropical (Amberes-Bélgica, 2003-2004), con estudios en Salud Internacional en la Universidad de Harvard (Boston-EEUU, 2009), Monitoreo y Evaluación (UNAIDS Training Program, Bangkok-Tailandia, 2008), Programa de Especialización en Epidemiología de Campo en la Universidad San Ignacio de Loyola (Lima-Perú, 2000-2001), Gestión de Proyectos de Salud (Sao Paulo-Brasil, 2009), entre otros a nivel nacional e internacional. Habiendo desarrollado funciones como médico asistencial, jefe de microredes, director de redes, director de hospital regional, director de unidad territorial de salud, director regional de epidemiología, director regional de salud y otros a nivel sub-nacional. Asimismo, ha asumido funciones de gestión, planificación, regulación, supervisión, capacitación y asistencia técnica en diferentes oficinas del Ministerio de Salud, proyectos de cooperación internacional (Cooperación Europea, BID, Banco Mundial, Fondo Global, Cooperación Suiza, etc.) y en la Superintendencia Nacional de Salud como Superinendente Adjunto de Supervisión. Desde el año 2010, es Gerente Público en Políticas Sociales de la Autoridad Nacional del Servicio Civil del Perú – SERVIR (3ra promoción).

Cuadros, tablas y gráficos

Gráfico 1
Organigrama de los Órganos Desconcentrados de la Dirección Regional de Salud de San Martin - 2014



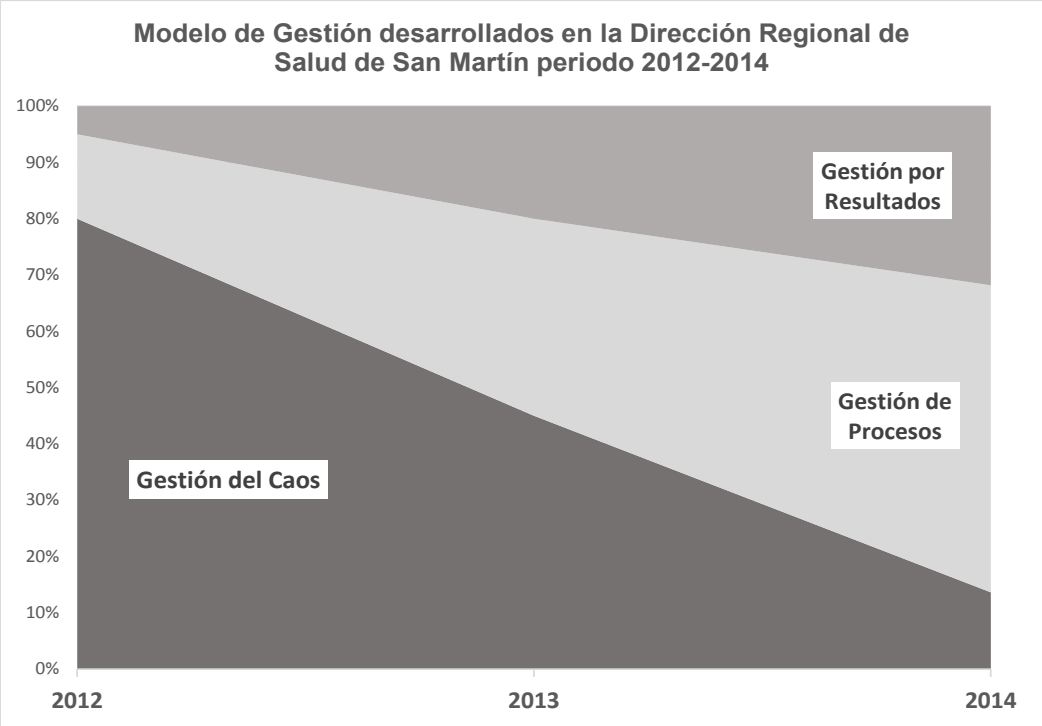
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1
Modelos de Gestión implementados en la DIRESA San Martín en el periodo 2012-2014

MODELOS DE GESTIÓN		
GESTIÓN EL CAOS	Creatividad frente a la contingencia e incertidumbre del caos	• Conflictos sociales (huelgas). • Cambio de ubicación de sede regional. • Embargo de cuentas. • Inobservancia a las normas. • Desabastecimiento de medicamentos e insumos.
GESTIÓN DE PROCESOS	Uso de técnicas y herramientas relacionado al mejoramiento y cambio de los procesos	• Rediseño institucional. • Planificación operativa. • Sistema de Supervisión, Monitoreo y Evaluación. • Desarrollo de Manuales de Procedimientos y Directivas.
GESTIÓN POR RESULTADOS	Logro de objetivos y metas en un entorno de productividad (eficacia y eficiencia)	• Establecimientos de metas físicas y financieras. • Plan Concertado en Salud (prioridades). • Tableros de control de indicadores. • Padrones nominales (población objetivo). • Proyectos de inversión.

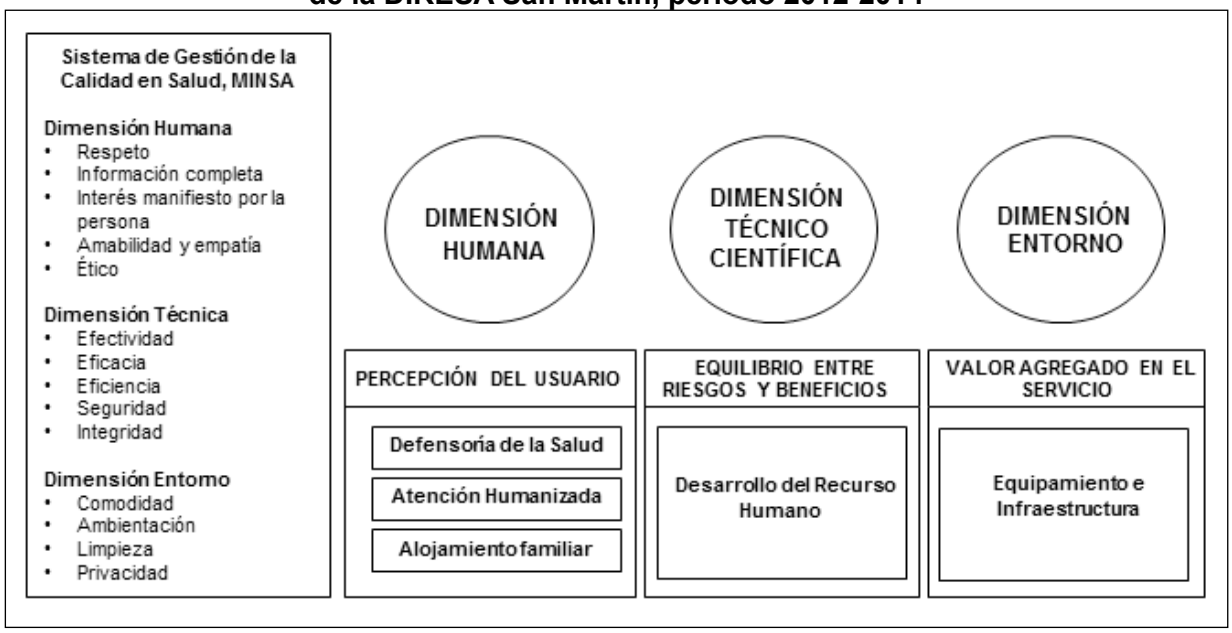
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2
Distribución de los Modelos de Gestión desarrollados en la Dirección Regional de Salud de San Martín, periodo 2012-2014.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3
Dimensiones de la Calidad incorporados en la Gestión de la DIRESA San Martín, periodo 2012-2014



Fuente: Elaboración propia basada en el Sistema de Gestión de la Calidad.

Resumen

Emprender una gestión en una Dirección Regional de Salud en el Perú representa un importante esfuerzo para enfrentar las condiciones y situaciones propias del contexto, pero sobre todo las limitaciones y vicios de un sistema público complejo y desconectado de las necesidades de las personas a las que debe atender.

La Región San Martín ocupa una superficie de 51,253.87 Km^2 (3,9% total nacional), entre selva alta y baja. Se organiza políticamente en 10 provincias y 77 distritos. En el año 2014 contaba con una población de 829.520 habitantes (INEI - 2014), que representaba el 2.7% de la población nacional, posee núcleos altamente dispersos y de reciente conformación.

El diagnóstico de inicio fue realizado considerando tres componentes: (1) Contexto Político, (2) Situación del sistema de salud, y (3) Aspectos Socio-culturales.

En cuanto al componente Político, el proceso de descentralización iniciado hace algunos años y hecho efectivo principalmente a través de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783) del año 2002, presumía un avance sustantivo en el acercamiento de la toma de decisiones y la gobernanza, a los pobladores del interior del país; sin embargo, en el sector salud esto supuso más bien un distanciamiento entre el ente rector, los órganos intermedios y los servicios finales; con la consecuente pérdida del principio y ejercicio de la autoridad, aparición de múltiples modelos de gestión, detrimento de las competencias y desgobierno. Sin embargo, el Gobierno Regional de turno, liderado por el Presidente Regional y respaldado por el Consejo Regional, resolvió que era necesario fortalecer sus áreas de gerencia y equipos técnicos para poder cumplir sus compromisos ante la población, para lo cual emprendió un Rediseño Institucional, capacitó al personal y convocó gestores con experiencia, algunos de ellos Gerentes Públicos de SERVIR.

Respecto a la situación del sistema de salud de la Región, encontramos entre los más saltantes: la reubicación de la sede de la DIRESA contando apenas con 14 trabajadores, conflictos laborales que llevaron a una primera huelga de tres meses, falta de un sistema de planificación orientado a los objetivos institucionales, desarticulación entre el primer y segundo nivel de atención, inobservancia a las normas de atención; ausencia de mecanismos de monitoreo, vigilancia y evaluación; brecha de personal de salud; falta de oportunidad y transparencia en las adquisiciones y contrataciones, entre otros. Por otro lado, los establecimientos de salud, sobre todo los hospitales, tenían serias deficiencias en infraestructura, equipamiento, funcionamiento, abastecimiento de medicamentos e insumos y limitada capacidad resolutiva para atender satisfactoriamente la demanda. Lo cual se reflejaba en una alta mortalidad materna y neonatal, alta tasa de desnutrición crónica infantil y anemia, altas tasas de morbilidad general e infecciones intrahospitalarias.

En cuanto a los aspectos socio-culturales y los determinantes de la salud, cabe resaltar que la Región se encuentra en una zona de selva, con características propias para la transmisión diferentes enfermedades endémicas (dengue, malaria, fiebre amarilla, parasitosis, etc.), las que sumadas a otras transmisibles y no transmisibles (VIH, TBC, lepra, diabetes, etc.) representan el resultado de la interacción de diferentes determinantes y, principalmente del comportamiento humano. En el departamento, existe un alto porcentaje de migración con crecimiento desordenado, deterioro del medio ambiente y los problemas de falta de saneamiento y servicios públicos que esto ocasiona, adicionalmente, buena parte de la población se ha venido enfrentando a los

problemas surgidos del narcotráfico, terrorismo, crisis económica, desastres naturales, plagas; pese a lo cual han logrado insertarse satisfactoriamente al sistema productivo principalmente agroindustrial. Los procesos sociales también han ocasionado algunas particularidades entre las diferentes comunidades y provincias, apreciándose rivalidades, chauvinismos, posicionamiento de algunos actores (frentes de defensa, comités de lucha, sindicatos), exclusión de comunidades originarias, etc.

Ante esta situación, se establecieron los objetivos, metas y estrategias para estructurar y conducir a la nueva organización; incorporando las actividades y acciones en planes operativos tanto de la DIRESA como de sus órganos desconcentrados. Entre las medidas adoptadas más relevantes y que causaron mayor impacto podemos mencionar: (1) Nueva estructura de gestión territorial, en la que las unidades de gestión administrativa propiamente dichas (unidades ejecutoras) fueron separadas de las unidades de gestión sanitaria (Redes de Salud) para mejorar sus procesos, fortalecer sus competencias de acuerdo a sus funciones y evitar que el personal responsable siga dando prioridad a la ejecución presupuestal sobre la gestión de los servicios, los objetivos de cuidado de la salud y la calidad de gasto. Esto no significaba una mayor fragmentación por el contrario, se fortalecieron los canales de coordinación y control de ambas partes tanto directamente como a través de la DIRESA. Para la conducción de las nuevas oficinas (oficinas de operaciones) se incorporaron a gerentes públicos; (2) Nuevo modelo de gestión y toma de decisiones basado en sistemas de planificación, supervisión, monitoreo y evaluación con el desarrollo de normas, herramientas e instrumentos (*Balanced Scordcard*). Concomitantemente, se implementaron los comités de gestión compuestos por los directores ejecutivos de la DIRESA, los directores de Redes, directores de Oficinas de Operaciones y los directores de Hospitales, permitiendo implementar acciones articuladas y colaborativas, considerando el sistema de salud en forma integral; (3) Fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica, lo que permitió identificar un mayor número de casos de enfermedades que no estaban siendo notificadas (leptospira, tripanosomiasis, bartonellosis, infecciones asociadas a la atención de salud, etc.), que a la postre significó una mejora en la oportunidad y efectividad de las intervenciones; (4) Desarrollo de competencias y mecanismos de intervención para los diferentes problemas de salud de la población, lográndose avances importantes en la disminución de la mortalidad materna, neonatal y otras enfermedades. Se implementaron centros modelo de desarrollo de competencias; (5) Mejora en la dotación de recursos humanos, mediante la implementación de estrategias de captación de personal basada en perfiles de puesto, y en las gestiones realizadas en el nivel nacional para la incorporación de especialistas; (6) Elaboración de nueve proyectos de inversión pública, llegándose hasta la etapa de inversión para los establecimientos de mayor nivel de complejidad; siendo la Región que logró el mayor financiamiento; (7) Promoción de la participación ciudadana a través de la implementación de Juntas Vecinales y a las consultas a la población y actores sociales (Consejo Regional de Salud, Cónclaves, etc.); (8) Protección de los derechos de los usuarios mediante la implementación de la defensoría regional y las defensorías hospitalarias.

Como resultado de tres años de gestión se lograron reducir los indicadores negativos de morbi-mortalidad principalmente materno-perinatales y la desnutrición crónica infantil (se redujo en más de 10 puntos porcentuales), se mejoró la capacidad resolutiva de los establecimientos de salud (personal calificado, infraestructura, equipamiento, medios de transporte), se mejoró la cobertura poblacional y el número de atenciones por el seguro integral de salud, se mejoró la calidad de gasto y la transparencia de los procesos logísticos, se estableció un nuevo sistema de gestión centrado en la persona (pobladores y usuarios de los servicios), se mejoró el relacionamiento con los sindicatos y se recuperó el principio de autoridad. Estos logros fueron el

resultado del trabajo coordinado y articulado entre los actores políticos, sociales y el equipo conductor de la DIRESA, sin embargo, la sostenibilidad y la mejora de los procesos emprendidos están supeditados a las decisiones de una nueva gestión, siendo nuestro país muy vulnerable a los cambios de gobierno o cuando los gobernantes de turno deciden cambiar a las autoridades de salud. La recuperación de la rectoría por parte del Ministerio de Salud y la implementación de un servicio civil meritocrático contribuirán positivamente al desarrollo del sistema de salud y al logro de los objetivos nacionales y regionales.

Ponencia 3: El desarrollo de capacidades gerenciales de directivos públicos en el sector Salud de Perú

Dante Mendoza Antonioli[183]

I. Introducción

El Estado peruano como parte de su proceso de modernización y considerando como una de sus prioridades lograr una mejor atención al ciudadano, ha previsto emprender la reforma en todas las instituciones públicas (a nivel nacional, regional y local). Esto tiene por objetivo profesionalizar la función pública y fortalecer las oficinas de recursos humanos para desarrollar una mayor capacidad gerencial en los directivos y servidores civiles, es decir iniciar la reforma del servicio civil.

Es en búsqueda de éste objetivo que se creó, en junio de 2008, la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, que tiene competencia a nivel nacional y respecto de todas las entidades de la administración pública, asumiendo la calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, para modernizar la función pública, proponiendo un servicio civil meritocrático, flexible y con altos niveles de eficiencia que sirva mejor a todos los peruanos.

El rol de SERVIR consiste, entonces, en formular las políticas nacionales, emitir opinión técnica vinculante, dictar normas, supervisar su cumplimiento y resolver conflictos sobre los recursos humanos del Estado. Esta reforma, cuyos resultados están planificados para el mediano y largo plazo, encuentra sus cimientos en las Políticas de Estado suscritas en el Acuerdo Nacional, específicamente las referidas a contar con un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

Sobre el particular, la Escuela Nacional de Administración Pública, órgano de línea de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es el encargado de promover formación para directivos y capacitación para el servicio civil peruano en temas de administración y gestión pública.

Precisamente, es en cumplimiento de sus funciones que la Escuela, luego de un análisis exhaustivo de las instituciones públicas peruanas, tomó como iniciativa trabajar con el sector salud, considerando que es uno de los sectores que cuenta con mayor cantidad de directivos a nivel nacional, como se puede apreciar en el Gráfico 1: “Radiografía actual del segmento directivo peruano”, de un total de 6 543 (seis mil quinientos cuarenta y tres) directivos públicos, el 19.67% corresponde al sector salud. De aquí la razón por la que la Escuela, atiende este sector.

El MINSA conduce, regula y promueve la intervención del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud, con la finalidad de lograr el desarrollo de la persona humana, a través de la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de su salud y del desarrollo de un entorno saludable, con pleno respeto de los derechos fundamentales de la persona.

La Dirección General de Gestión del Desarrollo de Recursos Humanos, órgano de línea de el

[183] Dante Mendoza Antonioli es profesor universitario, especializado en Derecho Administrativo Económico y Gestión Pública. En la actualidad es Director de la Escuela Nacional de Administración Pública de Perú, así como Investigador del Instituto de Investigación Científica de la Universidad de Lima – IDIC.

MINSA, es responsable de la Gestión de Capacidades y del Trabajo en el Sistema Nacional de Salud. Dicha Dirección tiene entre sus funciones: elaborar, proponer y evaluar políticas nacionales, normas y estrategias, brindar asistencia técnica para su implementación; conducir la planificación estratégica de la formación, especialización, capacitación y dotación de los recursos humanos para el Sistema Nacional de Salud.

Es en el marco de la reforma del servicio civil, que SERVIR a través de la Escuela está fortaleciendo las capacidades de los Directivos Públicos de éste sector, los cuales deben contar con ciertas competencias básicas como: vocación de servicio, orientación a resultados, trabajo en equipo (transversales a todos los servidores civiles) y liderazgo, articulación con el entorno político, visión estratégica y capacidad de gestión (identificadas para directivos públicos) (SERVIR, 2015: pp.44-45), competencias que se han venido trabajando en sus diversos programas de formación y capacitación.

II. El sector Salud y la necesidad en fortalecimiento de capacidades: la intervención de la Escuela de Nacional de Administracion Pública

“El sector salud es lo que Bourdieu (1999) llamaba un “campo” de la vida social, esto es, un área delimitada en la que habita una “comunidad tecnológica” que es referencia en el sector y que desarrolla en forma legítima la lucha por el control de los recursos materiales y simbólicos que se generen o circulan en su interior. Un campo existe, decía Bourdieu, cuando hay un capital común, sea éste de conocimiento o habilidades, o de lo que fuere, y cuando se establece una lucha por ese capital (…)” (Arroyo, 2002: p.20).

“La evolución de la atención de la salud en el siglo XX ha tenido tres etapas en el Perú: la etapa del régimen oligárquico-aristocrático en salud, que llegó hasta mediados de siglo; la etapa del Estado benefactor en salud, que se desarrolló centralmente entre 1963 y 1975; y la etapa del descenso y descomposición del sector salud, desde 1976 hasta 1992” (Arroyo, 2000: p.125).

En los años 60-70, la tecnoburocracia fue el actor social que ordenó el sector salud en su etapa de ascenso, la cual priorizaba el interés general sobre el particular y se veía el camino hace la construcción de la institucionalidad (Arroyo, 2000: p.126).

Sin embargo, cerca de 1975, el Perú entró en crisis y ello condujo a que hasta antes de 1992 se continúe despidiendo a aquellos funcionarios que estaban dirigiendo el sector salud y eran quienes formaban parte de la referida tecnoburocracia. Esta etapa es la que algunos autores han denominado como el “descenso” o “desestabilización de los sistemas racionales de administración”.

Este despido, quizá nos hace pensar que tuvo como consecuencia la disminución del personal del sector salud, pero ello no fue así, por el contrario, el personal del MINSA aumentó y su estructura ocupacional se acható hacia las bases. Cifras del MINSA muestran el aumento de su personal entre 1978 y 1983 del orden 60%. El personal MINSA en 1978 era de 34 871 nombrados y contratados; en 1983 estos ya llegaban a 52 490; en 1985 a 62 805 y en 1990 a 70 552. Agregado a eso, se dio la diminución de la franja de profesionales respecto de las categorías de técnicos y auxiliares; es decir, el ministerio se desprofesionalizó, generándose así la burocracia rentista (Becerra: 1992).

Ya iniciando los años noventa, la crisis de nuestro país se agudizó al punto tal que “los jóvenes que ingresaron a cubrir los cargos directivos en el ministerio, lo encontraron en escombros. Era un ejército diezmado y sin oficiales. Ya no solo no había sector, sino tampoco ministerio. (…) El diagnóstico oficial era que vivíamos una situación de colapso en la operatividad de los servicios

del ministerio que se evidenciaba en la postergación del personal de salud, abandono de la infraestructura y el equipamiento, la notoria restricción de los recursos financieros y la pérdida de capacidad de gestión" (MINSA: 1991).

Como respuesta al llamado "descenso", en esta etapa, la "«teoría del Estado mínimo» planteó en América Latina que el problema era la excesiva regulación, la sobrepresencia del Estado, poniendo en el blanco el modelo burocrático de gestión" (Arroyo, 2002: p.33). Esta teoría "interpretó nuestras realidades a partir de un esquema bipolar importado de los países desarrollados – mercado versus Estado, modelo gerencial versus modelo burocrático – sin advertir que en muchos de los países latinoamericanos el desarrollismo no había logrado consumar su hegemonía de la racionalidad burocrática (Arroyo 2001)" (Arroyo, 2002: p. 34).

Precisamente, "una investigación sobre gobernabilidad en salud en el Perú mostró que el gobierno de los noventa, nació sin un equipo propio de salud, demoró cuatro años en formar su equipo propio de gobierno en el Ministerio de Salud, demoró cinco años en tener sus lineamientos de política en salud y siete años en formular su modelo de reforma sectorial" (Arroyo, 2002: p.20).

Esto último, es muestra clara que llevar a cabo una reforma implica tiempo para realizarla, pese a esto y teniendo solo un poco más de un año de instaurada, la Escuela Nacional de la Administración Pública ha realizado esfuerzos arduos para formar y capacitar a los Gerentes Públicos, en cumplimiento de sus funciones para lo cual fue necesario considerar la historia de cada una de las entidades a las que está apoyando, a fin de identificar las ineficiencias, carencias y debilidades de las mismas. Así, de conformidad con el D.S. N° 079-2012-PCM, la Escuela cumple las siguientes funciones:

- Desarrollar y ejecutar procesos de formación y capacitación para directivos y de capacitación para servidores públicos de los diferentes niveles del gobierno a nivel nacional.
- Coordinar acciones con entidades públicas y privadas para promover la formación y capacitación de los servidores públicos.
- Promover la realización de estudios, publicaciones e investigaciones en materia de su competencia.
- Certifica a los participantes de las acciones de formación y capacitación en el ámbito de su competencia.

En esa línea, es importante mencionar que las acciones de la Escuela están dirigidas a atender de manera prioritaria las necesidades de los Gobiernos Regionales y Locales (en concordancia con el artículo 2° de su norma de creación), debido a los esfuerzos que se vienen realizando en el proceso de descentralización de la administración pública que no son ajenos a las políticas de modernización del Estado.

Al respecto, los principios de la reforma que lidera SERVIR buscan que el Estado cuente con personas (Servicio Civil) con una clara orientación de servicio al ciudadano, que se rijan por principios de mérito, que su ingreso se de mediante procesos transparentes, que sean evaluadas por el logro de objetivos concretos y que reciban incentivos en base a su rendimiento.

Asimismo, y como respuesta a la problemática del régimen del servicio civil, se promulgó el D. Leg. 1024 que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos, el cual está constituido por un conjunto de directivos públicos seleccionados por SERVIR, a través de un riguroso concurso meritocrático, luego del cual son asignados a las distintas entidades de la administración pública

peruanas, según demanda. Para ser más específico, a continuación detallo los objetivos estratégicos del CGP establecidos en el artículo 2º del mencionado Decreto Legislativo:

- Convocar profesionales capaces para altos puestos de dirección y gerencias de mando medio, a través de procesos transparentes y competitivos.
- Desarrollar capacidades de dirección y gerencia en la Administración Pública y asegurar su continuidad.
- Profesionalizar gradualmente los niveles más altos de la Administración Pública.
- Impulsar la reforma del Servicio Civil.

En concordancia con lo expuesto, señaló que el sector salud en el Perú está atravesando un proceso de descentralización como parte del cambio de la extrema centralización que identificaba al sistema de salud en nuestro país, donde uno de los aspectos característicos era la rigidez de la gestión de los recursos que impedían lograr la eficiencia de los servicios sociales de este sector.

Este proceso de reforma, de acuerdo al Plan de Descentralización en Salud 2014, tiene tres grandes ejes: “ampliar la cobertura de protección en salud, mejorar los servicios de salud y proteger los derechos de los usuarios y fortalecimiento de la gobernanza” (MINSA, 2014: p.5); y para lograr los objetivos de la reforma, en diciembre del 2013 se culminó con el proceso de aprobación de los decretos legislativos necesarios para hacerla efectiva.

Dentro de esta descentralización, se ha establecido que “en los ámbitos regionales se orientarán esfuerzos para que los gobiernos regionales ejerzan la conducción y organización de la gestión de resultados y la prestación de servicios de salud bajo su responsabilidad” (MINSA, 2014: p.8), con el fin de dotar a las direcciones regionales de salud, las redes de servicios y los hospitales de gestores competentes, comprometidos y fortalecidos en su rol de gestores de resultados.

Sobre el particular, en el Informe Mundial de Salud 2010 de la Organización Mundial de la Salud, se calcula que entre el 20% y el 40% del gasto sanitario total se pierde por la ineficiencia, y señala diez áreas específicas en las que con unas políticas y prácticas más adecuadas podrían aumentar el impacto de los gastos para obtener una eficiencia en sector. Estas áreas son las siguientes:

- Medicamentos: infrautilización de los genéricos y precios de los medicamentos más elevados de lo necesario
- Medicamentos: el uso de medicamentos de baja calidad y falsificados
- Medicamentos: uso inadecuado e ineficaz
- Productos y servicios sanitarios: uso excesivo o suministro de equipos, investigaciones y procedimientos
- Personal sanitario: plantilla inadecuada o cara, trabajadores desmotivados
- Los servicios sanitarios: admisiones hospitalarias y duración de la estancia Inadecuadas
- Los servicios sanitarios: el tamaño inadecuado de los hospitales (infrautilización de las infraestructuras)
- Los servicios sanitarios: errores médicos y calidad asistencial insuficiente
- Despilfarro en los sistemas sanitarios: derroche, corrupción y fraude
- Intervenciones sanitarias: combinación ineficiente/ nivel inadecuado de Estrategias

Además de ello, la OMS en el referido informe presenta las razones comunes de la ineficiencia y las formas que deben utilizar los países para tratarlas, tal como se puede observar en el Cuadro

2: “Las diez fuentes principales de la falta de eficiencia”.

III. Análisis de caso o experiencia

La Escuela mediante su Jefatura de Programas Académicos de Formación busca fortalecer las competencias de los profesionales participantes, permitiéndoles emprender una reforma a nivel de la gestión pública; convirtiéndose en líderes del cambio, creando las condiciones para el tránsito de una administración pública centrada en sí misma, a una que gestiona en función a lo que el ciudadano necesita.

El primer programa desarrollado por la Escuela fue el Programa Intensivo para Directivos (PID) que se desarrolló entre los meses de mayo y julio del 2013, considerado como un proceso formativo de tres meses en el que se convocó (vía concurso público) a 75 directivos del Estado Peruano (con experiencia comprobada en el cargo y con desempeño en el sector salud) para que reciban una formación centrada en el desarrollo de competencias directivas para la gestión pública, y que una vez aprobada esta formación y previa entrevista con el consejo directivo de SERVIR, sean incorporados al Cuerpo de Gerentes Públicos, para que posteriormente sean asignados a plazas directivas del Estado.

La modalidad elegida para llevar a cabo el programa fue el de tercerización con entidades especializadas de educación superior, siendo el ganador del concurso público realizado la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), institución académica y autónoma, con gobierno democrático, sin fines de lucro, dimanada de la comunidad social y al servicio de ella; conformada por profesores, alumnos y graduados, unidos en la tarea de investigar, enseñar y aprender.

Para la ejecución de los programas, tal como indica el D. Leg. N° 1025 que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público en su artículo 3° inciso d: “la capacitación en el sector público se rige por los principios de especialización y eficiencia, fomentando el desarrollo de un mercado competitivo y de calidad de formación para el sector público, a partir de la capacidad instalada de las universidades, institutos y otros centros de formación profesional y técnica de reconocido prestigio”.

El programa se desarrolló con las siguientes condiciones:

- Alojamiento y viaje de participantes de fuera de Lima
- Licencia con goce de haber (3 meses)
- Estipendio económico para participantes del sector privado
- Mecanismos financieros para desincentivar el abandono

1. Desarrollo de los Cursos

Los 75 participantes se organizaron en tres grupos de 25 alumnos cada uno. Cada grupo desarrolló los 16 cursos del Programa Intensivo para Directivos. Las horas docentes programadas fueron 400 horas por grupo, en total 1200 horas académicas.

El programa abordó tres áreas de gestión:

- «Gestión pública contemporánea y Estado peruano»: Aborda los antecedentes y evolución de la gestión pública e incorpora todos los avances y desarrollos recientes de la Nueva Gestión Pública.
- «Conocimientos sobre el sector salud»: Aborda el análisis de la situación de salud, la

salud pública y epidemiología aplicada a la gestión pública en salud.
- «Ética y habilidades directivas»: Aborda los temas éticos claves en la gestión pública articulados al liderazgo al comportamiento humano y a la responsabilidad social. Adicionalmente permite utilizar una caja de herramientas para desarrollar las habilidades directivas, principalmente de negociación y comunicación.

Estos tres ejes se desarrollaron a través de tres módulos que organizan secuencialmente un conjunto de cursos, los cuales se encuentran detallados en el Cuadro 2: “Módulos de las Áreas de Gestión de los Cursos de la ENAP”.

2. Metodología empleada en el Programa:

Se utilizó de manera combinada, los siguientes métodos: de enseñanza:

- Clase magistral:
  Concebida como exposición dialogada, donde el docente narra, describe, explica, modela, demuestra, ejemplifica, de acuerdo al objetivo y el contenido de los temas tratados.

- Metodología de estudio de casos:
  El método de casos busca imitar las condiciones en las que los directivos toman sus decisiones en el mundo real. Los directivos diagnostican, los directivos deciden, los directivos convencen. Todo ello se ejercita con el Método del Caso.

- Taller con dinámicas grupales:
  El taller con dinámicas grupales es un instrumento que favorece la participación activa de todos los participantes de la acción educativa. A su vez, posibilita que un grupo produzca en un marco lúdico y de gratificación. Esta técnica facilita el “aprender haciendo” en el encuentro con los otros.

- Simulación de situaciones reales:
  Los participantes desempeñan un rol o actúan en un entorno simulado para practicar y desarrollar capacidades de acción y decisión en situaciones de la vida real, relativas a problemas que deben resolver los directivos e instrumentos operativos que deben utilizar (role playing).

3. Actividades Complementarias:

Se desarrolló un espacio de diálogo con autoridades y gestores públicos del más alto nivel con el propósito de compartir a partir de los propios protagonistas las acciones de gestión promovidas en el ámbito de la salud pública, en este sentido con frecuencia semanal se desarrollaron ocho Foros de Debate, contando con la participación de la Presidenta de ESSALUD, Funcionarios de la alta Dirección del MINSA, Presidenta de la OSCE, Secretaría de Gestión Pública, entre otros.

A manera de evaluación, podemos distinguir que las lecciones más significativas de este Primer Programa se centraron en dos dimensiones: en primer lugar, se identificaron las características sustantivas para la realización de programas formativos de corta duración dirigido a servidores públicos; y, en segundo lugar, se identificaron con la universidad contraparte algunos cambios en el propio producto educativo que fueron valorados como un aporte a la propia contraparte.

4. Principales Lecciones Aprendidas de la Experiencia:

a. Características distintivas de los Programas de Formación:

- Enfoque de Gestión Pública aplicado a la gestión pública por parte de gestores públicos.
- Diseño específico a las necesidades de la contraparte.
- Pertinencia de la formación a las necesidades prácticas del ejercicio de la función.
- Valor agregado mediante la incorporación de conferencias por parte de actores clave.
- Participación de especialistas reconocidos internacionalmente en calidad de profesores invitados.
- Sistema de monitoreo e identificación de alertas tempranas para proveer al contraparte de información a profundidad sobre el grupo de estudiantes.
- Metodología de casos para el desarrollo de habilidades directivas.
- Monitoreo del desempeño de los egresados.
- Sistematización de la experiencia de los participantes para la identificación y solución de problemas comunes.
- Riguroso proceso de selección que incorpora diversos filtros, entre ellos Assessment Center, verificación de referencias y monitoreo por Internet.

b. Beneficios de la Contraparte:

- Diseño a la medida que involucra activamente a la contraparte.
- Profesionales seleccionados y especializados con estándares de exigencia académica de alto nivel.
- Desarrollo de espíritu de cuerpo entre los participantes y construcción de una red de colaboración y confianza que mejora la coordinación, articulación y sinergia en la gestión.
- Empoderamiento y fortalecimiento de la asertividad de los directivos formados.
- Identificación de liderazgos y profesionales con capacidades que posibilitan la gestión del talento.
- Incidencia en la mejora de la oferta educativa de educación superior en el ámbito del programa.

IV. Programados ejecutados para el sector Salud

En el periodo 2013 – 2015, se han fortalecido las capacidades de 128 (ciento veintiocho) funcionarios del sector salud, distribuidos de la siguiente manera:

- Un Programa Intensivo para Directivos (PID)
  - Directivos Públicos en Salud: 75 participantes

- Dos Programas de Desarrollo Gerencial (PDG)
  - Instituto Nacional de Salud del Niño: 53 participantes
  - Ministerio de Salud: 25 participantes

- Dos Programas de Alta Gerencia (PAG)
  - Instituto Nacional de Salud del Niño: 25 participantes
  - Ministerio de Salud: 25 participantes

Como se puede observar, además del Programa Intensivo para Directivos (PID) descrito en el punto precedente, se han desarrollado los siguientes programas:

a. Programa de Alta Gerencia (PAG)

Dirigido a Directivos que se encuentran en servicio, orientado a la consolidación de destrezas adquiridas por la experiencia, basándose en cuatro ejes: Gestión pública, Gestión directiva, Herramientas para la gestión, y Habilidades blandas y directivas.

La formación contempla un alto contenido de habilidades blandas, destacando el trabajo en equipo, para el desarrollo de un liderazgo efectivo para su gestión, generando valor público, con orientación al servicio del ciudadano y la ética en la función pública.

b. Programa de Desarrollo Gerencial (PDG)

Dirigido a servidores públicos con potencial directivo, orientado a la actualización en competencias gerenciales de servidores públicos que requieran habilidades que fortalezcan su capacidad de toma de decisiones estratégicas, ubicándose a la vanguardia en temas de gestión con un alto enfoque humano.

El PDG prioriza el desarrollo de competencias que potencien el desempeño laboral, fortaleciendo capacidades y habilidades, promoviendo la reflexión sobre la práctica, brindando herramientas que faciliten la ejecución de los nuevos conocimientos adquiridos y potenciando el uso de los sistemas administrativos.

Los cursos desarrollados en los programas PAG y PDG para el sector salud son:

1. En el Programa de Alta Gerencia para el Instituto Nacional de Salud del Niño (PAG – INSN):

a. Curso: Gestión de Programas y Proyectos por Resultados

En este curso se realizó un estudio general de la gestión de programas y proyectos, se dieron las herramientas necesarias para gestionar actividades, proyectos o programas para la implementación de las políticas públicas que les compete, donde los servidores públicos tomen decisiones informadas sobre cómo activar con eficiencia las acciones necesarias para el logro de sus objetivos.

b. Curso: Planificación Estratégica

Se desarrollaron conocimientos para el manejo de herramientas de Planificación Estratégica, con énfasis en el alineamiento y articulación con las políticas nacionales y sectoriales; así como, la medición de resultados mediante indicadores estratégicos y de gestión, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

c. Curso: Diseño y Gestión de Políticas Públicas

En este curso se presentaron los diferentes elementos que constituyen una política pública, desde una perspectiva teórica y práctica aplicada a la realidad institucional del Perú, y se desarrollaron ejemplos concretos de políticas públicas. También se explicó la relación que existe entre las políticas públicas y las estrategias asociadas para su puesta en práctica, y sus implicancias para la gestión pública desde una perspectiva sistémica. También, se incluyeron los sistemas administrativos asociados a la puesta en práctica de una política pública: Modernización del Estado, Planeamiento y Presupuesto.

d. Curso: Presupuesto y Evaluación en el Sector Público

El curso tuvo como objetivo general la formación especializada de profesionales para el desempeño la función de gestión presupuestal, en el marco de la administración financiera del Estado, y el desarrollo de acciones de seguimiento, evaluación de resultados y evaluación de impacto.

e. Curso: Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas

El curso buscó desarrollar una formación especializada de profesionales para el desempeño de las funciones de monitoreo de los procesos y la evaluación de los resultados e impactos generados por las políticas públicas y los programas de las entidades públicas.

f. Curso: La Ética en la Gestión Pública

Este curso tuvo como finalidad ofrecer diversos conceptos, criterios, teorías a fin de que el participante reflexione y fortalezca su código personal de conducta y tome decisiones discernidas en el ámbito de la gestión pública.

g. Curso: Dirección Estratégica de los Recursos Humanos

El curso buscó brindar a los participantes enfoques y herramientas de gerencia pública para la gestión estratégica de las organizaciones en el Estado, a través de la generación de reflexiones basados en su experiencia que les permitan adoptar actitudes, rutinas y estrategias que coadyuven a la efectividad, innovación y gestión del talento de los recursos humanos a cargo de los mismos.

Se abordaron estas dimensiones de la gestión estratégica desde la particularidad del sector público, incorporando las nociones de la Nueva Gestión Pública, la motivación y el liderazgo, la gestión tecnopolítica en la toma de decisiones, el trabajo en equipo basado en la generación de valor y la gestión del cambio.

2. En el Programa de Desarrollo Gerencial para el Instituto Nacional de Salud del Niño (PDG – INSN):

a. Curso: Gestión Pública Orientada a Resultados y con Visión

En el presente curso, se desarrollaron los fundamentos conceptuales sobre las políticas públicas y la nueva gestión pública, que sirven para analizar, comprender y evaluar sus particularidades de la administración pública, y que permiten impulsar un proceso de modernización que apunte a alcanzar un Estado moderno al servicio de las personas. Esto es, un Estado orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto. De igual modo, se desarrollaron los principales conceptos e instrumentos para una gestión pública orientada a resultados, partiendo desde el planeamiento estratégico, el presupuesto por resultados, el Monitoreo y Evaluación de programas y proyectos, la gestión de las inversiones, la gestión de recursos humanos y la gestión de tecnologías en salud.

b. Curso: Gestión Pública Orientada a Resultados y con Visión Estratégica

En el curso se desarrollaron las más recientes tendencias de la Nueva Gestión Pública

(NGP) e implementación de políticas públicas, identificando los ámbitos de acción del Estado y desarrollando su accionar hacia el establecimiento de objetivos orientados a resultados, determinado metas e indicadores que permitan evaluar el desempeño de la gestión.

c. Curso: La Nueva Planificación Estratégica en la Gestión Pública

La planificación estratégica es una herramienta de gestión que permite apoyar a la toma de decisiones dentro de las organizaciones, sobre todo en las instituciones públicas, siendo su característica principal establecer estrategias para alcanzar los objetivos a corto plazo y como nos encaminamos al cumplimiento de los objetivos a mediano y largo plazo en el entorno actual y futuro. Por ello, el curso comprendió los conceptos y metodologías sobre el planeamiento en el sector público, orientado a brindar a los participantes herramientas que les permitan familiarizarse con planes estratégicos y su relación con la efectividad de las organizaciones gubernamentales.

d. Curso: Gestión Estratégica del Sector Público

El curso ofreció al participante las bases conceptuales teóricas y metodológicas de la gestión estratégica de las Instituciones Públicas para dar cumplimiento a la misión, visión y los valores organizacionales así como los objetivos y políticas institucionales y su aplicación en los procesos de gestión administrativa, económica, operativa y/o mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios mediante la ejecución eficiente del gasto público.

Se explicaron los fundamentos, la finalidad y la forma de elaboración de los planes institucionales. Se estudió la vinculación del PEI con el Planeamiento Operativo Institucional – POI, mediante el desarrollo de los fundamentos, la finalidad y elaboración de los planes operativos institucionales articulados con los sistemas de inversión pública, presupuesto, adquisiciones. Asimismo, se desarrolló los fundamentos de la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional.

e. Curso: Herramientas para la Gestión

En el presente curso se desarrollaron algunos principales instrumentos y técnicas de ordenamiento y análisis de la información para consolidar la toma de decisiones. En los últimos años, el Perú está encaminando en los esfuerzos para modernizar la capacidad de gestión del Estado, en este marco toman cada vez mayor relevancia los instrumentos que permitan a los funcionarios públicos una mayor capacidad de sistematizar y analizar la información y sobretodo incorporarla como elemento fundamental en la gestión diaria.

f. Curso: Diseño y Gestión de Políticas Públicas (grupo 1)

Una de las debilidades de los funcionarios públicos consiste en el desconocimiento de los criterios que se deben considerar al momento de elaborar una política pública para que esta sea sostenible en el tiempo. Por ello, este curso permitió al participante conocer la metodología correcta para que una política pública genere valor público y paralelo a ello le permitirá conocer también los principios básicos de Gestión que debe considerar todo funcionario público en el desarrollo de sus actividades.

g. Curso: Diseño de Políticas Públicas (grupo 2)

El contenido del curso se focalizó en el diseño y evaluación del proceso de ejecución de las políticas públicas, qué deberían hacer los sectores organizados de la sociedad civil para demandar de los funcionarios públicos del Estado, la información periódica sobre la marcha de los planes, programas y proyectos, aspectos que constituyen la expresión concreta de las políticas y acciones gubernamentales.

Los participantes adquirieron los conocimientos y habilidades para comprender, analizar y aplicar los elementos necesarios para la planificación, análisis, evaluación y seguimiento de políticas públicas.

h. Curso: Programa Presupuestales con Enfoque por Resultados (grupo 1) /Diseño de Programas y Proyectos (PPR y PIP) (grupo 1 y 2)

En este módulo se desarrolló en detalle aspectos de gestión de los programas presupuestales, con énfasis en el desarrollo de los productos y proyectos, en los que se resaltó el uso de la evidencia científica, tanto para el diseño, seguimiento y como para la evaluación de programas.

i. Curso: Taller “Diseño de Programas con Enfoque por Resultados

El Taller “Diseño de Programas con Enfoque por Resultados” para el Programa de Desarrollo Gerencial dirigido al Instituto Nacional de Salud del Niño - PDG INSN (Grupos I y II), tuvo como finalidad consolidar conocimientos metodológicos de los aspectos vinculados con la aplicación del presupuesto por resultados, generando como aporte principal aprendizajes en los participantes en la aplicación descriptiva del análisis de causalidad para el diseño de programas con enfoque de resultados.

En ese sentido, los contenidos del taller, enfatizaron el aprendizaje de los aspectos vinculados a la configuración de los diversos niveles de objetivos de los programas presupuestales y al desarrollo de los aspectos necesarios para configurar el control de gestión a través de los indicadores adecuados y sus respectivas metas.

En resumen, la perspectiva fue obtener con el taller una mejora de las capacidades de los participantes para enfrentar con adecuado contexto metodológico el desarrollo del ciclo del diseño, ejecución y evaluación de los programas presupuestales de posible interés institucional en el sector público.

3. Programa de Alta Gerencia para el Ministerio de Salud (PDG – MINSA):

a. Curso: Planificación Estratégica

El curso comprendió los conceptos y metodologías sobre el planeamiento en el sector público, estuvo orientado a brindar a los participantes herramientas que les permitan familiarizarse con planes estratégicos y su relación con la efectividad de las organizaciones gubernamentales.

b. Curso: Gestión de Programas y Proyectos

El curso estuvo orientado al desarrollo de competencias para gestionar los Programas y Proyectos del Estado con lógica de resultados. Se quiso que los participantes sean

capaces de gestionar actividades, proyectos o programas para la implementación de las Políticas Públicas que les compete, tomando decisiones informadas sobre cómo activar con efectividad las acciones necesarias para el logro de sus objetivos, en el marco de un Modelo de Gestión para Resultados de Desarrollo.

c. Curso: Herramientas para Programas y Proyectos

El curso se desarrolló en el marco de los modelos teóricos, viendo permanentemente casos prácticos para facilitar un mayor nivel de comprensión y asimilación del conocimiento a través de la aplicación de los instrumentos. Se buscó lograr complementar y reforzar los conocimientos de los participantes aplicables en el sector público, a través del Plan de Modernización del Estado Peruano y los sistemas administrativos con una visión integral de los mismo.

4. Programa de Desarrollo Gerencial para el Ministerio de Salud (PDG – MINSA):

a. Curso: Planificación Estratégica

Comprendió los conceptos y metodologías sobre el planeamiento en el sector público y específicamente en el sector salud, estuvo orientado a brindar a los participantes herramientas que les permitan familiarizarse con planes estratégicos y su relación con la efectividad de las organizaciones gubernamentales.

b. Curso: Modernización del Estado y Articulación Gubernamental

El curso buscó generar el aprendizaje de aspectos conceptuales y herramientas que coadyuven a llevar adelante con eficiencia y eficacia el proceso de modernización de la gestión del Estado, permitiendo la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos con un enfoque de servicio de la ciudadanía.

El curso brindó los alcances de las políticas públicas en reformas y modernización en el Perú, presentando para una comprensión más efectiva, la aplicación en clase del estudio de casos y experiencias exitosas orientados hacia la gestión pública por resultados, basados en la eficiencia y eficacia.

Conclusión

No obstante que “(…) el actual segmento directivo se caracteriza por ser un modelo directivo ´politizado´, en el cual el acceso a la mayoría de puestos está limitado únicamente a la confianza política. Más del 70% de los puestos jefaturales son designados por confianza, en los que no existe la selección y promoción en base al mérito y la evaluación del desempeño está ligada sobre todo a la lealtad a sus superiores. No existe seguridad en el empleo, se propician las relaciones clientelares y en muchos casos es un caldo de cultivo para la corrupción” (SERVIR, 2015: p.8), existen razones para mostrarse optimista con respecto al futuro de los directivos del sector salud en Perú, desde que existe una estrategia clara en el desarrollo de sus competencias gerenciales, la cual involucra la participación activa de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Bibliografía

Arroyo, J. (2000). *La Reforma Silenciosa (1ª Ed.)*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Arroyo, J. (2001). *Gobernabilidad en salud en el Perú en los 90. La función gobernó, la intersectorialidad y la sociedad civil en salud*. Lima: MINSA.

Arroyo, J. (2002). *Introducción. Viejos y nuevos problemas para la acción colectiva en salud. pp.15-39*. En Arroyo, J. (Editor). *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*. Lima: CIES.

Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2015). *Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano (DT. N° 1-2015-SERVIR)*. Extraído el 1 de julio de 2015 desde http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/documento_de_trabajo_nro_1_2015_servir.pdf.

Barzelay, M. (2001). T*he new public management: improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.

Becerra, A. (1992). *La salud en el Perú: una etapa crítica 1979-1984*. Lima, Perú: MINSA.

Ministerio de Salud (1991). *Hacia un Sistema Nacional Regionalizado e integrado de Salud (objetivos, políticas y metas): Gestión Gubernamental 1990-1995*. Lima: MINSA.

Organización Mundial de la Salud (2010). *Informe sobre Salud Mundial 2010*. Ginebra.

Referencias Normativas

D. S. N° 079-2012-PCM. Decreto Supremo que crea la Escuela Nacional de la Administración Pública. Publicado en el diario oficial El Peruano, el 29 de julio de 2012.

Resolución Ministerial N° 166-2014/MINSA. Aprueban Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales, denominado Plan de Descentralización en Salud 2014. Publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de marzo de 2014.

Reseña biográfica

Dante Mendoza Antonioli

Abogado con estudios de Maestría en Derecho Internacional Económico en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Derecho de la Competencia por la Escuela de Posgrado de Administración Pública de la República Federal de Alemania. Es profesor universitario, especializado en Derecho Administrativo Económico y Gestión Pública. En la actualidad es Director de la Escuela Nacional de Administración Pública de Perú, así como Investigador del Instituto de Investigación Científica de la Universidad de Lima – IDIC.

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1
Las diez fuentes principales de falta de eficiencia del sector Salud

Fuentes de ineficiencia	Razones comunes de la ineficiencia	Formas de tratar la ineficiencia
1. Medicamentos: infrautilización de los genéricos y precios de los medicamentos más elevados de lo necesario	Controles inadecuados de los agentes de la cadena de suministro, los que los prescriben y los que los dispensan; baja percepción de la eficacia teórica y la seguridad de los medicamentos genéricos; patrones históricos en la prescripción y sistemas ineficientes de obtención y distribución; tasas e impuestos sobre los medicamentos; márgenes comerciales excesivos.	Mejorar la orientación, la información, la formación y la práctica de la prescripción. Requerir, permitir u ofrecer incentivos para la sustitución por genéricos. Desarrollar adquisiciones activas basadas en la evaluación de los costos y los beneficios de las alternativas. Garantizar la transparencia en las adquisiciones y licitaciones. Eliminar las tasas y los impuestos. Controlar los márgenes comerciales excesivos. Vigilar y dar a conocer los precios de los medicamentos.
2. Medicamentos: el uso de medicamentos de baja calidad y falsificados	Sistemas y mecanismos inadecuados de vigilancia farmacológica; sistemas débiles de contratación pública.	Fortalecer la aplicación de las normas de calidad en la fabricación de los medicamentos, llevar a cabo análisis de los productos; mejorar los sistemas de contratación pública con la precalificación de los proveedores.
3. Medicamentos: uso inadecuado e ineficaz	Incentivos inapropiados a quienes los prescriben y prácticas poco éticas de promoción; demandas y expectativas de los consumidores, conocimiento limitado sobre los efectos terapéuticos; marcos normativos inadecuados.	Separar la prescripción de la provisión; regular las actividades promocionales; mejorar la orientación, la información, la formación y la práctica de la prescripción; difundir la información pública.
4. Productos y servicios sanitarios: uso excesivo o suministro de equipos, investigaciones y procedimientos	Demanda inducida por el proveedor; mecanismos de pago por servicios; temor a las querellas (medicina defensiva).	Reformar los sistemas de incentivos y pago (por ejemplo, la capitación de servicios sanitarios o los grupos relacionados por el diagnóstico); desarrollar e implementar guías de práctica clínica.
5. Personal sanitario: plantilla inadecuada o cara, trabajadores desmotivados	Conformidad con las políticas y los procedimientos de recursos humanos predeterminados; resistencia por parte del colectivo médico; contratos fijos e inflexibles; salarios insuficientes; contratación basada en el favoritismo.	Llevar a cabo una evaluación y una formación basada en las necesidades; revisar las políticas de remuneración; introducir contratos flexibles y/o pagos por el desempeño; aplicar el cambio de tareas y otros métodos de adaptación de sus aptitudes a las necesidades.

6. Los servicios sanitarios: admisiones hospitalarias y duración de la estancia Inadecuadas	Falta de planes terapéuticos alternativos; incentivos insuficientes para el alta hospitalaria; conocimiento limitado de las mejores prácticas.	Proporcionar cuidados alternativos (por ejemplo, centros de día); cambiar los incentivos a los profesionales sanitarios hospitalarios; ampliar la información sobre las prácticas eficientes del ingreso hospitalario.
7. Los servicios sanitarios: el tamaño inadecuado de los hospitales (infrautilización de las infraestructuras)	Nivel inadecuado de recursos de gestión para la coordinación y el control; demasiados hospitales y camas hospitalarias en algunas áreas y déficit en otras. A menudo, esto refleja una falta de planificación del desarrollo de infraestructuras de los servicios sanitarios.	Incorporar a la planificación hospitalaria la estimación de las aportaciones y los resultados; ajustar la capacidad de gestión a las dimensiones del hospital; reducir el exceso de capacidad para aumentar la tasa de ocupación hasta un 80-90% (a la vez que se controla la duración de la estancia).
8. Los servicios sanitarios: errores médicos y calidad asistencial insuficiente	Conocimiento o aplicación insuficientes de las normas y los protocolos de asistencia clínica; ausencia de directrices; supervisión inadecuada.	Mejorar las normas de higiene hospitalarias; proporcionar una mayor continuidad de la asistencia médica; realizar más auditorías clínicas; supervisar el rendimiento hospitalario.
9. Despilfarro en los sistemas sanitarios: derroche, corrupción y fraude	Guías poco claras sobre la asignación de los recursos; falta de transparencia; mecanismos deficientes de justificación y gestión; salarios bajos.	Mejorar la regulación y la gestión, introduciendo mecanismos sancionadores efectivos; evaluar la transparencia y la vulnerabilidad respecto a la corrupción; realizar estudios de seguimiento del gasto público; promover códigos de conducta.
10. Intervenciones sanitarias: combinación ineficiente/ nivel inadecuado de Estrategias	Intervenciones de coste elevado y bajo efecto cuando las opciones de bajo coste e impacto elevado no están financiadas. Equilibrio incorrecto entre los niveles de asistencia y/o entre la prevención, la promoción y el tratamiento.	Evaluación periódica e incorporación a la política de los resultados de los costes y el impacto de las intervenciones, las tecnologías, los medicamentos y las opciones políticas.

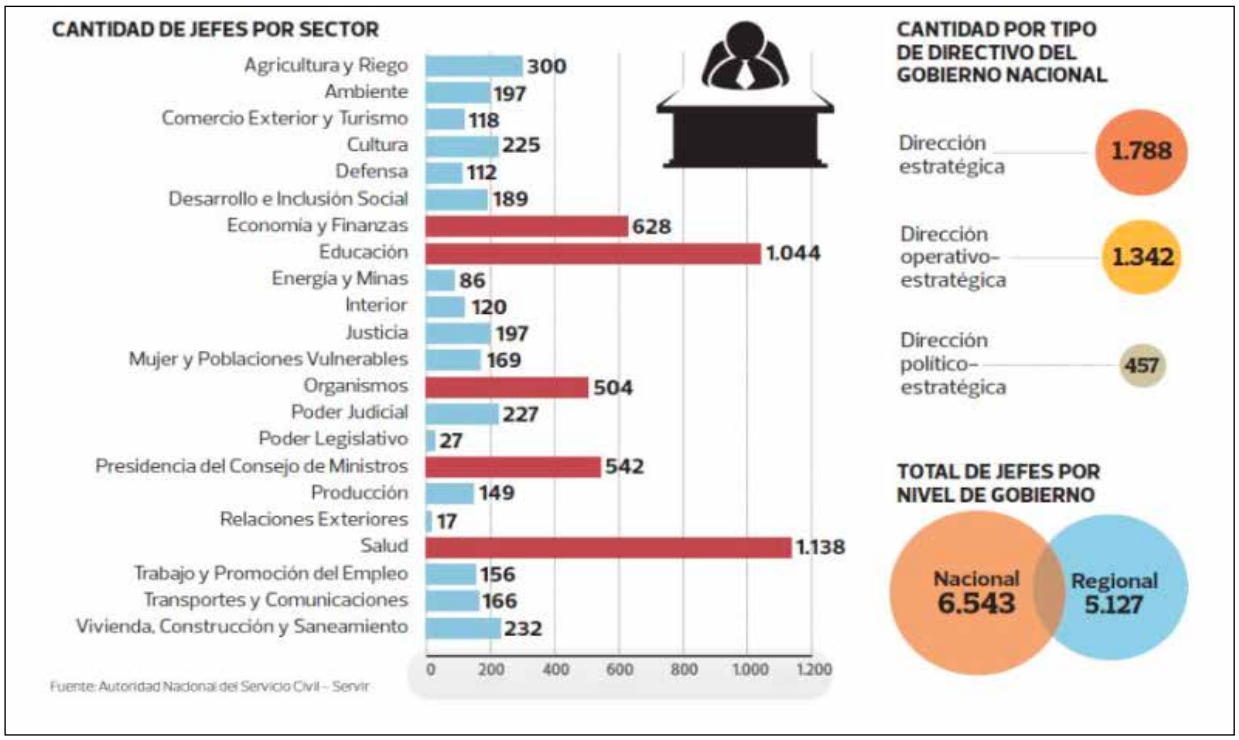
Fuente: Informe sobre Salud Mundial 2010.

Cuadro 2
Módulos de las Áreas de Gestión de los Cursos de la ENAP

Eje temático	Asignatura
Gestión Pública y Estado Peruano	• Gestión Pública I: Marco conceptual del Estado y normatividad • Gestión Pública II: Políticas Públicas • Gestión Pública III: Sistemas Administrativos del Estado • Taller de formulación y evaluación de proyectos de inversión (SNIP) • Planificación en la Administración Pública • Evaluación financiera para el sector público • Toma de decisiones y estadística
Sector Salud	• Economía y salud pública • Salud pública y salud global • Epidemiología • Gestión de operaciones en salud (gestión hospitalaria y clínica)

Fuente: Escuela Nacional de Administración Pública de Perú.
Elaboración propia.

Gráfico 1
Radiografía actual del segmento directivo peruano



Fuente: SERVIR

VI. Monitoreo y evaluación de directivos públicos: experiencia de Chile, Colombia y Perú

Ponencia 1: El modelo de monitoreo y evaluación de Gerentes Públicos: el caso de Perú

Ana Milagros Moscoso García

1. Introducción

El 28 de junio de 2008 es creado el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) con la finalidad de incorporar profesionales altamente capaces al segmento directivo del servicio civil del Perú. Estos gerentes son seleccionados en procesos competitivos y trasparentes, a fin de ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que así los requieran[184].

Desde su creación, el CGP ha sido visto como un laboratorio donde las estrategias y metodologías aplicadas sirvan de experiencia de cara a la profesionalización del segmento Directivo Público. En ese sentido, la implementación del CGP implicó la creación de una serie de procesos, como por ejemplo: selección, asignación y monitoreo y evaluación.

Han transcurrido seis años desde la creación del CGP y los procesos mencionados han pasado por un proceso de mejora continua. De manera particular, en este documento nos referiremos al proceso de Monitoreo y Evaluación, actividad que busca apoyar a los Gerentes Públicos en sus funciones brindando soporte, acompañamiento y asesoría.

Vale la pena mencionar que no existen experiencias similares al modelo de monitoreo que SERVIR ha implementado para el CGP, al menos en Latinoamérica, razón por la cual nos parece importante compartir nuestra experiencia, las buenas prácticas, oportunidades de mejora y desafíos futuros en el marco de la implementación de la nueva Ley del Servicio Civil en Perú.

2. Antecedentes del modelo

2.1 Marco conceptual: qué es Monitoreo y qué es Evaluación del Desempeño

El Monitoreo y la Evaluación del Desempeño se encuentran íntimamente ligados. De hecho, se puede argumentar que la evaluación del desempeño forma parte del monitoreo de gestión. Sin embargo, para fines del presente documento, definiremos y explicaremos por separado cada uno de ellos. El monitoreo constituye la acción sistemática y continua del seguimiento de las acciones y el desempeño de un grupo de personas o un proyecto en particular.

Según el Ministerio de Educación del Perú, el monitoreo es un sistema de seguimiento continuo en el que la información se recoge permanentemente. En el caso de la evaluación, por su parte, se elige un momento en el tiempo y se compara esta situación con otra del pasado. Los

[184] Decreto Legislativo Nº 1024, que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos. Artículo 1º.

requerimientos de información, aspectos metodológicos y utilización final de la información son diferentes en cada caso (MINEDU: 2007).

El objetivo del monitoreo es poder contar con información actualizada de la gestión de un grupo de personas con el fin de poder tomar acciones oportunas en caso los resultados sean tanto positivos como negativos. Pero, cobra especial importancia en el caso de que los resultados sean negativos; pues da una señal de alerta para tomar medidas, ya sea en la adecuación de recursos económicos y no económicos o en otras acciones de gestión (como modificación de normas o de estructuras organizacionales). Según Rawlings (2009), monitoreo es el proceso continuo de recopilación y análisis de información que sirve para analizar el desempeño de un proyecto, programa o política sobre la base de resultados esperados y para informar sobre la implementación y administración de un programa.

Por su parte, la GTZ (2004) habla de un monitoreo basado en resultados que *"toma en cuenta toda la cadena de resultados desde los insumos, pasando por las actividades hasta llegar a los productos e impactos, y constituye otra faceta de un procedimiento de monitoreo ya establecido. La peculiaridad reside en que no solamente se observan las acciones efectuadas, sino que se intenta descubrir cuáles son los cambios ocasionados por dichas acciones"* (p.7).

La Evaluación del Desempeño se realiza de forma periódica, más no continua, y depende de la frecuencia de evaluación que se defina. La Evaluación del Desempeño (Romaguera: 2012) *"constituye uno de los procesos más importantes en el desarrollo de las organizaciones, en tanto, representa una técnica de dirección imprescindible en la toma de decisiones y se erige como una de las actividades claves de la gestión de recursos humanos"* (p. 3).

Según Romaguera (2012) la evaluación del rendimiento sirve para:

1. Validar los procesos de selección a través de la confirmación de que los procesos de selección fueron acertados dado el cumplimiento de los objetivos del puesto.
2. Desarrollar el plan de formación de los colaboradores basados en brechas de competencias.
3. Establecer las promociones, basadas en mérito, por el cumplimiento de metas y adecuación al perfil de competencias.
4. Diseñar y aplicar los sistemas de compensación, incrementos salariales o bonos basados en mérito.
5. Analizar y actualizar los perfiles de cargos, retroalimentar los perfiles con la evaluación de que competencias son claves para el logro de las metas institucionales.

Pero, por sobre todas las cosas, la Evaluación del Desempeño busca que todos los trabajadores de una empresa o institución trabajen en pro de los objetivos organizacionales y mejoren su desempeño.

La Evaluación del Rendimiento (que en este documento se utiliza indistintamente con Evaluación del Desempeño) constituye uno de los procesos claves de la serie de subsistemas de gestión de recursos humanos, definido en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003: p.14) y permite: a) obtener informaciones necesarias para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas (remuneración, promoción, capacitación, disciplina, etc.) b) validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, contrastando y valorando su impacto sobre el comportamiento humano en el trabajo, c) orientar el desarrollo de las personas

y su crecimiento profesional y d) mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

Por otra parte, la gestión del desempeño consta de tres etapas[185]: Planeamiento, Seguimiento y Evaluación. Es decir, la evaluación del desempeño es solo una etapa del proceso de gestión del desempeño y, como ya lo hemos mencionado, corresponde a la evaluación que se realiza en un momento determinado del tiempo, respecto de metas trazadas al inicio del periodo de evaluación.

Finalmente, la OCDE (2008) define a la gestión del desempeño como: *"un proceso para asegurar que los empleados entienden lo que se espera de ellos, evaluar su desempeño, proveerles de feedback, y ayudarlos a mejorar. Está relacionada a, y muchas veces se combina con, medidas que promueven la mejora continua"*.

En este documento explicaremos como se viene realizando el monitoreo y la gestión del desempeño del CGP.

2.2 Experiencias previas que sirvieron de base para el Modelo de Monitoreo y Gestión del Desempeño de Gerentes Públicos

2.2.1 La evaluación del Desempeño en el sector Privado:

Las prácticas en el sector privado han variado en las últimas décadas en cuanto a la gestión del desempeño. Sin embargo, existen consensos claros en varios puntos:

1. No solo es importante el "qué" sino también el "cómo": no solo es importante medir resultados "duros" y más concretos sino también la forma en que se llega a estos logros, es decir las competencias o comportamientos que desarrollan los miembros de una organización.
2. La Gestión del Desempeño se realiza principalmente para lograr dos objetivos claros: lograr las metas organizacionales y desarrollar a las personas. Estos dos objetivos se alinean con el punto 1, es decir, el logro de los objetivos organizacionales está relacionado al "qué" y el desarrollo de las personas al "cómo".
3. La gran mayoría de las organizaciones definen tres etapas en la gestión del desempeño, aunque pueden llamarlas de manera diferente: Planeamiento, Seguimiento y Evaluación.
4. Independientemente de los criterios que se utilicen para la gestión del desempeño, se tienen bastante claridad en que los modelos utilizados deben de ser sencillos y fáciles de implementar.

Dentro del espectro de modelos implementados en las últimas décadas, estos se han dado a través, principalmente, de una mezcla de definición y medición de objetivos y factores más cualitativos y con un grado de subjetividad. La evaluación de factores lista una serie de criterios a través de los cuales se evalúan ciertas características de la persona, como por ejemplo si la persona posee cualidades de liderazgo o es responsable en su trabajo. Esto se califica en una escala de medición genérica. Es decir, la interpretación de qué nivel corresponde al evaluado

[185] También se definen etapas adicionales dependiendo del autor. En el caso de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil de Perú, se definen 5 etapas: Planeamiento, Definición de Metas y Compromisos, Seguimiento, Evaluación y Retroalimentación.

es un criterio subjetivo del evaluador. Este modelo ha sufrido de críticas debido a la potencial subjetividad en el segundo elemento, existiendo una demanda permanente por una mejora y traslado a un sistema que minimice al máximo la subjetividad que, ya de por sí, siempre estará presente en una evaluación del desempeño.

Posteriormente, se comenzó a utilizar en mucha mayor medida el modelo de competencias[186] y se comenzaron a usar los diccionarios de competencias para diferentes procesos de la gestión de recursos humanos. El concepto de competencia fue desarrollado inicialmente en los 70 por David Mc Clelland y posteriormente por Spencer (1993) con su publicación denominada "Competence at Work" en el que se define una lista larga y completa de competencias y sus diferentes niveles. Posteriormente, sobre el concepto de competencias, diferentes diccionarios de competencias y maneras cómo evaluarlas de la manera más objetiva posible fueron desarrolladas por múltiples autores. A la vez que, el concepto de competencia se fue desarrollando, también se comenzó a utilizar el modelo de competencias no solo para selección sino también para la gestión del desempeño, buscando identificar las brechas de competencias de las personas para así poder desarrollarlas y coadyuvar al logro de los objetivos organizacionales a través del desarrollo de habilidades alineadas con los valores de las diferentes entidades.

Como ya se ha mencionado, un modelo objetivo de evaluación de metas se ha venido utilizando desde hace mucho tiempo, pues resulta una manera más directa de medir el alineamiento y logro de los objetivos organizacionales. En el sector privado, la identificación de objetivos concretos se hace de manera más sencilla, dado que existen indicadores comunes y transversales a la mayoría de organizaciones, como nivel de ventas, ingresos, participación de mercado o clima laboral. Luego de la definición de los indicadores de la empresa, los mismos caen en cascada a todas las personas, desde las gerencias hasta los niveles básicos. Existe un modelo muy utilizado en el sector privado y hoy por hoy utilizado también en el sector público: los criterios SMART[187] para la fijación de objetivos. Estos criterios nos dan lineamientos muy sencillos de cómo deben de ser planteados los objetivos.

Actualmente, las organizaciones privadas implementan, por lo general, modelos mixtos de evaluación del desempeño; es decir, una mezcla de evaluación por objetivos y evaluación de competencias. El peso que tienen cada uno de ellos ya depende de la organización, y puede ser muy diferente una de otra. Sin embargo, existen organizaciones que miden, por ejemplo, solo competencias o solo objetivos así como existen organizaciones que miden solo por los criterios mencionados previamente. Esto se utiliza porque el cuarto criterio mencionado anteriormente, la sencillez del modelo, resulta prioritario para la organización.

2.2.2 La evaluación del Desempeño en el sector Público

La existencia de la evaluación del desempeño, de forma formal e informal, se remonta a muchos siglos atrás. En el siglo II, el filósofo chino Sin Yu criticaba la desviación de los mecanismos de estimación utilizados por la dinastía Wei indicando: *"The imperial Rate of Nine Grades seldom rates men according to their merits but always according to his likes and dislikes"* (Patten, 1997: p.352). Es decir, desde ya hace siglos se cuestionada la validez de modelos de evaluación por

[186] La competencia, por Spencer (1993) está definida como "una característica subyacente de una individuo que está relacionada causalmente a un criterio efectivo y/o desempeño superior en un trabajo o una situación".

[187] SMART: Por sus siglas en inglés: Específico, Medible, Alcanzable, Relevantes y con un horizonte temporal.

su potencial subjetividad.

La introducción de modelos de Evaluación del Desempeño en el sector público es un reflejo de la tendencia actual de incluir en los modelos de gestión pública modelos que han tenido éxito en el sector privado. Esto va en la línea con la Nueva Gestión Pública, que promueve la implementación de un enfoque en la productividad y la mejora continua en la gestión pública. Desde los diferentes ámbitos de la Nueva Gestión Pública, se destacan argumentos que se vinculan directamente con la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de los empleados públicos[188]:

- Situar el énfasis en los resultados y en el control de rendimientos.
- Mayor preocupación por la eficiencia y el valor generado con el dinero público.
- Mejor capacidad técnica de gestión mediante nuevas tecnologías de la información y mejora del seguimiento del rendimiento de las administraciones.
- Debilitamiento de la estructura estatutaria tradicional de la administración con la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento individual, mecanismos de reducción de plantillas o negociación colectiva sectorizada.
- Reorganización de las estructuras, con sistemas más flexibles de organización, reducción de niveles intermedios, creación de agencias independientes, descentralización territorial, entre otros.

Muchas de las experiencias en implantación de modelos de Gestión del Desempeño en el sector público relacionan el logro de objetivos con la remuneración, a través del concepto Performance Related Pay o PRP (remuneración por desempeño). Todas las encuestas de empleados públicos respecto a la evaluación y sus efectos sobre la motivación revelan que en ningún país es el PRP un incentivo significativo para la mayoría de los empleados (OCDE: 2008). Sin embargo, si se coincide en la cautela y la contención de expectativas como esenciales a la hora de implantar políticas de evaluación del desempeño.

La decisión de establecer una relación dinero-desempeño es muy crítica y malos resultados suelen ser más o menos irreversibles. Lo que sí es casi un consenso es que si a algo hay que ligar la remuneración es a resultados y no con el componente de comportamiento y competencias, al que habría que ligar sus buenos resultados al desarrollo y la progresión en la carrera. De Brujin & Van Helden (2006) mantienen que los sistemas de control de comportamientos son más frecuentes en países escandinavos, los de habla alemana y los países bajos, mientras la gestión del rendimiento a través del control de resultados es más frecuente en países anglosajones y en el sur de Europa.

La implementación de la evaluación del desempeño en las instituciones públicas, y en particular en el Perú es perfectamente viable, siempre y cuando se cumpla con lo siguiente:

1. Apoyo político.
2. Una clara creencia en el proyecto y apoyo incondicional por parte de la alta dirección.
3. Oficinas de recursos humanos capacitadas o en su defecto, apoyo por parte del ente rector para acompañarlos durante su implementación.
4. Enfoque claro hacia el cumplimiento y seguimiento de los objetivos de la institución.
5. Buenos instrumentos de gestión.

[188] Para mayor información al respecto, ver a Villoria (2000) y Wright (1997).

2.2.3 El caso de Chile y la Alta Dirección Pública

En el caso de Chile[189], que creemos es un caso que amerita mencionar, se contempla una gestión del desempeño de directivos públicos que busca principalmente la orientación a metas institucionales, fortalecer el diálogo entre evaluador y evaluado e impulsar la medición de desempeño como aspecto clave a través de instrumentos funcionales. Se firma al principio de cada periodo de evaluación un convenio de desempeño, que contempla los siguientes elementos:

- Relación con los desafíos[190] del cargoestablecidos en el perfil de selección del alto directivo público, en tanto es en dichos desafíos donde se plasman las expectativas de la autoridad en relación al desarrollo de su gestión.
- Compromiso de disciplina financiera.
- Compromisos relativos al desempeño de la institución hacia el usuario final.
- Compromisos vinculados a asegurar el cumplimiento de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional y/o colectivo.

Para el caso de directivos públicos del segundo nivel, se requiere solo el primer elemento.
El proceso es el siguiente:

De la formulación del convenio de desempeño:

- El representante público de la institución hace una propuesta inicial base sobre el convenio de desempeño, el cual es anexada al perfil del puesto siendo asistido por la Administración del Servicio Civil,
- El jefe y el directivo público a evaluar negocian el convenio inicialmente planteado, llegando a un acuerdo y suscribiendo modificaciones de ser el caso, este proceso es asistido por la Administración del Servicio Civil.
- Tras la firma de ambas partes del convenio de desempeño el jefe del directivo público envía el convenio a la Administración del Servicio Civil quien publica el mismo.

De la Evaluación:

- El convenio de desempeño contempla la evaluación de resultados y de gestión (competencias), el periodo de calificación es de un año.
- Es responsabilidad del directivo público elevar a su superior, mínimo un informe al año, o las veces acordadas en el convenio, conteniendo el avance de las metas acordadas en el convenio de desempeño.
- El directivo público realizará una autoevaluación, que servirá de antecedente al evaluador al momento de realizar la evaluación.
- Es responsabilidad de la jefatura realizar entrevistas de retroalimentación a cada funcionario al momento de realizar la precalificación y el informe del desempeño, donde analizará el desempeño del directivo público en base a las evidencias que faciliten el proceso.
- El plan individual de desarrollo del directivo público es confeccionado en la etapa de la precalificación y es enviado a la junta calificadora con el objetivo de cerrar brechas y establecer compromisos de mejoras para el próximo periodo.

[189] Resumen tomado del Centro de Políticas de la Universidad de Chile (2013).

[190] Desafío es un pre convenio del desempeño, básicamente relacionado a metas.

Características:

- La evaluación tiene mayor orientación hacia la gestión191 la cual tiene un peso ponderado de 0.7 mientras que el de resultado 0.3.
- El desempeño está ligado a lo percibido económicamente por el directivo público a través del "incremento por desempeño institucional" el cual en algunos casos está sujeto al Cumplimiento del convenio de Desempeño y al Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) o al Cumplimiento Meta Anual de Eficiencia Institucional.
- Busca mayor participación de los representantes de las instituciones con el proceso de evaluación del desempeño, asimismo, la Administración del Servicio Civil participa activamente en las diferentes etapas.
- Hay diferencias marcadas entre la evaluación del desempeño de los directivos públicos del primer nivel con los del segundo nivel, básicamente en la etapa de formulación del convenio de desempeño.

En resumen, el sistema de gestión del desempeño de la alta dirección pública en Chile tiene las siguientes características, que pueden ser comparadas con el modelo implementado en el Perú para los Gerentes Públicos, que además sirvió de base para el modelo de directivos públicos plasmado en la Ley 30057.

- Se diferencian claramente los directivos de primer nivel (Un nivel por debajo del funcionario) y los de segundo nivel (Un nivel por debajo del primer nivel).
- Se establecen criterios de gestión (Competencias) y resultados (Con un peso de 70% y 30%, respectivamente).
- El periodo de evaluación es anual.
- Existe una autoevaluación y el planeamiento del desempeño se realiza como un acuerdo entre evaluador y evaluado.
- El rol activo que debe de cumplir el evaluado en el ciclo de gestión del rendimiento.
- La importancia de realizar un seguimiento a través del año, por lo menos en una ocasión.
- La importancia de la retroalimentación en el proceso y el rol del evaluador.

3. La experiencia de monitoreo y evaluación de gerentes públicos

Con el transcurrir de los años el número de asignaciones de GGPP (Gerentes Públicos) se ha incrementado, siendo el 2012 el año de mayor número de asignaciones; 121 GGPP en total, 95 a entidades del Gobierno Nacional, 19 a Gobiernos Regionales y 7 a Gobiernos Locales (ver gráfico 1).

Desde la asignación de un Gerente Público se pueden producir distintos eventos que originan que el mismo deje la institución donde fue asignado, puede ser que no pase el periodo de prueba de tres meses en la institución; que renuncie; que finalice su asignación o que sea cesado de sus funciones. Así tenemos que, en el 2009, eran 29 los GGPP en funciones; 57 en el 2010 y 103 en el 2011. Entre el 2012 y el 2015 el número de GGPP asignados ha sido, en promedio, de 180 aproximadamente (ver gráfico 2).

A continuación, pasamos a describir la experiencia de Monitoreo y Evaluación de los Gerentes

[191] La administración del Servicio Civil llama Gestión a lo que en SERVIR llamamos compromisos de conducta o competencias.

Públicos, diferenciando lo que es Monitoreo de lo que es Evaluación del Desempeño o Gestión del Desempeño.

3.1 El modelo de Monitoreo de Gerentes Públicos: Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas

El proceso de monitoreo implementado por la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública (GDGP) de SERVIR se inicia con la asignación del Gerente Público (GP) a una entidad del Estado, es en este momento que el GP y SERVIR acuerdan una serie de metas e indicadores, que formaran parte del convenio suscrito entre SERVIR y la entidad de destino y a su vez servirán para la evaluación del GP.

Actualmente, el proceso de monitoreo de GGPP se encuentra a cargo de un grupo de profesionales denominados “sectoristas”. Este grupo de profesionales tiene entre sus funciones: (1) monitorear a los GGPP que le son asignados, a través de un contacto permanente; (2) efectuar el seguimiento del cumplimiento de las metas acordadas entre SERVIR y el GGPP, con la finalidad de mejorar su desempeño y (3) poner en conocimiento, de manera oportuna, del responsable de monitoreo y evaluación, información relevante que se tenga durante el monitoreo de los GGPP, que sirva para la toma de decisiones en caso se amerite.

Para realizar un adecuado monitoreo y acompañamiento a los GGPP, los sectoristas se encuentran en constante capacitación en temas como herramientas de diagnóstico de conflictos y feedback efectivo. El equipo ha experimentado cambios desde su implementación en el año 2012. Actualmente se encuentra conformado por nueve profesionales con experiencia en coaching ejecutivo, formulación de indicadores, herramientas de comunicación interna y evaluación de desempeño.

El proceso de monitoreo comienza cuando el sectorista se contacta con el GP asignado, puede ser a través del correo electrónico, llamadas telefónicas o visitas programadas. Las entrevistas realizadas, ya sean por llamada telefónica o visita, son registradas en un formato estandarizado que es resguardado en una base de archivos de GGPP (ver gráfico 7).

Las visitas a los GGPP asignados son actividades planificadas con anterioridad en coordinación con el GP, tienen como objetivo brindar al GP un espacio de escucha efectiva, recojo de información relevante que ayude a la GDGP a planear e implementar acciones que ayuden a los GP en su gestión.

El plan de visitas de monitoreo incluye a todos los GGPP asignados a nivel nacional, permite conocer *in situ* el ambiente sobre el cual los gerentes se desempeñan, conocer aspectos como: Situación actual, dificultades en su gestión, conflictos internos o externos, recursos humanos y financieros, buenas prácticas, relación con los sindicatos, infraestructura, clima laboral, Apoyo de la alta dirección y del jefe inmediato, entre otros.

Toda esta información permite a los sectoristas conocer a profundidad la realidad y contexto en la que se desarrolla laboralmente el GP; esta información sirve luego como insumo para que en el área de Monitoreo y Evaluación pueda proponer a la GDGP, alternativas de solución y/o algún plan de acción de mejora.

Entre junio y diciembre de 2014 un total de 36 GGPP ubicados en provincias, recibieron la visita de sus respectivos sectoristas. Como parte del plan de monitoreo del año 2015, entre enero y

junio, 42 GGPP han recibido la visita de sus respectivos sectoristas, y se tiene previsto visitar entre los meses de julio y setiembre a por lo menos 22 GGPP que se encuentran asignados en las ciudades de Tarapoto, Arequipa, Cuzco y Pucallpa (ver gráfico 3).

Las visitas nos permiten planear acciones que ayuden a los GGPP en su gestión como por ejemplo talleres de coaching. Esta necesidad se generó al observar las dificultades por las que muchos de los GGPP pasaban: falta de apoyo por parte de su entidad, infraestructura inadecuada para el desarrollo de sus labores, ausencia de procedimientos claros en la organización, personal con poca preparación y casos de corrupción crónica insertados en el quehacer laboral.

Estas dificultades hicieron que muchos de los gerentes se sientan desmotivados y frustrados por no poder desarrollar con total normalidad sus funciones, por lo que SERVIR se interesó en proveerles herramientas que les permitan afrontar estas dificultades. Los objetivos del programa están centrados en: liderazgo, comunicación efectiva, inteligencia emocional y manejo de conflictos.

Durante el 2014 fueron 18 GGPP asignados en el PNAE Qali Warma, que se beneficiaron con un programa de coaching que tenía como propósito ayudar a este grupo de servidores del Estado peruano a que refuercen sus competencias de gestión. De igual manera 15 GGPP asignados al MINEDU también fueron beneficiados con este tipo de talleres. El taller se denominó “Programa de Liderazgo Efectivo y *Coaching* para Gerentes”, y estuvo dirigido específicamente a los gerentes asignados a las Unidades de Gestión Educativa de Lima (UGEL), con la finalidad de que adquieran herramientas de liderazgo, necesarias para afrontar y superar las situaciones difíciles que se les pueda presentar durante su gestión.

A finales del 2014 SERVIR implementó otro programa de *coaching* esta vez dirigido a los 30 GGPP asignados a las Cortes Superiores del Poder Judicial. Uno de los componentes del programa consistió en llevar a cabo talleres de réplica a sus equipos de trabajo. Se realizaron en total 30 talleres de réplica con sus respectivos equipos de trabajo, siendo beneficiados alrededor de 450 trabajadores.

Siguiendo con este plan de mejora y ayuda a los GGPP, SERVIR tiene programado realizar tres programas de coaching en el 2015. Los beneficiaros serán los 30 GGPP asignados en el INPE, 34 en el MINEDU y 35 asignados en diferentes entidades del Estado (ver cuadro 1).

Finalmente el monitoreo a los GGPP se extiende hasta después de la desvinculación del GP con la institución a la que fue asignado. Se le solicita al GP completar una encuesta de salida que permita identificar los eventos que desencadenaron el retiro del GP, la percepción del liderazgo de su jefe inmediato, la percepción sobre el acompañamiento recibido de parte del sectorista asignado, así como las mejoras que podría implementar SERVIR en relación al CGP. Finalmente el monitoreo concluye con la solicitud de un informe de cierre de gestión. En este documento el GP describe el contexto en que se dio su asignación y como fue variando a lo largo de su gestión (presupuesto, recursos humanos, infraestructura, instrumentos de gestión, etc.), hace una breve descripción del clima laboral que percibió al finalizar su gestión, aquellos proyectos que no pudieron ser culminados pero que se encuentran encaminados, las dificultades o problemas experimentados durante su gestión, las acciones que tomó para superarlas, además del cumplimiento de sus metas plasmadas en el convenio y los principales logros obtenidos en su gestión.

Buenas Prácticas en Gestión

La Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, a través de la GDGP viene organizando desde el año 2013 el concurso "Buenas prácticas en gestión presentadas por gerentes públicos", concurso que premia la innovación, el impacto y la replicabilidad de aquellas mejoras desarrolladas en las entidades públicas con el impulso de gerentes públicos.

Este concurso tiene como objetivo identificar y reconocer las buenas prácticas de gestión implementadas con el liderazgo y participación activa de los GGPP que han contribuido de manera importante al logro de los objetivos institucionales de las entidades en las que han sido asignados; también busca difundir estas experiencias exitosas que son un referente del impacto positivo que conlleva la asignación de los GGPP, de modo que puedan ser replicadas en otras entidades.

En la primera edición del concurso fueron premiadas aquellas prácticas desarrolladas entre los años 2011 y 2013; resultaron ganadoras seis buenas prácticas presentadas por los GGPP asignados en el Instituto Nacional Penitenciario, Instituto Nacional de Salud, en las Cortes Superiores de Justicia de Amazonas y Áncash; y en el extinguido Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

En el año 2014 se presentaron al concurso un total de 30 prácticas, 5 de ellas resultaron ganadoras. Estas prácticas fueron desarrolladas entre enero de 2013 y febrero de 2014, por los GGPP asignados en el Instituto Nacional Penitenciario, en las Cortes Superiores de Justicia de Huánuco, Callao y Arequipa; y en el Gobierno Regional de San Martín.

En abril de 2015 se realizó la tercera edición de este concurso, se presentaron un total de 62 prácticas desarrolladas entre enero de 2014 y febrero de 2015, resultando ganadoras 9 prácticas presentadas por los GGPP asignados en el Instituto Nacional Penitenciario, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Educación, y en las Cortes Superiores de Arequipa y Madre de Dios (ver gráfico 4).

Las bases del concurso consignan la posibilidad de que los participantes puedan presentar sus propuestas de manera individual o, de manera colectiva, es decir, una iniciativa donde hayan participado dos o más GGPP de una misma o distinta(s) entidad(es). En el 2013 fueron 12 las prácticas individuales y 3 las grupales que se presentaron; en el 2014 fueron 21 prácticas individuales y 9 grupales; mientras que en el 2015 fueron 46 las individuales y 16 las grupales (ver gráfico 5).

Encuentro Nacional de Gerentes Públicos

Con la finalidad de proporcionar un espacio de encuentro de todos aquellos profesionales que integran el CGP, SERVIR organiza, desde el año 2013, el Encuentro Nacional de Gerentes Públicos. Este evento se realiza la tercera semana del mes de agosto de cada año y asisten tanto los GGPP asignados como aquellos que se encuentran en situación de disponibilidad[192]. El encuentro es una ocasión para brindar capacitación a los gerentes en herramientas de competencias directivas, de acuerdo a las demandas que nuestro país exige.

[192] Gerentes Públicos que pertenecen al denominado "Cuerpo de Gerentes Públicos" pero que no se encuentran asignados.

Es importante resaltar que el Encuentro Nacional de Gerentes Públicos se desarrolla en el marco de la política de fortalecimiento del CGP, a partir de la consolidación de la red de gerentes y de la mejora continua de sus competencias de gestión, orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En el año 2013 asistieron un total de 231 GGPP asignados en diversas entidades del Estado, en los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local. Del total de asistentes, 117 provenían de Lima y Callao y 114 de distintas provincias del interior del país. Además, 131 se encontraban asignados a alguna entidad pública mientras que 100 se encontraban en situación de disponibilidad.

Al año siguiente el encuentro reunió a 265 GP, 137 de Lima y Callao y 128 de provincias. El encuentro permitió a los profesionales que integran el CGP intercambiar experiencias y buenas prácticas, así como recibir capacitación en temas claves para la gestión directiva. Del total de asistentes, 137 se encontraban asignados y 128 se encontraban en situación de disponibilidad (ver gráfico 6).

3.2 El modelo de Gestión de Desempeño de Gerentes Públicos

En un inicio, el proceso de establecer metas e indicadores estuvo relacionado a mejorar los procesos de las entidades receptoras; posteriormente, en base a la experiencia de los primeros años y a consultorías encargadas por SERVIR (Machicao y Taller con Zorobabel Cancino) se estandarizarían las metas e indicadores por puestos tipo[193], en la actualidad existen 63 perfiles específicos del CGP.

Durante los primeros años y hasta el 2012, el proceso de Evaluación de los GGPP se realizó a través de formatos estandarizados para metas, por este medio los GGPP reportaban sus logros y resultados de manera trimestral. Además, las metas se definían una sola vez para los tres años de asignación; se evaluaban las metas que correspondían con el trimestre de evaluación, mientras que el logro de meta se definía de manera trimestral, semestral, anual o por única vez.

Por ejemplo, en el tercer trimestre del 2012, 53 GGP de los 122 GGPP que debían ser evaluados, presentaron su informe según el formato de evaluación de metas. De los que presentaron su informe, 37 alcanzaron o superaron el 75% de las metas planificadas. Como podemos observar con esta metodología se presentaron niveles bajos de reporte por lado de los GGPP, siendo una de las principales razones la falta de tiempo para llenar los formatos manuales. Aquí el monitoreo se realizaba a través del correo electrónico y de llamadas telefónicas (ver cuadro 2).

Para el 2013 el proceso de evaluación de metas pasó a ser semestral pero se mantuvieron las demás características del proceso, con este cambio en la frecuencia de evaluación, los niveles de reporte mejoraron en relación al año anterior, por ejemplo en el primer semestre de ese año de los 128 GGPP que les correspondía ser evaluados por metas, 94 presentaron sus informes según el formato de evaluación de metas y 75 alcanzaron o superaron el 75% de sus metas planificadas.

[193] Puesto Tipo: Es un puesto genérico que abarca funciones y requisitos generales (Directiva N.º 001-2015-SERVIR/GPGSC Familias de puestos y roles y manual de puestos tipo (MPT) aplicables al régimen del servicio civil).

Al existir mayor número de GGPP en funciones se hizo necesaria la implementación de un proceso que sistematice y automatice el proceso de monitoreo y evaluación, es así que en el año 2014 se puso en operación el Sistema de Gestión del Desempeño de Gerentes Públicos (SGDGP) (ver imagen 1).

El SGDGP es una herramienta de ayuda a los GGPP, a las entidades y a SERVIR, permitiendo hacer seguimiento al desempeño de los GGPP, para ayudarlos a que puedan lograr sus objetivos, en pro de una mejor gestión pública al servicio del ciudadano.

La evaluación por competencias[194] y metas se inicia a principio de cada año. En el año 2014 se llevó a cabo una experiencia piloto y este año 2015 ya se está realizando la gestión del desempeño con un ciclo anual completo y para todos los Gerentes Públicos que les corresponda ser evaluados. Para aquellos GGPP que vienen desarrollando funciones desde el año anterior, o cuando el GGPP es asignado a una entidad en el transcurso del año. Los GGPP registran sus metas en el SGDGP[195], así como: (1) los indicadores de cada una de las metas; (2) el tipo de indicador (funcional, de resultado, de innovación o desarrollo de equipos); (3) la fórmula de cálculo de cada indicador; (4) el peso que representa cada indicador; (4) el medio de verificación; (5) la relación a la estrategia de la entidad; y (6) el plan de acción para alcanzar la meta planteada. También se registran los porcentajes de avance de medio año para cada una de las metas y la evaluación de fin de año.

Asimismo, cada GP registra su plan de desarrollo para aquellas competencias que presentan brechas respecto al perfil de puesto requerido. El GP puede registrar el plan de desarrollo para un máximo de dos competencias al año. Las competencias evaluadas son[196]: (1) Orientación a resultados; (2) Comunicación Efectiva; (3) Actitud de Servicio; (4) Trabajo en Equipo; (5) Innovación y Mejora Continua; (6) Liderazgo; y (7) Sentido de Urgencia.

En base a la información registrada se realizará la evaluación de competencias y metas, que es de dos tipos: (1) Cualitativa[197]; y (2) cuantitativa (ver gráfico 8). La implementación del SGDGP, el reforzamiento del equipo de monitoreo y el mejoramiento de la metodología de monitoreo hicieron que, en el 2014, 113 GGPP de un total de 124 que les correspondía evaluación de desempeño cumplieran con registrar su evaluación en el mencionado sistema. Del total de GGPP que registraron su evaluación, 109 superaron el 75% de las metas planteadas (cuadro 4).

Tal como se ha descrito a lo largo de este documento, el proceso de monitoreo y evaluación de desempeño de los GGPP ha ido mejorando desde que se asignaron los primeros Gerentes Públicos, en el año 2009. La experiencia adquirida nos ha permitido mejorar nuestros procesos e implementar otros a partir del año 2014.

---

[194] Es preciso mencionar que si bien se evalúan competencias, estas, no forman parte de la evaluación concretamente sino que las brechas calculadas son usadas para fines de desarrollo. El resultado de la evaluación del desempeño no es usado aún para fines económicos. En el modelo de gestión del rendimiento de directivos públicos, se han definido que el 10% de la evaluación corresponda con la evaluación de competencias o de compromisos de conducta, como lo denomina la Ley 30057.

[195] Previa coordinación con el área de Monitoreo y Evaluación de la GDGP. En muchos casos, en los cuales existen grupos de Gerentes Públicos asignados a la misma entidad, se desarrollan talleres de planeamiento en los que se definen las metas por puesto tipo, con la presencia de un representante de la entidad.

[196] Las mismas que son evaluadas durante el proceso de selección al Cuerpo de Gerentes Públicos.

[197] Se lleva a cabo a mitad del año.

Entre los años 2012 y 2013 los indicadores de desempeño eran solo del tipo funcional, es decir que se encontraban relacionados con las funciones del puesto en la entidad. En el año 2014 se incluyó un nuevo tipo de objetivo, al cual denominamos de Innovación, con la idea de fomentar en los GGPP iniciativas que representen alguna iniciativa novedosa, diferente a sus funciones del día a día. A partir del año 2015 los indicadores pasan a ser de cuatro tipos: (1) Proceso, relacionado directamente a las funciones derivadas del MOF, ROF, TDR; (2) Innovación, relacionado a la mejora continua de los servicios que brinda el área o entidad; (3) Resultados, relacionado directamente a la consecución de los objetivos derivados del POI; y (4) Desarrollo de equipos, relacionado a la gestión del desarrollo laboral y profesional del personal a cargo.

A partir del año 2014, el jefe inmediato del GP se suma como actor dentro del proceso de evaluación del GP. En los años 2012 y 2013 las metas e indicadores eran propuestos por el equipo de monitoreo y evaluación, a partir del año 2014 las metas e indicadores son elaborados de manera conjunta entre el equipo de monitoreo y evaluación y los GGPP, luego por intermedio del GP pasan a ser validadas por su jefe inmediato, quien refrenda u observa las metas e indicadores propuestas, y finalmente es quien las aprueba.

Finalmente, dar a conocer el resultado de las competencias evaluadas cuando postularon al CGP, fue otras de las mejoras implementadas en el 2014. Esto permite a los GGPP generar actividades de autodesarrollo para disminuir las brechas encontradas y también permite a SERVIR diseñar planes de desarrollo para los GGPP asignados.

Conclusiones

En SERVIR y en especial, en la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, estamos haciendo esfuerzos importantes por desarrollar el Cuerpo de Gerentes Públicos; y uno de esos esfuerzos está en implementar herramientas de monitoreo y evaluación, acordes con los objetivos del cuerpo, que además, es desde ya aplicable a la capa directiva del sector público, en el marco de la nueva ley del Servicio Civil.

Los esfuerzos de monitoreo y evaluación han ido creciendo y el proceso, aunque aún no maduró, se encuentra en un momento importante, implementando mejoras que se adecúen a la realidad retadora que enfrentan los Gerentes Públicos, como los programas de coaching diseñados especialmente para Gerentes Públicos que enfrentan situaciones complicadas.

En especial, el proceso de monitoreo que hemos implementado es muy particular, pues involucra trabajar muy de cerca con los gerentes públicos, creemos que esta es la fórmula para que los Gerentes Públicos se sientan apoyados por SERVIR y puedan lograr, con su gestión, mejores servicios para los ciudadanos del Perú. Compartimos nuestra experiencia con el ánimo de que otros países y ciertamente diferentes realidades, puedan tomar algo de la misma, y mejorarla, para un segmento directivo profesional, que es clave en la profesionalización del sector público que todos aspiramos.

Bibliografía

Bacal, R. (1999). *"Performance Management"*. New York: McGraw-Hill.

Bae, E.K. (S/A). *"Major Elements and Issues in Performance Management System: A literature Review"*. Inha University.

Buckingham, M. & Goodall, A. (2015). *"Reinventing Performance Management".* Harvard Business Review.

Centro de Políticas de la Universidad de Chile (2013). *"Reglamento Especial de Calificaciones del personal de la Dirección Nacional del Servicio Civil"*. En: Informe Final. Convenios de Desempeño/Rediseño de los convenios de desempeño de altos directivos públicos del Servicio Civil.

Cortázar, J., et. al. (2014). *"Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)"*. Banco Interamericano de Desarrollo.

De Brujin, H. y Van Helden, J. (2006). *"A plea for dialogue driven performance-based managment systems: evidence from the dutch public sector"*. Financial Accountability and Managment. Volume 22.

García, M. (2007). *"La nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias"*. Universidad de Salamanca.

Gómez-Pomar, J. & Allar, G.(2008). *"La evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas. Un estudio del Centro PwC & IE del Sector Público"*. Instituto de Empresa. Madrid.

GTZ (2004). *Monitoreo basado en resultados*. Guía para los proyectos y programas de Cooperación Técnica. GTZ – Cooperación Alemana.

Hay Group (S/A). *"Tendencias en los Sistemas de Gestión del Desempeño, Prácticas de Gestión del Desempeño en Empresas Españolas"*.

Hill, L. & Gabarro, J. (1995). *"Managing Performance"*. Harvard Business School.

Loren, G. (2002). *"How to think about Performance Measures Now"*. Harvard Management Update.

MINEDU (2007). *"Instructivo: Orientaciones para el Monitoreo y Evaluación de los Planes Operativos de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local, dependientes de los Gobiernos Regionales".* Ministerio de Educación. Gobierno del Perú. Lima. En: http://www.minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/instructivo_monitoreo_evaluacion.pdf 13/07/2015.

OCDE (2007). *"Working Papers on Public Governance 2007/5: Performance-based Arrangement for Senior Civil Servants OECD and other country experiences"*. Paris: OECD publishing.

OCDE (2008). *"The state of the public service"*. Paris: OECD publishing.

OCDE (2009). *"Human Resource Management Practices"*. En: Government at a Glance 2009. Paris: OECD publishing.

OCDE (2012). *Human Resources Management Country Profiles*.

Oyarce, H. (2010). *"Panorama de los Sistemas de Recursos Humanos en América Latina y el Caribe"*. CEPAL, noviembre.

Patten, T.H. Jr. (1997). *"Pay: Employee compensation and incentive plans"*. London: Free Press.

Rawlings, L. (2009). *"El rol de Monitoreo en la Evaluación de Impacto"*. Red de Desarrollo Humano. Enero, Lima. En: http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/383704-1184250322738/3986044-1236103983138/3_Linking_M_and_E_Spanish.pdf 13/07/2015.

Romaguera, D. (2012). *"Metodología para la Evaluación del Desempeño"*. EAE Editorial Academia Española.

Spencer, L. M. & Spencer S.M.(1993). *"Competence at Work. Models for Superior Performance"*. New York: Wiley.

Villoria, M. y Iglesias, A. (2000). *"Pro gramas de Reorganización y Modernización Administrativa: Marco Teórico y Análisis de Caso"*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 56.

Wright, V. (1997). *"Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Adminsitración Pública"*, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 7/8.

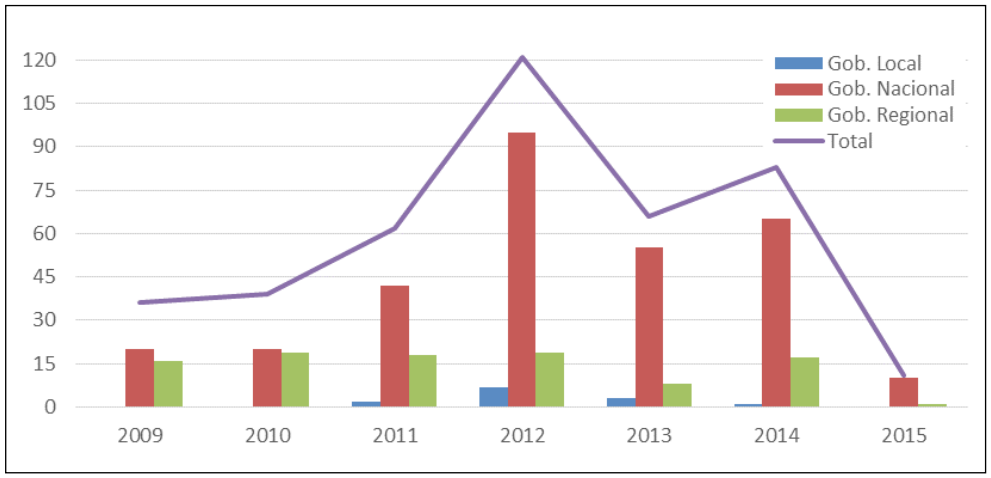
Reseña biográfica

Ana Milagros Moscoso, MBA.

Ha realizado estudios de economía en la Universidad de Lima y una maestría en administración de negocios en la Universidad de Virginia, en Estados Unidos. Cuenta, además, con estudios de posgrado en Gestión Pública y Gestión de Recursos Humanos. Su experiencia laboral incluye la SUNAT, el Banco Wiese Sudameris (Hoy Scotiabank) y GERENS Escuela de Negocios y Economía. Ha trabajado como consultora por aproximadamente siete años en temas de gestión estratégica y recursos humanos. Ha participado en proyectos de implementación de programas de Gestión del Desempeño en varias empresas del Perú, incluyendo la Compañía Minera Antamina y el COES (Coordinador Eléctrico Peruano). Actualmente se desenvuelve como especialista de Monitoreo y Evaluación de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, en SERVIR.

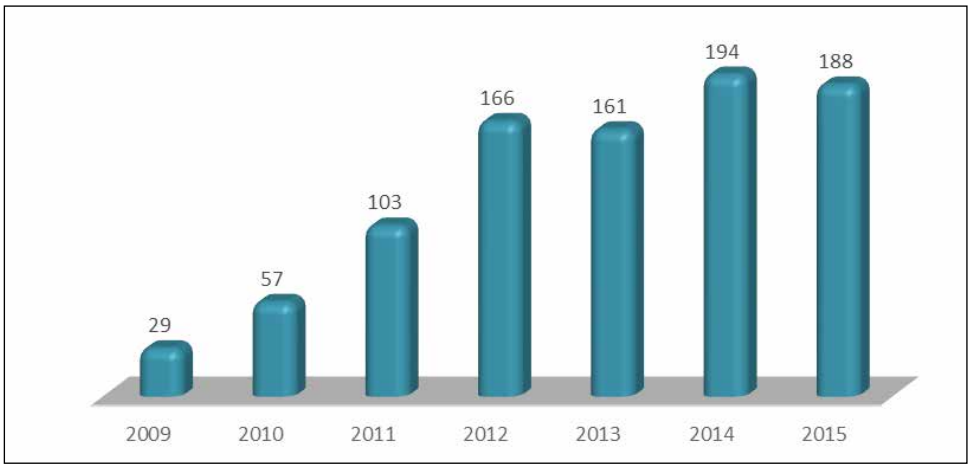
Cuadros, tablas y gráficos

Gráfico 1
Asignación de Gerentes Públicos (2009-2015)



Fuente: SERVIR - Base de datos de asignaciones, actualizada a julio de 2015.
Elaboración: SERVIR - Gerencia de Desarrollo de Gerencia Pública.

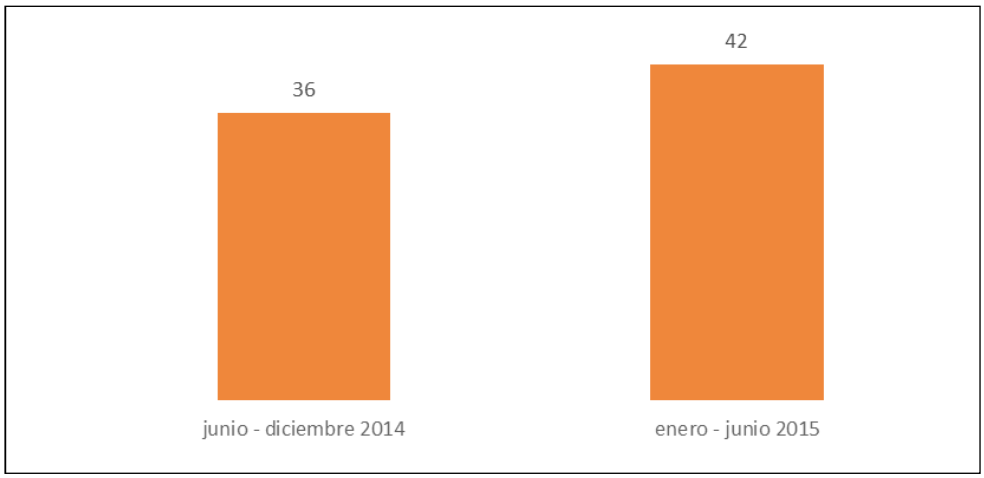
Gráfico 2
Geremtes Públicos en funciones (2009-2015)



Fuente: SERVIR - Base de datos de asignaciones, actualizada a julio de 2015.
Elaboración: SERVIR - Gerencia de Desarrollo de Gerencia Pública.

Gráfico 3

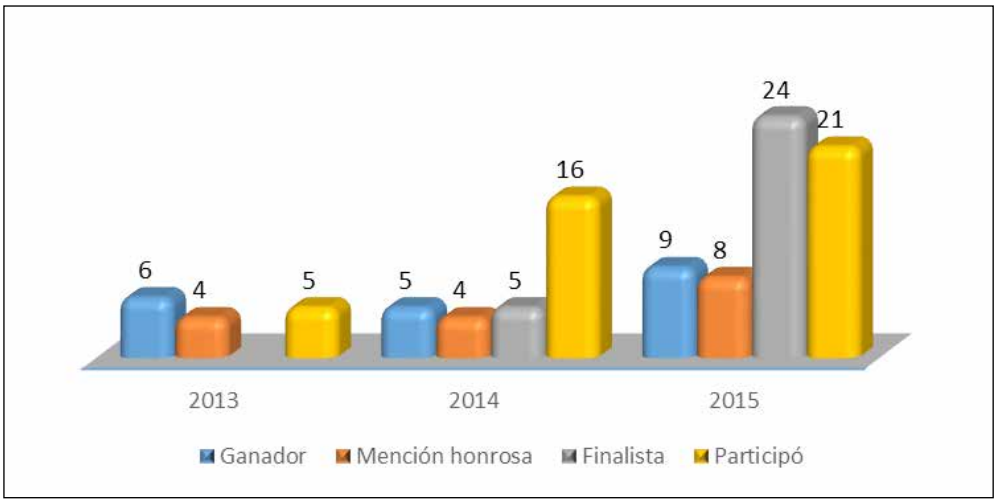
GGPP Asignados en provincias, visitados en el 2014 y 2015



Fuente: SERVIR - Bitácora de monitoreo actualizada a junio de 2015.
Elaboración: SERVIR - Gerencia de Desarrollo de Gerencia Pública.

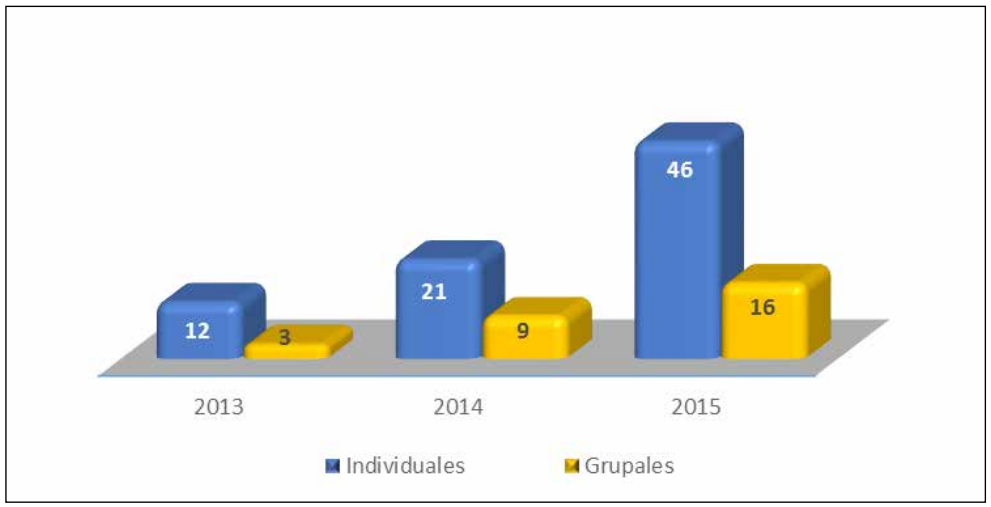
Gráfico 4

Prácticas presentadas, por resultado obtenido, 2013-2015



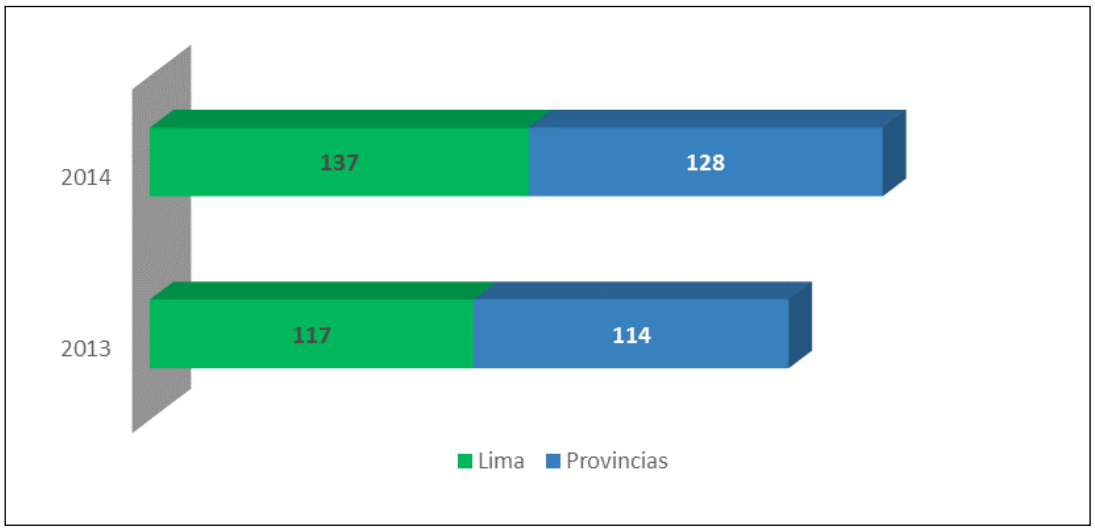
Fuente: Fichas de postulaciones recibidas.
Elaboración: SERVIR - Gerencia de Desarrollo de Gerencia Pública.

Gráfico 5
Prácticas presentadas, por tipo, 2013-2015



Fuente: Fichas de postulaciones recibidas.
Elaboración: SERVIR - Gerencia de Desarrollo de Gerencia Pública.

Gráfico 6
Encuentro de gerentes públicos, asistencia por año y según lugar de procedencia



Fuente: SERVIR - Control de asistencia del Encuentro de GP 2013 y 2014.
Elaboración: SERVIR - Gerencia de Desarrollo de Gerencia Pública.

Cuadro 1
GGPP beneficiados con talleres de coaching, por entidad y según año 2014 – 2015

Entidad	2014	2015
Total	63	95
Qali Warma	18	
Cortes Supremas de Justicia	15	
UGEL y DRELM	30	34
INPE		26
Diferentes entidades		35

Fuente: Plan de talleres de coaching 2015.
Elaboración: SERVIR – Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública.

Cuadro 2
Monitoreo de evaluación de metas 2012

Descripción	1er Trimestre	2do Trimestre	3er Trimestre	4to Trimestre
GP que les corresponde evaluación de metas	81	98	122	123
GP que presentaron informe en formato de evaluación de metas			53	62
GP que superaron el 75% de sus metas			37	46
% de GP que superaron el 75% de sus metas	70%	90%	70%	74%

Fuente: Base de datos de Monitoreo y Evaluación de metas de la GDGP.
Elaboración: SERVIR – Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública.

Cuadro 3
Monitoreo de evaluación de metas 2013

Descripción	1er Semestre	2do Semestre
GP que les corresponde evaluación de metas	128	139
GP que presentaron informe en formato de evaluación de metas	94	103
GP que superaron el 75% de sus metas	75	97
% de GP que superaron el 75% de sus metas	80%	94%

Fuente: Base de datos de Monitoreo y Evaluación de metas de la GDGP.
Elaboración: SERVIR – Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública.

Cuadro 4
Monitoreo de evaluación de desempeño 2014

Descripción	Gerentes Públicos
GP asignados al 20/12/2014	190
GP que les corresponde evaluación de desempeño	124
GP que registraron su evaluación de desempeño	113
GP que superan el 75% de sus metas	109
% de GP que superan el 75% de sus metas	96%

Fuente: Base de datos de Monitoreo y Evaluación de metas de la GDGP.
Elaboración: SERVIR – Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública.

Cuadro 5
Monitoreo y Evaluación de metas 2012-2013 vs. Monitoreo y Evaluación de metas y competencias 2014-2015

Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los indicadores (2012-2013)	Evaluación de Desempeño de Gerentes Públicos (2014-2015)
Indicadores de procesos de acuerdo a las funciones del puesto	Indicadores enfocados en: procesos, innovación, resultados y desarrollo de equipos
Evalúa metas	Evalúa metas y competencias
Formato word utilizado para el registro de metas	Registro de metas online, mediante el SEDGP
Seguimiento y monitoreo a través del correo electrónico y llamadas telefónicas	Seguimiento y monitoreo a través del SEDGP
Resultado de las competencias evaluadas en el proceso de selección al CGP no se comunicaban	Resultado de las competencias evaluadas informadas. Esto les permitió conocer sus brechas, generar actividades de autodesarrollo y crear planes de desarrollo por parte de SERVIR
Actores en el proceso de evaluación:	Actores en el proceso de evaluación:
Gerente Público	Gerente Público
	Jefe inmediato del Gerente Público
Los indicadores eran propuestos por el área de monitoreo y evaluación	Los indicadores son diseñados entre el GP y el área de monitoreo y evaluación. Son revisados y validados por el jefe inmediato del GP

Elaboración: SERVIR – Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública.

Gráfico 7
Mapa de procesos 1: Proceso de GGPP

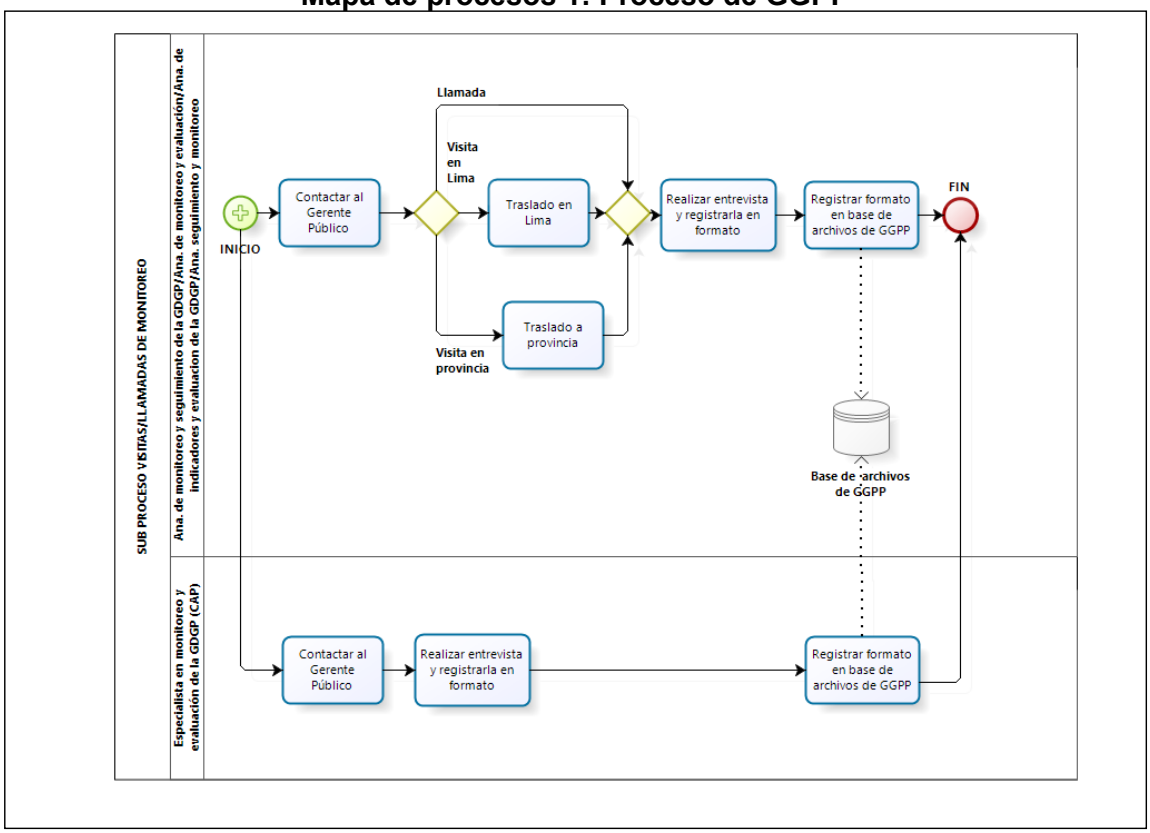


Gráfico 8
Mapa de procesos 2: Proceso de evaluación por competencias y metas de GGPP

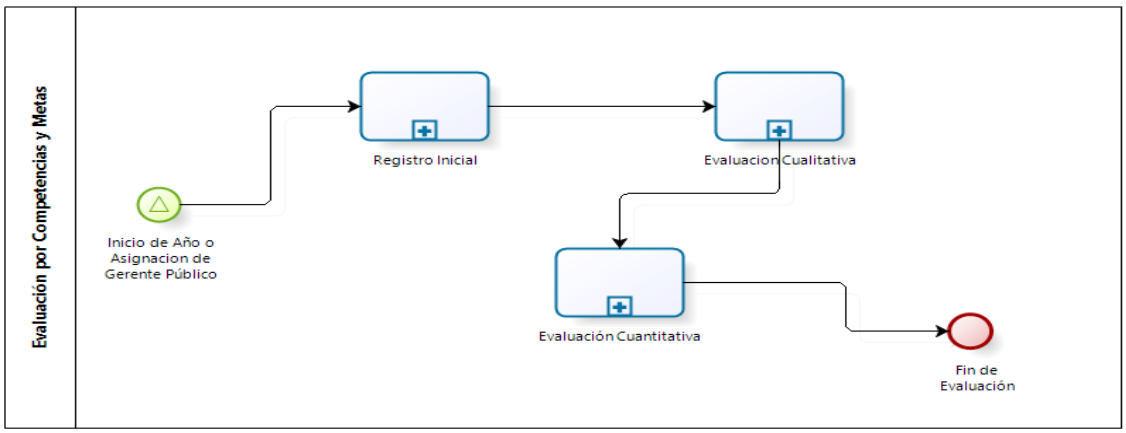


Gráfico 9
Mapa de proceso 3: Proceso de evaluación cualitativa

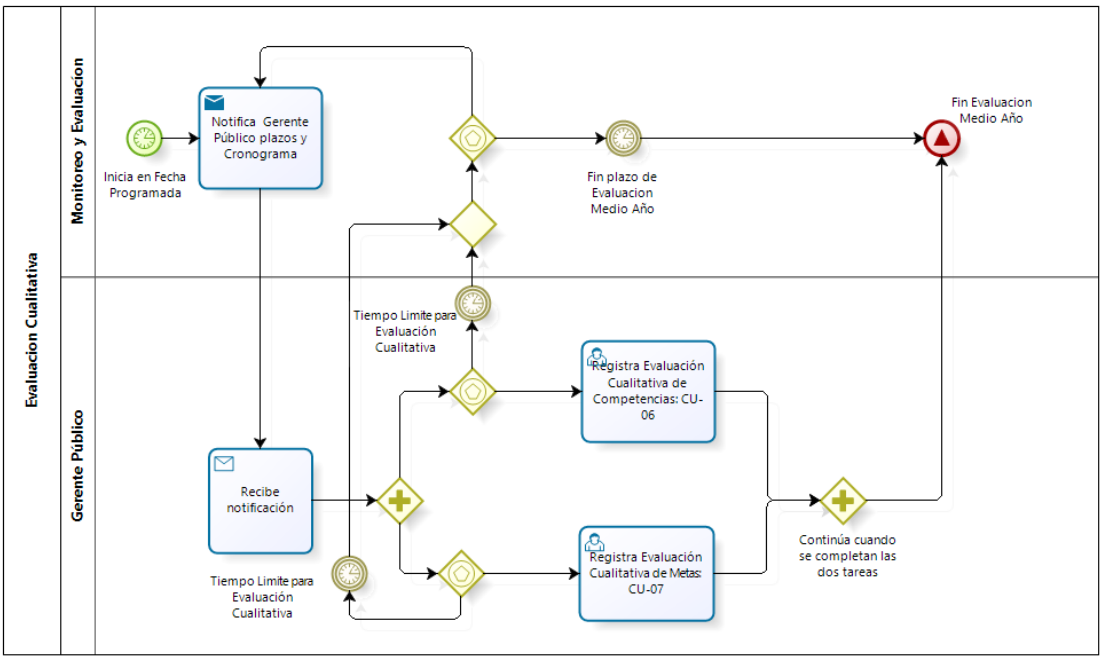


Gráfico 10
Mapa de proceso 4: Proceso de evaluación cuantitativa

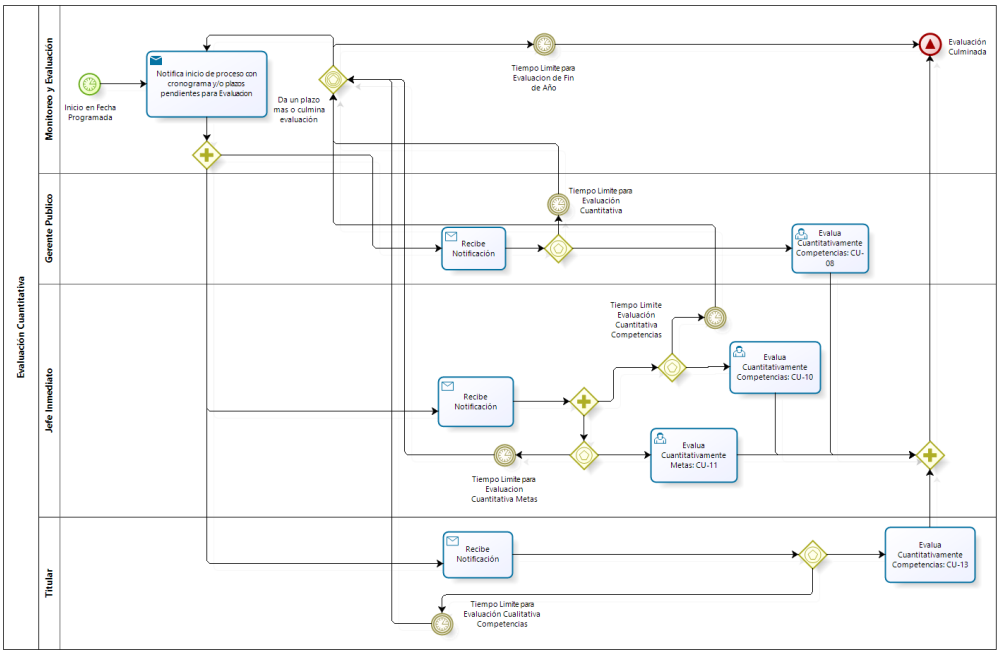
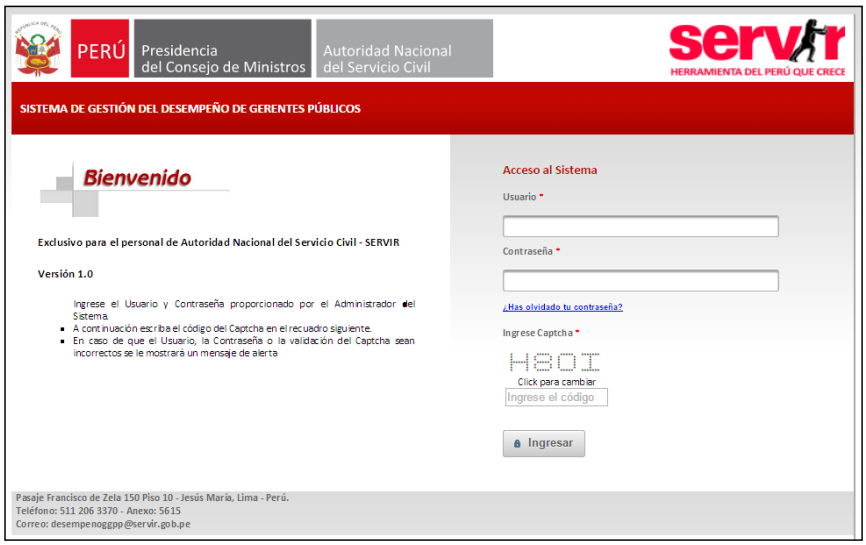


Imagen 1
Pantalla de inicio del SEDGP



Resumen

En el presente documento se introduce el modelo de monitoreo y evaluación de Gerentes Públicos, con sus particularidades, similitudes y diferencias con otros sistemas de este tipo en otros países. El documento, busca compartir el modelo implementado como una opción viable y válida, que da resultados, sobretodo en el componente monitoreo, para acompañar a los directivos públicos durante su gestión. El fin último de todas estas iniciativas es mejorar el desempeño de los directivos públicos, alineado a brindar un mejor servicio para los ciudadanos.

En la primera parte del documento se explican aquellos modelos que sirvieron de inspiración al sistema implementado y luego se presenta también las buenas prácticas en gestión del rendimiento de directivos públicos. En la segunda parte se explica en qué consiste el monitoreo y evaluación de gerentes públicos, con estadísticas y cifras que explican su implementación, en especial desde el periodo 2012-al presente.

Buscamos que lo escrito en este documento sirva de referencia y pueda ser aplicable, dependiendo del caso y su replicabilidad, en otras realidades latinoamericanas. Creemos que el monitoreo que le brindamos a los gerentes públicos funciona, en especial en un contexto como el peruano, en el que los Gerentes Públicos asignados enfrentan situaciones, por decir lo menos, complicadas.

Ponencia 2: La definición de metas y la evaluación del desempeño de directivos públicos en Colombia, retos y oportunidades

Francisco Camargo Salas

Una mirada definitiva a la hora de evaluar de manera objetiva la Gerencia Pública en las entidades de gobierno, tiene que ver con el hecho innegable de contar con la determinación de metas concretas, medibles y cuantificables para medir el desempeño de los gerentes públicos. En muchas ocasiones la planeación se desliga de la medición o esta de la labor cotidiana de la gestión pública. El reto es entonces contar con una planificación que a manera de cascada decante desde las grandes metas del Plan Nacional de Desarrollo, fluyendo por los planes sectoriales, los planes institucionales, los programas y proyectos de los organismos públicos, y que estos se vean reflejados en el acuerdo de gestión o en el instrumento que se defina para concertar cada uno de los proyectos y metas que el responsable del organismo o de la dependencia se comprometa a cumplir y que suscriba en su rol de gerente público en la alta dirección del Estado.

Visto así la evaluación del desempeño debe ser en consecuencia fruto de una revisión crítica hecha desde la misma planificación estratégica, que permita otorgar una perspectiva propia de evaluación de lo que se planea, pasando por una medición objetiva y una retroalimentación que surja de una valoración realizada por sus subalternos, sus compañeros, sus jefes e incluso una autoevaluación. La presente ponencia da cuenta de la definición de las metas y la evaluación del desempeño de los directivos públicos en Colombia, los avances que se han tenido y los retos y las oportunidades en el marco de una administración pública moderna que está impactada directamente por una economía y una sociedad global con perspectiva local.

Marco teórico

Una meta de acuerdo con la metodología PMI[198] es un emprendimiento diseñado para generar un producto o servicio específico en una unidad de tiempo determinada; para su respectiva definición el Departamento Administrativo de la Función Pública establece metas que se enlazan para cumplir unos objetivos estratégicos y tácticos, que buscan generar un impacto positivo en la gestión pública del país tanto a nivel de las instituciones como de los servidores públicos.

Así por ejemplo, la Dirección de Empleo Público de la Función Pública en la presente vigencia, fruto de su planeación prospectiva, realiza esfuerzos importantes para actualizar la política de empleo público en el país a través de un Conpes[199]; el cual contendrá los lineamientos de la nueva política y un plan estratégico para el periodo del 2015 al 2025. Así mismo, estudia una propuesta que permita la modernización del sistema de gerencia pública y de meritocracia en Colombia.

En aras de lograr evaluar las metas propuestas es necesario identificar el desempeño de los directivos públicos del país, para ello se hace importante analizar el concepto de desempeño,

[198] El Project Management Institute (PMI) es una organización sin fines de lucro que avanza la profesión de la dirección de proyectos a través de estándares y certificaciones reconocidas mundialmente en la gestión de proyectos.

[199] Consejo Nacional de Política Económica y Social creado por la Ley 19 de 1958 es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como asesor del Gobierno en todos los aspectos de desarrollo económico y social del país, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales. Portal DNP (2015).

para lo cual la Comisión Nacional del Servicio Civil (2012) lo define como “el conjunto de conductas que un individuo realiza en un contexto laboral, y que constituyen, en mayor o menor grado, un aporte al cumplimiento de los desafíos y metas organizacionales”. En la tabla 1 se relacionan una serie de definiciones del desempeño presentadas por diferentes autoridades en el tema.

Para analizar y evaluar el desempeño de los trabajadores de una organización, en este caso de los gerentes públicos colombianos se cuentan con diferentes metodologías guiadas por el sector privado y aplicadas en las últimas décadas en diversos contextos, principalmente los métodos para la evaluación del desempeño, y los objetivos que se persiguen; así como, las herramientas específicas de implementar cada método junto con su descripción se presentan en la tabla 2.

Un contexto global

Normalmente son cuatro las áreas esenciales (OCDE, 2014: p.289) en las que deben intervenir los países y las entidades públicas en materia de empleo público:

1. Planeación y gestión estratégica de la fuerza laboral.
2. Fortalecimiento de la capacidad para reclutar y retener talento humano, y mejorar habilidades y competencia.
3. Potenciación de la orientación al desempeño y desarrollo del liderazgo.
4. Fortalecimiento de la reforma la gestión de recursos humanos.

Visto así la planificación, la concertación de objetivos y de metas y su correspondiente evaluación tienen una relación intrínseca de una u otra manera con las cuatro áreas esenciales. Si bien, a primera vista podría concentrarse solamente en la tercera, es a la planeación a la que se le debe dar la mayor importancia a la hora de buscar coherencia y pertinencia de los planes, programas y proyectos con la realidad institucional, en aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

Así mismo, no menos importante es el hecho de que finalmente quienes ejecutan los proyectos son personas y quienes los direccionan son líderes públicos que requieren de una serie de competencias varias, las cuales se ganan con el tiempo, o se adquieren y otras se desarrollan o se potencian, más casi nunca se desarrollan del todo fruto de una labor en lo público. Tal es el caso del liderazgo que va muy ligado a la personalidad del individuo, pero no por esto se puede menospreciar la capacidad de movilización y de gestión que un líder público, puede y debe tener a la hora de planear y ejecutar junto con su equipo de trabajo a cargo.

Ahora bien, en lo relacionado con la potenciación de la orientación al desempeño y el desarrollo del liderazgo, es fundamental comprender que promover una gestión enfocada a resultados más que a objetivos no es una discusión académica reciente. Lo que sí es reciente es incorporar en la gerencia pública moderna una mirada exclusiva de planificación por resultados y sobre todo de resultados con innovación gubernamental, esto coloca en una posición ideal que sustenta el monitoreo y el seguimiento de la gestión pública, esto es, lo que no se mide no se hace, y si no se mide objetivamente el resultado es más político que técnico.

En consecuencia, la nueva gerencia en el marco de una sociedad global impone al gestor público de nuevos retos y de la urgencia de romper paradigmas tales, como que la planeación es

estática, la innovación es de científicos o la medición es solo para las instituciones, estos tres factores denotan un nuevo escenario donde planificar, medir, evaluar, innovar, retroalimentar y volver a medir, son parte de un ciclo sistémico, con cambios y disrupciones constantes en el quehacer de la dinámica de la función pública.

Es precisamente en este contexto donde se habla de una reforma en la gestión de los recursos humanos, esto bajo la perspectiva de lo que aquí nos ocupa, presupone entender cuáles son los cambios paradigmáticos que se deben enfrentar a la hora de contar con una medición objetiva, y a la vez viable entre las grandes apuestas de un plan y las complejidades de la ejecución en su cotidianeidad, mediadas y más bien limitadas por aspectos como el presupuestal, los vaivenes políticos, el equipo de trabajo, los cambios de rumbo, que exigen unos recursos humanos capaces de tolerar y adaptarse al cambio todo el tiempo, sin perder de vista el propósito final, el fin último, ese norte estratégico al que se le quiere apuntalar.

Ahora bien, cuando se analiza en detalle la medición por subsistemas que hace el BID en materia de servicio civil, se encuentra una medición del cumplimiento de una planificación y de la observancia de una serie de metas institucionales. El documento Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina: Colombia y del Libro al Servicio del Ciudadano-Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13) del BID, hace un profundo análisis de los subsistemas que se mencionan a continuación:

1. Planificación de los Recursos Humanos
2. Organización del Trabajo
3. Gestión del Empleo
4. Gestión del Rendimiento
5. Gestión de la Compensación
6. Gestión del Desarrollo
7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
8. Organización de la Función de Recursos Humanos

Y en cada uno de estos se miden de manera objetiva el rol de los países, sus organismos y por ende sus gerentes públicos respecto del cumplimiento de una serie de objetivos y de metas que inciden directamente en el servicio público de cada nación[200].

Diagnóstico

En Colombia el Departamento Administrativo de la Función Pública[201] -DAFP de acuerdo con el decreto número 188 de 2004 tiene como objeto el de formular las políticas generales de la Administración Pública, en especial en materias relacionadas con el Empleo Público, Organización Administrativa, Control Interno y Racionalización de Trámites. El DAFP, a través de la Ley 909

[200] Para mayor detalle consultar, el documento Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina: Colombia y del Libro al Servicio del Ciudadano-Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13) del BID.

[201] En 1958 mediante la Ley 19 se crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil en Colombia, en un esfuerzo por dotar a la administración pública de un organismo encargado de administrar el recurso humano al servicio del Estado. En 1992 el Gobierno expide el decreto 2169, y lo modifica, denominándolo el Departamento Administrativo de la Función Pública, con una nueva función caracterizada por encargarse de la formulación de políticas y la asesoría en materia de organizaciones y administración y gestión del talento humano al servicio del Estado. Portal DAFP (2015).

de 2004, establece un precepto jurídico “Por el cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones” a las entidades estatales, a los servidores públicos y a la ciudadanía.

En esa misma línea, el presidente de la república, Dr. Juan Manuel Santos (2012)[202] en la entrega del premio Nacional de Alta Gerencia indicó que una de las prioridades de su administración es la denominada “Buen Gobierno”, que se basa en los siguientes cinco pilares :

- El uso eficiente de los recursos.
- La transparencia y la rendición de cuentas.
- La participación ciudadana.
- El fortalecimiento de la lucha contra la corrupción.
- Vocación del servicio público.

La Función Pública en aras de alcanzar el Buen Gobierno ha adelantado una serie de estrategias al interior del país encaminadas a fortalecer estos cinco pilares; para ello es fundamental que los altos funcionarios del país, encargados de liderar a todas y cada una de las entidades del orden nacional y territorial estén orientados con un verdadero enfoque de Gerencia pública.

La Gerencia Pública en Colombia se define mediante la Ley 909 de 2004 en su artículo 47°, como el grupo de empleos de naturaleza gerencial (directiva) que conllevan al ejercicio de responsabilidad directiva en la administración pública de la Rama Ejecutiva de las órdenes nacional y territorial.

Los cargos de la Gerencia Pública son ocupados por servidores públicos con altas capacidades técnicas y gerenciales que dirigen las acciones estratégicas de una entidad, y coordinan la óptima ejecución de las metas lo que permite el cumplimiento del Plan Estratégico de cada entidad. A continuación, se discriminan los requisitos para obtener un empleo en la Gerencia Pública colombiana (gráfico 1). Mientras que en el gráfico 2 se relacionan las excepciones de empleos[203] de la naturaleza gerencial (gráfico 2).

La gerencia pública es abordada por primera vez en la Carta Iberoamericana de la Función Pública del 14 de noviembre de 2003 como función directiva, en ella se definen lineamientos en materia de ingreso, desarrollo, evaluación de la gestión y rendición de cuentas e incentivos que posteriormente serán objeto de reglamentación colombiana en la Ley 909 de 2004.

A partir del 2004 se definen las funciones, requisitos y la clasificación de empleos del país en los órdenes nacional y territorial mediante los decretos 770 de 2005, 785 de 2005 y 2489 de 2006. En el año 2015 se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública (Decreto 1083 de 2015), que contiene en el título 13 las generalidades de la Gerencia Pública y el acceso a estos cargos mediante procesos meritocráticos. A continuación, se presenta en el gráfico 3 la estructura normativa que ha reglamentado la gerencia pública en Colombia.

[202] Discurso del presidente Juan Manuel Santos, “Queremos que Colombia sea un modelo de gestión pública”, 2 de diciembre de 2012.

[203] La alta dirección de las entidades no hace parte de la gerencia pública. Los jefes de control interno no son gerentes públicos, en el orden nacional, por ser nombrados por el Presidente de la República y en el orden territorial, por ser de periodo fijo. Ley 1474 de 2004.

Los empleos de naturaleza gerencial son de libre nombramiento y remoción y comportan responsabilidad por la gestión y por un conjunto de funciones cuyo ejercicio y resultados son posibles de ser medidos y evaluados. Entre tales funciones se destacan:

- Formular, junto con los jefes de las entidades, las políticas públicas y definir las acciones estratégicas a cargo de la entidad.
- Promover la adopción de tecnologías que permitan el cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de los planes, programas, políticas, proyectos y metas formulados para el cumplimiento de la misión institucional.
- Dirigir los procesos encaminados formular las políticas y acciones estratégicas y responder por la ejecución de los mismos[204].

Dentro de la estructura organizacional del estado colombiano, es importante identificar y mencionar cuáles son los campos a los que aplica la Gerencia Pública de acuerdo con la naturaleza de la entidad, como se evidencia en el gráfico 4.

Subsistemas para la gestión de la Gerencia Pública

Los procesos de gestión de la Gerencia Pública se estructuran en la normatividad colombiana a partir de los subsistemas establecidos en el "Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas del Servicio Civil" propuesto por Francisco Longo en el 2002 (gráfico 5).

Dentro del funcionamiento actual de la administración pública colombiana se adoptaron los subsistemas particularizándolos con la realidad y condiciones del país. A continuación, se describen cada uno de los subsistemas aplicados a la Gerencia Pública, junto con su definición teórica, se extrae un aspecto relevante de la normatividad colombiana respecto a cada subsistema y se presenta apartes innovadores para el nuevo manual de la Gerencia Pública que está en proceso de divulgación (tabla 3).

Acuerdos de Gestión

En la evaluación del desempeño de los Gerentes Públicos en Colombia los acuerdos de gestión son la base para establecer las metas, los indicadores de gestión, y los planes de mejoramiento de los mismos con la alta dirección de cada entidad. Se entiende por Acuerdo de Gestión el establecimiento de una relación escrita y firmada entre el superior jerárquico y el respectivo gerente público, con el fin de concertar los compromisos y resultados frente a la visión, misión y objetivos del organismo; se acuerda por un periodo determinado e incluye la definición de indicadores a través de los cuales se evalúa el mismo.

Los principales objetivos que se persiguen mediante la aplicación de los Acuerdos de Gestión son:

- Orientar la actuación de las entidades hacia sus prioridades explícitas.
- Incentivar mejoras de eficiencia y eficacia.
- Promover el aprendizaje organizacional.

[204] Contenido presentado en la Guía Metodológica para la elaboración de un acuerdo de gestión. Dirección de Empleo Público- Departamento Administrativo de la Función Pública (2014).

- Fortalecer y desarrollar la función directiva profesional en la Administración Pública.

Las etapas definidas para la elaboración, implementación, evaluación y diseño de estrategias de mejoramiento de cada acuerdo de gestión se presentan en la tabla 4. Las fases descritas anteriormente para la conformación de los acuerdos de gestión tienen unos tiempos definidos por el Decreto 1227 de 2005 que se muestran en el gráfico 6.

Visto así, Colombia ha avanzado en la estructuración de una metodología clara y organizada de concertación de objetivos y de medición de metas, mediante los acuerdos de gestión que suscriben año tras año la mayor parte de los directivos que permiten trabajar en función de alinear la planeación sectorial e institucional con la personal, y la del área o dependencia a cargo del gerente público en función del cumplimiento de los objetivos y de las metas institucionales.

Índices propuestos para medir las metas y la evaluación del desempeño de los gerentes públicos[205]

Como una contribución académica y para seguir en el debate sobre la medición de metas de la gerencia pública, a continuación se enumeran una serie de índices que permiten medir y comparar la gerencia pública en la región:

- Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)
- Eficiencia (E)
- Mérito (M)
- Consistencia Estructural (CE)
- Capacidad Funcional (CF)
- Capacidad Integradora (CI)
- Eficacia (EF)
- Pertinencia (P)
- Productividad (PT)
- Planeado/ejecutado (PE)
- Ejecución presupuestal (EP)
- Competencias (C)

Ahora bien, para llevar a cabo con éxito la implementación de estos índices propuestos se deben agotar una seria de tareas (BID, 2014: p.121) que se relacionan a continuación:

- Reducir la dependencia excesiva en medidas genéricas de mérito e introducir mayor flexibilidad en la gestión de recursos humanos (GRH).
- Reducir el énfasis en procedimientos uniformes y centralizados para toda la administración y permitirle a las instituciones tomar medidas para atraer, contratar, motivar y retener al personal adecuado para sus necesidades.
- Introducir gradualmente características de sistemas de empleo para algunos sectores o puestos, de forma selectiva, complementando los sistemas de carrera vigentes.
- Profesionalizar el segmento directivo.
- Institucionalizar los sistemas de gestión e información.
- Implementar la gestión por competencias, pero rehuyendo los diseños de laboratorio.

[205] Adoptado de la evaluación de los Sistemas de Servicio Civil.

- Avanzar en la Gestión del Rendimiento con una visión estratégica y una alta dosis de realismo.
- Mejorar la Gestión de la Compensación para atraer, motivar y retener al personal.
- Mejorar la Gestión de la Compensación para la contención de la masa salarial.
- Fomentar la captación y retención de talento joven para el sector público.

Tal y como se puede observar todas estas tareas tienen en sí mismas una serie de metas que le atañen a la gerencia pública una responsabilidad esencial que debe entenderse a la hora de poder planear y concertar sus acuerdos de gestión, lo que incluye su medición de manera periódica, en tiempo real y que tenga una grado de flexibilidad que permita replantear algunas metas y seguir en función de las macro metas definidas hacia el futuro.

Retos

A pesar de los avances relacionados con la concertación de objetivos, los acuerdos de gestión y en la gerencia pública, Colombia y el Departamento Administrativo de la Función Pública se enfrentan a una serie de desafíos encaminados a mejorar continuamente los modelos de gerencia pública y de evaluación del desempeño.

La administración pública actual requiere de cambios constantes y de adaptaciones a una sociedad global, lo que requiere de retos como:

- Garantizar la perfecta armonía y coherencia entre la planeación emanada del Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales de cada sector administrativo, los planes institucionales, los programas y proyectos del área responsable con la planeación individual del gerente público, materializada en los acuerdos de gestión.
- Estructurar un modelo de evaluación del desempeño donde la evaluación de la gestión de un gerente público llegue a ser de 360% incluyendo porcentajes coherentes de evaluación de los subalternos, de colegas, del jefe inmediato y del cliente externo, otorgando una perspectiva objetiva e integral a la medición de los objetivos y metas con el nivel de desempeño individual y grupal.
- Sincronizar esfuerzos para que los Acuerdos de Gestión tengan un componente importante a nivel de competencias, y que estas permitan evaluar el desempeño de los gerentes públicos en relación con una escala estándar, que haga posible la promoción, el mejoramiento continuo y la corrección sobre la gestión desempeño.
- Divulgar y fortalecer el empoderamiento del modelo de evaluación del desempeño de los Gerentes Públicos en todos los servidores públicos del país, y de un porcentaje importante de los ciudadanos colombianos, así como aquellos que trabajan como veedores públicos, permitiendo posicionar la rendición pública de cuentas de los gerentes públicos en tiempo real, contribuyendo así a aumentar los niveles de transparencia y de control gubernamental y social.
- Fortalecer el acompañamiento a las entidades de orden territorial en el diseño, formulación, desarrollo y evaluación de los acuerdos de gestión; implementando espacios de participación a través de foros, seminarios y encuentros de Gerentes Públicos a nivel territorial para mejorar la comunicación y el intercambio de gestión de conocimiento.
- Diseñar e implementar los indicadores propuestos para el cumplimiento de metas, así como competencias, comportamientos y resultados transversales por sector administrativo, entidad, dirección y oficina a la que son responsables los Gerentes Públicos.
- Optimizar los procesos y actividades que permitan garantizar el cumplimiento a cabalidad

de los planes de mejoramiento producto de la evaluación no satisfactoria o en nivel intermedio de un acuerdo de gestión.

Oportunidades

Adicional a los avances y a los retos expuestos relacionados con la concertación de objetivos, los acuerdos de gestión y la gerencia pública, aun existen oportunidades de mejora continua tanto en materia de medición como de indicadores de impacto, destacándose los siguientes:

- Mejorar la articulación entre los Sistemas de Evaluación de Desempeño del sector privado y el público en el país, así como continuar con la búsqueda de enriquecimiento del mismo a través de experiencias exitosas de realidades cercanas a las del país, con una perspectiva regional y global.
- Consolidar una red latinoamericana de gerentes públicos, indicadores de gestión y evaluación del desempeño, para compartir experiencias y aprendizajes en este campo, donde se puedan analizar experiencias y construir conocimiento colectivo en este campo como aporte de todos los países vinculados a esta red.
- Crear un sitio web para la gestión de información de los Gerentes Públicos en el país, que permita identificar, medir y comparar estadísticamente de forma centralizada los acuerdos realizados, indicadores, informes, proyectos exitosos y limitaciones para el desempeño de su labor pública.
- Fortalecer el proceso de concertación y medición de los Acuerdos de Gestión a través del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público-SIGEP, en donde permita en los módulos de instituciones y de talento humano registrar la información relevante a los acuerdos, los avances y los planes de mejoramiento de cada Gerente Público.
- Crear un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la Gerencia pública, que permita medir las variables endógenas y exógenas que inciden en el éxito de la gerencia y que permita generar informes mensuales centralizados sobre los resultados de la evaluación del desempeño de los gerentes públicos tanto a nivel consolidado como desagregado.
- Fortalecer el engagement de todos los involucrados en la planificación y medición, además de compartir permanentemente la mirada estratégica sobre el sistema integral de gerencia pública y sus aportes a la dinámica de la función pública y su contribución a formar en habilidades directivas.
- Crear un modelo de capacitación y formación continua en Colombia no solo en el modelo de Evaluación del desempeño, sino en los demás subsistemas de la Gerencia Pública.
- Diseñar una estrategia de medición de impacto de la gestión versus la evaluación de desempeño de los gerentes públicos en concordancia con el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la Gerencia Pública.

Bibliografía

Alles, M. (2006). *Desempeño por competencias. Evaluación de 360 grados*. Buenos Aires: Granica.

Banco Interamericano de Desarrollo (2014a). *Al servicio al ciudadano, una década de reformas del servicio civil en América Latina.*

Banco Interamericano de Desarrollo (2014b). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia.*

Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nacionales Unidas*. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública.

Comisión Nacional del Servicio Civil (2012). *Dirección Nacional del Servicio Civil. Santiago de Chile.* Subdirección de Desarrollo de las Personas.

La Guía Metodológica para la elaboración de un acuerdo de gestión (2014). *Dirección de Empleo Público - Departamento Administrativo de la Función Pública*. Extraído el 11 de agosto de 2015 desde http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=621

Departamento Administrativo de la Función Pública. *Ley 909 de 2004*. Volumen 1. Bogotá.

Lusthaus, C., Adrien, M. Anderson, G, Montalvan, G. (2002). *Evaluación Organizacional.* Banco Interamericano de Desarrollo. Centro Internacional de Investigaciones para el desarrollo: Washington.

Marchant, H. (2015). *Síntesis de modelo de Gestión del Desempeño. Proyecto "Construcción de un modelo propio de evaluación del Desempeño en Instituto Nacional de Vías, INVIAS "*. Santiago de Chile.

OCDE (2014). *Colombia: La Implementación del Buen Gobierno*. OCDE Publishing. Extraído el 11 de agosto de 2015 desde https://http//dx.doi.org/10.1787/9789264202351-e

Portal Departamento Administrativo de la Función Pública (2015). Extraído el 11 de agosto de 2015 desde http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=621

Portal Departamento Nacional de Planeación-DNP (2015). Extraído el 11 de agosto de 2015 desde https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx

Propuesta del Nuevo Manual de Gerencia Pública en Colombia (2015). *Guía para la Gestión del Talento Humano Gerencial*. Departamento de la Administración Función Pública. Bogotá. Volumen 1.

Salgado, J. (2008). *Conferencia "Evaluación del Desempeño en la APPA: Análisis de las propiedades métricas"*. Presentación PowerPoint. Universidad de Santiago de Compostela

Santos, J. (2012, diciembre). *Discurso Presidente "Queremos que Colombia sea un modelo de gestión pública"*. Bogotá.

Sherman, Bonhlander & Snell (1999). *Administración de Recursos Humanos*. México: Thomson Editores.

Reseña biográfica

Francisco Camargo Salas

Ha sido consultor y asesor internacional y nacional en Modernización del Estado, Gobierno Abierto, Planes Nacionales de TIC, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, información estratégica, gobierno electrónico y Smart cities, para organismos multilaterales como el Banco Mundial y la CEPAL, y entidades de gobierno en provincias y países como: Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay, México y Costa Rica. Fue miembro del Grupo de Expertos en Agendas Digitales en el marco del proyecto de la Unión Europea, LEADERSHIP.

Fue director de Gobierno en Línea de Colombia donde lideró la estrategia que llevó al país a ser el líder en América Latina. Fue director de Opción Colombia por varios años, coordinador de Gestión en Computadores para Educar, asesor del Ministerio de Educación, director de Articulación de la Agenda de Conectividad y gerente de Gobierno en Línea cargo en el cual trabajó por 10 años en el Ministerio de las TIC.

Desde allí contribuyó a iniciativas como el Decreto-ley anti-trámites, el Estatuto Anticorrupción, la Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública; al desarrollo de varios Conpes entre ellos el de Rendición de Cuentas, el de servicio al ciudadano, el de Gobierno en Línea. También participó en varios comités interinstitucionales como el Programa de Reforma de la Administración Pública, el Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites, el Comité cero papel y Anti-trámites de la Presidencia de la República, en la Comisión Nacional de Servicio al Ciudadano, el Comité Interinstitucional de Contratación Pública, el Comité Directivo de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, entre otros.

Fue asesor del ICBF y recientemente ocupó el cargo como asesor de la Vicepresidencia de Seguimiento y Control de la Agencia Nacional de Minería. Cuenta con una amplia experiencia en el sector público latinoamericano y nacional de más de quince años en diferentes cargos directivos y como asesor de dirección y consultor externo. En el ámbito académico cuenta con una Maestría en Administración y Planificación del Desarrollo, es especialista y diplomado en Planeación, Contratación Estatal, Innovación, Liderazgo Democrático y Educación Virtual, Administrador con énfasis en Sector Público.

Es profesor universitario, conferencista e investigador en Gestión Pública, Gerencia Estratégica, Gestión de Proyectos, Planeación y Tecnología, Gerencia de Proyectos de TIC, Gerencia y Contratación Pública, en Maestrías, Especializaciones y Diplomados de las Universidades Escuela de Administración de Negocios-EAN y externado de Colombia, así como, para varios países de América, Europa, África y Asia en diferentes eventos.

Cuadros, tablas y gráficos

Tabla 1
Definiciones de desempeño

Ítem	Definición	Autor
1	Conjunto de conductas que son relevantes para las metas de la organización o de la unidad organizativa en la que la persona trabaja.	Murphy (1990)
2	Conducta cognitiva, motora, psicomotora o interpersonal controlada por un individuo relevante para las metas de la organización y graduable en términos de habilidad.	Campbell (1993)
3	El desempeño del individuo tiene tanto un componente de tarea como uno cívico o contextual.	Katz y Kahn & Borman (1993)
4	Es una evaluación que brinda la retroalimentación esencial para analizar las fortalezas y las debilidades desde el punto de vista individual.	Sherman, Bonhlander y Snell (1999)
5	El desempeño organizacional es el resultado de la organización en general, es decir los resultados combinados del desempeño individual, de equipo y de programa[205].	Lusthaus, Adrien, Anderson, Garden & Montalvan (2012)

Fuente: elaboración propia del autor basado en Salgado (2008) y Lusthaus, Adrien, Anderson, Garden & Montalvan (2012).

Tabla 2
Métodos de evaluación de desempeño

Ítem	Método	Objetivo	Herramientas específicas	Descripción
1	Basados en características	Medir el nivel de ciertas características del personal que son importantes para la organización (confiabilidad, creatividad, responsabilidad iniciativa o liderazgo).	Escalas gráficas de calificación	La evaluación se representa mediante escalas que registran el grado alcanzado por trabajador.
			Forma narrativa	Consiste en evaluar a través de un ensayo del jefe al empleado.

[206] El Banco Interamericano de Desarrollo enfatiza en que una organización tiene un buen desempeño cuando equilibra efectividad, eficiencia y relevancia a la vez que mantiene su viabilidad financiera. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2002).

Ítem	Método	Objetivo	Herramientas específicas	Descripción
2	Basados en el comportamiento	Medir el nivel de comportamiento del personal.	Método de incidente crítico	Evaluar la conducta del evaluado cuando es originada por un éxito o fracaso usual en sus actividades.
			Escala de observación de comportamiento	Enfoque de evaluación que mide la frecuencia observada en una conducta.
			Motivación - Cognición. Earley y Shalley	Genera feedback con el cumplimiento y aprendizaje de las metas para lograr una conducta laboral.
3	Basado en resultados	Evaluar los logros de los empleados que obtienen en su trabajo.	Mediciones de productividad	Evalúa al trabajador por los resultados alcanzados en una unidad de tiempo determinada.
			Administración por objetivos	Califica el cumplimiento de metas fijadas mediante acuerdos de las partes.
4	Basado en competencias	Identificar y generar procesos de fortalecimiento de las competencias de los empleados con respecto a un trabajo.	Conductuales	Buscan cumplir para cada empleado un equilibrio entre el poder hacer, saber hacer y querer hacer.
			Funcionales	
5	Basado en acciones	Identificar las acciones que realiza un trabajador.	Modelo de desempeño de Campbell	Analizar la acción y sus elementos determinantes, sin dar importancia a los resultados.

Fuente: Elaboración propia del autor basado en el Servicio Civil de Chile (2011) y Alles (2006).

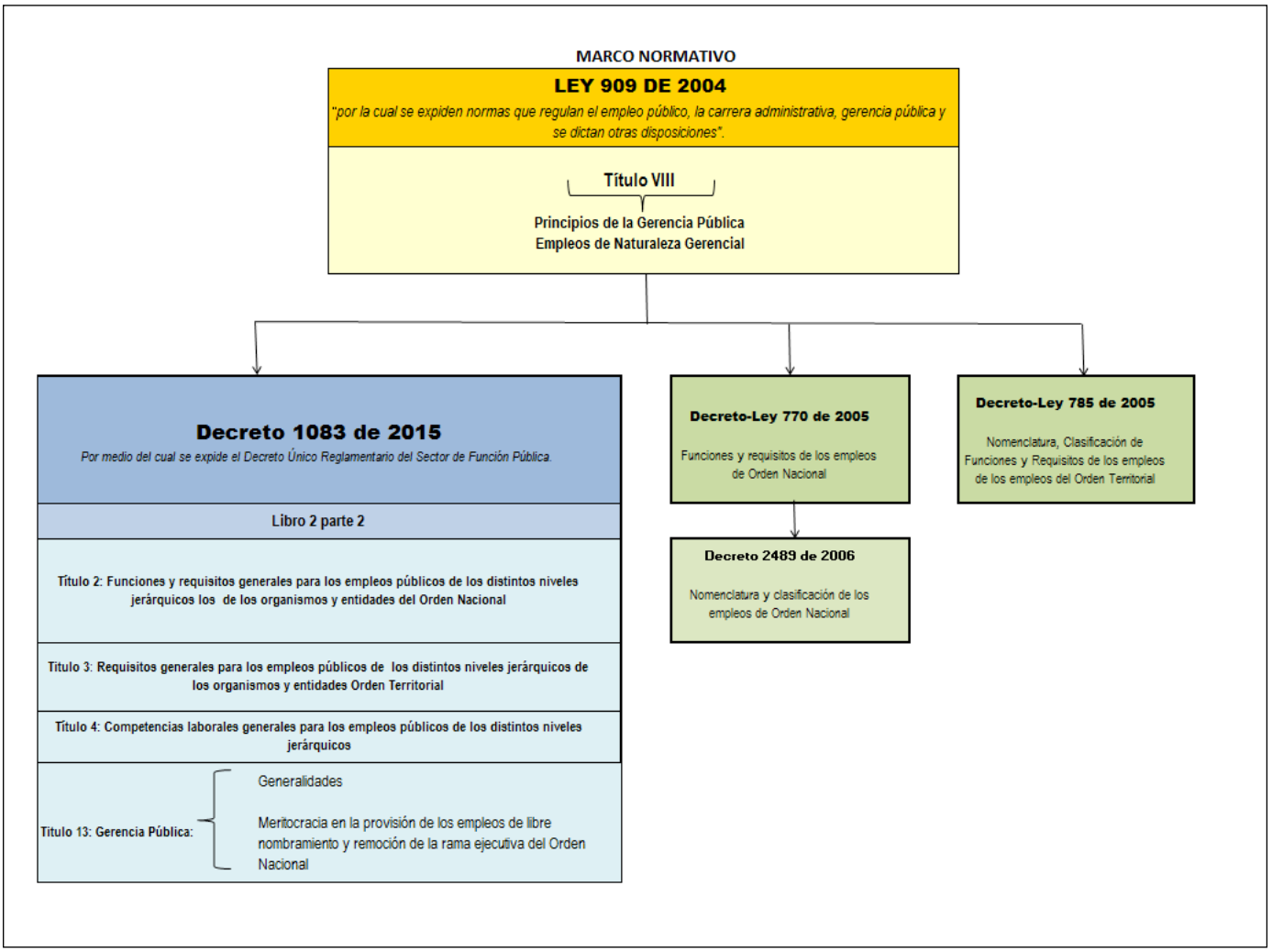
Gráfico 1
Requisitos de un empleo de Gerencia Pública

Fuente: Tomado de la Guía para la Gerencia Pública en referencia de la Ley 909 de 2004.

Gráfico 2
Excepciones de empleos de naturaleza gerencial

Fuente: Tomado de la Guía para la Gerencia Pública en referencia de la Ley 909 de 2004.

Gráfico 3
Marco normativo de la Gerencia Pública



Fuente: Elaboración propia del autor en referencia a la reglamentación colombiana.

Gráfico 4
Campo de aplicación de la Gerencia Pública según la naturaleza de la entidad

Aplica		No aplica	
Orden Nacional	Orden Territorial	Orden Nacional	Orden Territorial
Ministerios	Gobernaciones	Corporaciones Autónomas Regionales	Empresas de Servicios Públicos Mixtas y Privadas.
Departamentos Administrativos	Alcaldías	Entes Universitarios Autónomos	
Superintendencias	Secretarías solo para el caso del Distrito Capital	Banco de la República	
Establecimientos Públicos	Departamentos Administrativos	Autoridad Nacional de Televisión	
Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica	Establecimientos Públicos	Comisión Nacional del Servicio Civil	
Empresas Industriales y Comerciales del Estado	Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica	Registraduría Nacional del Estado Civil	
Sociedades de Economía Mixta	Empresas Industriales y Comerciales del Estado	Contraloría General de la República	
Empresas Sociales del Estado	Sociedades de Economía Mixta	Procuraduría General de la Nación	
	Empresas Sociales del Estado	Auditoría General de la República	
	Empresas Oficiales de Servicios Públicos	Corporaciones e Instituciones de Incentivación	

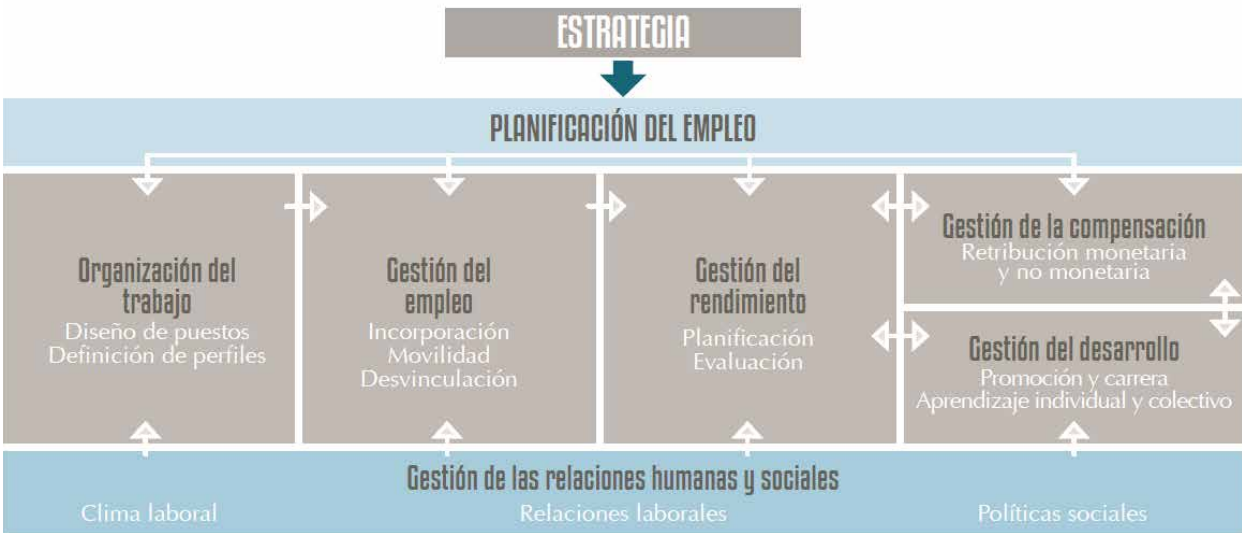
Nota 1:
En Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Empresas Oficiales de Servicios Públicos y Sociedades de Economía Mixta aplica solo para directivos que tengan la calidad de empleados públicos.

Para el efecto debe revisarse en los estatutos de las mencionadas empresas a quiénes se considera empleados públicos.

Nota 2:
Las disposiciones en materia de Gerencia Pública les serán aplicables a las contralorías mientras se expidan las normas de carrera para el personal.

Fuente: Tomado de la Guía para la Gerencia Pública en referencia a las leyes colombianas.

Gráfico 5
Subsistemas para la gestión del talento humano



Fuente: Tomado de Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003).

Tabla 3
Subsistemas Gerencia Pública vs. Actualidad vs. Propuesta de mejoramiento

Subsistemas para la gestión de la Gerencia Pública	Definición teórica (F, Longo: 2002)	Actualidad colombiana	Aportes del nuevo manual de Gerencia Pública
Planificación del empleo	Mediante la planificación la entidad realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de los empleos de Gerencia Pública, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias.	Se identifica cuántos Gerentes públicos tiene cada entidad , se relaciona cuántos tiene y de hacer falta , se genera una medida de cobertura, que se puede adoptar a través de: a) encargos, b)comisiones, c) traslados, d)modificación de funciones, e) vinculación mediante procesos de meritocracia.	1) Identificar los Gerentes Públicos. 2) Comparar con las necesidades de personal gerencial requeridas para cumplir los objetivos institucionales. 3) Definir de las medidas de cobertura idóneas para suplir las necesidades detectadas.
Organización del trabajo	La organización del trabajo requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias). Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003).	Para diseñar las funciones y perfiles de los empleos de Libre Nombramiento y Remoción del nivel directivo es necesario tener en cuenta los lineamientos establecidos en: Orden Nacional: funciones y requisitos generales. Decreto 770 de 2005	1) Estructure el manual de funciones para estos empleos. 2) Defina los perfiles de los cargos de Gerencia Pública.

Subsistemas para la gestión de la Gerencia Pública	Definición teórica (F, Longo: 2002)	Actualidad colombiana	Aportes del nuevo manual de Gerencia Pública
Gestión de Empleo	Ingreso: Para acceder a cargos de Gerencia Pública debe prevalecer el criterio de competencia profesional (mérito, capacidad y experiencia). Movilidad: Hace referencia a los cambios funcionales en el interior de las entidades, que pueden presentarse durante la permanencia de los Gerentes Públicos. Retiro: Se trata de una decisión discrecional del nominador teniendo en cuenta que los cargos de Gerencia Pública.	Las competencias mínimas comunes del nivel directivo para su ingreso están establecidas en el Decreto 2539 de 2005 Artículo 7-8 , siendo relevantes: a) Liderazgo, b) planeación, c) toma de decisiones, d) dirección y desarrollo de persona, conocimiento del entorno.	Ingreso. 1) Convoque a los candidatos potenciales a través de publicación en diferentes medios. 2) Aplique instrumentos como pruebas psicológicas o de conocimiento, entrevistas, entre otras técnicas. 3) Presente al nominador la terna de candidatos que hayan obtenido el mayor puntaje en el proceso de selección. 4) Vincule a la persona elegida por el nominador para ejercer el empleo. 5) Inicie el proceso de inducción.
Gestión del rendimiento	La evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil.	Al ejercer responsabilidad de gestión, el desempeño de los Gerentes Públicos será valorado de acuerdo con principios de eficacia y eficiencia. Esta evaluación se realizará a partir de los resultados de los compromisos concertados en los acuerdos de gestión[13].	1) Programe una reunión entre el Superior Jerárquico y el Gerente Público para la concertación de compromisos laborales. 2) Concerte los compromisos teniendo en cuenta el Plan de Acción Anual y el Manual de Funciones y Competencias Laborales.

Subsistemas para la gestión de la Gerencia Pública	Definición teórica (F, Longo: 2002)	Actualidad colombiana	Aportes del nuevo manual de Gerencia Pública
Gestión del desarrollo	Los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, Responsabilidad Laboral mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando estas con las necesidades de la organización	Los resultados de la evaluación de los Acuerdos de Gestión son un insumo importante para la identificación de necesidades de capacitación de los Gerentes Públicos. Es necesario que se formulen estrategias en el Plan Institucional de Capacitación que faciliten la mejora continua de competencias gerenciales. (Artículo 101, Decreto 1227 de 2005).	Formule acciones de capacitación y formación para Gerentes Públicos teniendo en cuenta los resultados del Acuerdo de Gestión. Ejecútelas y evalué el impacto de las mismas.
Gestión de las relaciones humanas y sociales:	El derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, en los marcos y con las modalidades que deriven de las distintas legislaciones nacionales.	Los resultados de los Acuerdos de Gestión de los gerentes se deberán tener en cuenta para elegir al mejor servidor de Libre Nombramiento y Remoción, con el fin de otorgar incentivos que refuercen y reconozcan el rendimiento sobresaliente de los mismos (Parágrafo Artículo 78, Decreto 1227 de 2005).	Incentive y reconozca el rendimiento sobresaliente y la eficiencia en la gestión del Gerente Público. Téngalo en cuenta en las acciones que se realicen en la entidad para el mejoramiento de la calidad de vida laboral, bienestar e incentivos.

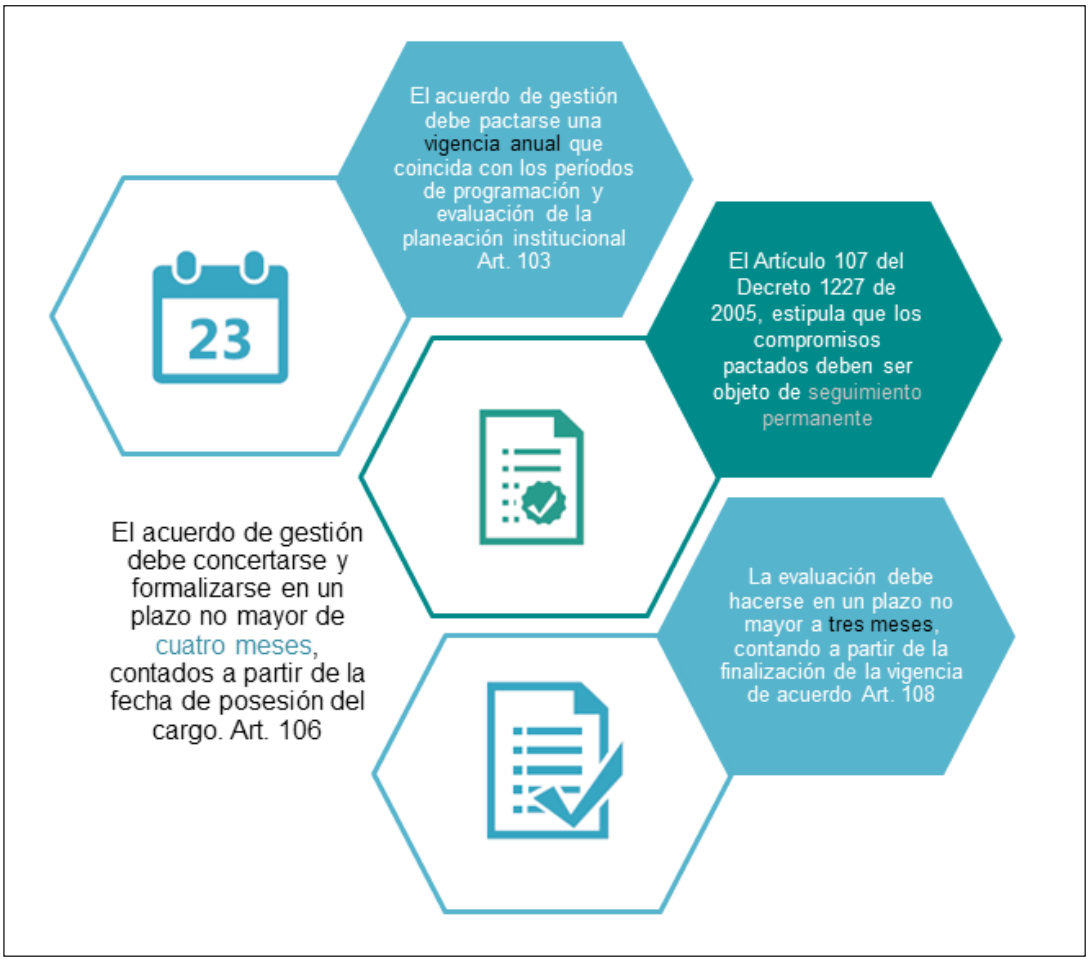
Fuente: elaboración propia del autor en referencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) y con base en la Propuesta del Nuevo Manual de Gerencia Pública en Colombia (2015).

Tabla 4
Fases del acuerdo de gestión en Colombia

Fase	Descripción	Marco Normativo
Concertación	Es la fase en la que el Gerente Público y el superior jerárquico efectúan un intercambio de expectativas personales y organizacionales y establecen los compromisos a ejecutar de acuerdo con las metas institucionales contenidas en el Plan Operativo o de Gestión Anual de la entidad	Art. 102°-104°, Decreto 1227 de 2005.
Formalización	El resultado de la fase de concertación es el Acuerdo en sí, documento escrito y firmado por cada una de las partes, que debe contener, como mínimo, los siguientes aspectos: • Encabezado que enuncie los nombres y cargos de los comprometidos en el acuerdo. • Lugar y fecha de su suscripción. • Condiciones generales para su desarrollo. • El período de vigencia del Acuerdo. • Los criterios de seguimiento y evaluación. • Fuentes de verificación, es decir, todos aquellos instrumentos que permitan corroborar el cumplimiento de los compromisos.	Art. 109°, Decreto 1227 de 2005.
Seguimiento	Establece que el seguimiento debe ser permanente. Se sugiere que esta fase coincida con los periodos de seguimiento de la planeación institucional, lo que permitirá a su vez, darle mayor coherencia a los sistemas de evaluación y control que establezca la entidad.	Decreto 1227 del 2005.
Evaluación	Al finalizar el período de vigencia del Acuerdo, se efectúa una valoración para determinar y analizar el porcentaje de logro en el cumplimiento de los compromisos y resultados alcanzados por el gerente público, con base en los indicadores determinados y respecto de los planes operativos o de gestión de la dependencia que dirige.	Artículo 8° del Decreto 2539 de 2005.

Fuente: Guía Metodológica para la elaboración de un acuerdo de gestión. Dirección de Empleo Público-Departamento Administrativo de la Función Pública (2014).

Gráfico 6
Tiempos por fase del Acuerdo de Gestión en Colombia



Fuente: Tomado de la propuesta del Nuevo Manual de Gerencia Pública en Colombia (2015).

Resumen

Dentro de la modernización de las instituciones públicas y la gestión administrativa para los servidores del sector público en Colombia, la Gerencia Pública es un pilar transversal para lograrlo, es por ello que evaluar el desempeño de los directivos públicos en Colombia no solo es un mandato de la Ley 909 de 2004 sino todo un modelo en funcionamiento que se enfoca a identificar y fortalecer las competencias, conductas y resultados de los responsables de transformar el país. Esto, en consonancia con lo presentado por el presidente Juan Manuel Santos en la consecución del Buen Gobierno, que debe estar basado en la transparencia, el uso eficiente de los recursos, el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana y una vocación al servicio público.

La Gerencia Pública en Colombia se define mediante la Ley 909 de 2004 en su artículo 47°, como el grupo de empleos de naturaleza gerencial (directiva) que conlleven ejercicio de responsabilidad directiva en la administración pública de la Rama Ejecutiva de las órdenes nacional y territorial.

Los acuerdos de gestión son el eje de la evaluación del desempeño de la gerencia pública colombiana, es allí en donde la gerencia con la alta dirección definen unas metas, tiempos, resultados, recursos e indicadores para cumplir con las expectativas del Plan Nacional de Desarrollo, Constitución Política y demás entes internacionales que buscan el desarrollo sostenible y ecuánime de la nación.

La evaluación del desempeño de los Gerentes Públicos se realiza a través de un ciclo iterativo por fases, en donde inicia con la concertación entre los Gerentes y la Alta Dirección para establecer los términos y condiciones del acuerdo de gestión. Luego se realiza la formalización, que básicamente consiste en el documento que oficializa el acuerdo, para que en la siguiente etapa denominada seguimiento, se verifiquen a nivel de oportunidad, calidad y cumplimiento cada uno de los acuerdos, a través de unos indicadores de gestión. Por último se acciona la etapa de evaluación, que permite calificar la gestión de los gerentes, generando planes de mejoramiento cuando no se cumplen por causas justificadas, los cuales hacen posible el mejoramiento continuo de la gestión administrativa.

A pesar de los esfuerzos significativos del Gobierno Colombiano, del Departamento Administrativo de la Función Pública y en alguna medida de los países de la región, la Función Pública enfrenta una serie de retos y oportunidades importantes para seguir impactando positivamente la medición objetiva de la gestión de la gerencia pública y la evaluación del desempeño de los gerentes públicos colombianos.

Es así que el país presenta unos retos principales de orden nacional y territorial para: a) garantizar la perfecta armonía y coherencia entre la planeación emanada del Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales de cada sector administrativo, los planes institucionales, los programas y proyectos del área responsable con la planeación individual del gerente público, materializada en los acuerdos de gestión; b) estructurar un modelo de evaluación del desempeño donde la evaluación de la gestión de un gerente público llegue a ser de 360% incluyendo porcentajes coherentes, evaluación de los subalternos, de colegas, del jefe inmediato y del cliente externo, otorgando una perspectiva objetiva e integral a la medición de los objetivos y metas con el nivel de desempeño individual y grupal; c) revisar y actualizar la política de empleo público para el Estado colombiano a través de una propuesta de documento Conpes que contenga los lineamientos de la política de Empleo Público y el plan estratégico 2015-2025.

Las oportunidades para prestar un mejor servicio a todos los colombianos a través del mejoramiento de la administración pública y sus líderes organizacionales se enmarcan básicamente en: a) Mejorar la articulación entre los Sistemas de Evaluación de Desempeño del sector privado y el público en el país, así como continuar con la búsqueda de enriquecimiento del mismo a través de experiencias exitosas de realidades cercanas a las del país, con una perspectiva regional y global; b) consolidar una red latinoamericana de gerentes públicos, indicadores de gestión y evaluación del desempeño, para compartir experiencias y aprendizajes en este campo, donde se puedan analizar experiencias y construir conocimiento colectivo en este campo; c) fortalecer el proceso de Acuerdos de Gestión a través del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público-SIGEP, en donde permita en los módulos de instituciones y de talento humano registrar la información relevante a los acuerdos, a los avances y a los planes de mejoramiento por cada Gerente Público; y d) crear un modelo de capacitación continua en Colombia no solo en el modelo de Evaluación del desempeño, sino en los demás subsistemas de la Gerencia Pública, originando una estrategia de gestión comunicacional entre los diferentes actores que participan en el proceso.

Ponencia 3: La definición de metas y evaluación del desempeño de directivos públicos en Chile

Basilios Peftouloglou

I. Presentación

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) nace en Chile el año 2004, producto de la publicación de la denominada "Ley del Nuevo Trato Laboral" (Ley N° 19.882). Esta trascendente reforma centra su accionar en el perfeccionamiento del proceso de selección de altos directivos, estableciendo un mecanismo de concursos públicos basado en el principio del mérito, cuyo objetivo es dotar al gobierno central de autoridades de servicio y altas jefaturas competentes e idóneas, que optimicen la gestión de las instituciones públicas y encabecen el proceso de modernización requerido en el Estado.

Complementando la creación del SADP, la Ley del Nuevo Trato Laboral establece la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y que tiene por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado. Dentro de este importante rol, le corresponde llevar a cabo las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del SADP, compuesto no solo por los concursos públicos en curso, sino además, por un cuerpo de altos directivos públicos nombrados a través de este sistema, con una permanencia de tres años en el ejercicio de su cargo y que pueden ser renovados hasta por dos periodos consecutivos.

Estos altos directivos públicos responden por la gestión eficaz y eficiente de sus funciones en el marco de las políticas públicas y los planes definidos por la autoridad, las instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos y los términos del convenio de desempeño que suscriban. Conjuntamente, el logro de los objetivos y metas trazadas serán evaluadas en forma anual por la autoridad ministerial o del servicio, y su incumplimiento determinará la disminución de la renta del directivo para el año siguiente de su gestión.

En este sentido, la gestión y evaluación del desempeño de los altos directivos públicos se constituye como un aspecto fundamental para la consolidación del SADP y el fortalecimiento del rol del directivo público en la Administración del Estado. Es un elemento clave, que permite monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos y sirve de carta de navegación respecto a la alineación de expectativas e impacto institucional del directivo en el ejercicio de su rol.

En Chile, la determinación de las prioridades o encargos específicos encomendados por la autoridad al directivo público para su periodo de gestión se establecen en un convenio de desempeño. Este instrumento de gestión cumple por tanto, el doble rol de orientar al alto directivo público en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo y establecer objetivos estratégicos de gestión por los cuales será evaluado anualmente, hasta el término de su periodo.

Actualmente, la DNSC cuenta con un equipo de especialistas que asesoran técnica y metodológicamente a directivos y representantes de ministerios y servicios públicos, durante todo el

proceso de gestión del desempeño directivo. Ya sea en la fase de elaboración y suscripción de los convenios de desempeño, en el proceso de evaluación parcial y/o anual del cumplimiento de las metas anuales de gestión o en términos de asistencia legal o de procedimiento para los procesos de renovación de un directivo, desvinculación, cálculo de su renta o indemnización. Esta área, denominada Desarrollo de Altos directivos Públicos, se encuentra radicada en la Subdirección de Alta Dirección Pública.

Desde la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, se han efectuado avances importantes en cuanto a definición de aspectos legales y de procedimiento, lo que ha permitido posicionar el tema de la evaluación de desempeño directivo como uno de sus pilares fundamentales. Lo anterior se ratifica con la aprobación (el 1 de octubre de 2014) del Decreto N° 172, que establece la modificación del Reglamento que regula los Convenios de Desempeño para los Altos Directivos Públicos. Esta modificación específica claramente plazos, roles y contenidos tanto para el proceso de elaboración de los convenios como para la fase de seguimiento y evaluación anual. Además, establece definiciones precisas en sus primeros artículos, de tal forma de aunar criterios, a la vez que establece la responsabilidad de la autoridad respecto de la evaluación del directivo, mejorando la versión anterior del reglamento, que presentaba vacíos en este ámbito.

Dado el contexto anterior, en este documento se releva en primer lugar, la importancia de la evaluación de desempeño directivo; luego se desarrolla una síntesis de los aspectos legales relacionados con la gestión del desempeño de directivos públicos en Chile, así como de las directrices y los procedimientos establecidos por Servicio Civil para su adecuado funcionamiento. Posteriormente, se revisan los roles y principales actores de este proceso, y por último, se señalan los desafíos que han surgido producto de la implementación del sistema de evaluación de desempeño, a la luz del análisis de los resultados obtenidos en el informe encargado a una institución externa por DNSC el 2013.

II. Importancia de la evaluación del desempeño directivo

Se entenderá este tipo de evaluación como el proceso que permite realizar una medición sistemática del desempeño de un directivo en un periodo de tiempo determinado, identificando las deficiencias, fortalezas y debilidades en el cumplimiento de sus funciones. Constituye la base para conformar el plan de desarrollo, teniendo en cuenta las necesidades individuales de capacitación o aprendizaje.

Realizar correctamente la evaluación del desempeño de los directivos es una tarea indispensable para las organizaciones, ya que son estos los encargados del complejo proceso de toma de decisiones y de guiar a las mismas hacia el éxito, a través del cumplimiento de sus metas y funciones.

a. Beneficios de la evaluación del desempeño del directivo

- A través del proceso de evaluación del desempeño del personal con cargos de dirección, se puede evaluar el potencial de cada uno de ellos a corto, mediano y largo plazo, y definir la contribución individual en los distintos horizontes temporales, además de hacer una justa valoración de cada contribución.
- De igual forma, permite identificar a aquellos que requieran ampliar sus conocimientos en determinadas áreas de actividad. Partiendo de la determinación de los puntos débiles y

fuertes que afloren una vez realizada la evaluación, se puede establecer la consecuente orientación en función de mejorar su desenvolvimiento en el cargo ocupado.

- Mediante el proceso de evaluación, el directivo evaluado conoce cuáles son las expectativas de su superior (corresponde a quien realiza la evaluación), respecto a su desempeño en el cumplimiento de los objetivos trazados y las funciones encomendadas, y además sus fortalezas y debilidades.
- Permite no solo desarrollar la comunicación activa con el directivo superior encargado de la realización de la evaluación, sino también conocer cuáles son las acciones concretas a desarrollar para mejorar su desempeño.
- Le sirve al directivo como vía de comunicación, para saber cómo es percibido su desempeño dentro de la organización y en función de esto proyectarse para el futuro, definiendo planes de acción que incluyan acciones de capacitación, que le permitan alcanzar las metas propuestas con este fin.
- El hecho de que el directivo evaluado tenga una participación activa en el proceso no solo le posibilita conocer los parámetros por los que se medirá su gestión sino que le permitirá ver el proceso como algo importante y necesario para su desarrollo futuro donde se convierte en centro de atención, sintiéndose estimulado para brindar a la organización sus mejores esfuerzos.

Para que el proceso de evaluación del desempeño de los directivos se realice de forma adecuada y sea generador de todos los beneficios aludidos anteriormente, es importante tener en cuenta las características y finalidades que debe poseer la evaluación del desempeño vista en su sentido general, o sea, no solo para los directivos, sino para todos los trabajadores de la organización.

El modelo elaborado por la DNSC plantea que la forma de evaluar el desempeño de los altos directivos públicos, debe ser parte de un proceso de gestión más amplio, que comience con la planificación o determinación de los estándares que se quieren alcanzar en su periodo de nombramiento, siga con la medición, monitoreo y ajuste de estos y finalmente evalúe la contribución que se ha realizado al cumplimiento de la misión institucional.

Diversos autores señalan, que un Sistema de Evaluación del Desempeño debe poseer las siguientes características:

- Ser un procedimiento continuo.
- Ser un procedimiento sistemático.
- Ser un procedimiento orgánico, es decir, afecta a toda la organización.
- Ser un procedimiento en cascada donde cada jefe va a evaluar a sus subordinados directos o colaboradores.
- Pretender analizar y cuantificar el valor que el individuo tiene para la organización.
- Tener una óptica histórica.
- Tener una óptica prospectiva.
- Que su finalidad sea la integración.

Indudablemente, todos los elementos que caracterizan la evaluación del desempeño dejan claro que es un proceso que debe ser bien pensado, con la correspondiente responsabilidad por parte de los evaluadores y evaluados para que pueda ser utilizado como una valiosa herramienta, tanto para el encargado de hacer la evaluación, que puede tener conocimiento de las posibilidades de su colaborador dentro del cargo que ocupa, como para el evaluado, que a través de

ella conoce el resultado de su rendimiento y los puntos en los cuales hace falta trabajar más, en función de la obtención de mejores resultados.

Por lo tanto, la evaluación del desempeño es importante porque:

- Entrega información acerca del desempeño de la gestión del directivo.
- La información generada retroalimenta las decisiones de la autoridad respectiva.
- Es un mecanismo que favorece la transparencia en la gestión y el *accountability*.
- Motiva al directivo en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas.
- Permite redireccionar y reorientar la tarea del directivo, respecto de la ejecución de las políticas gubernamentales, sectoriales y las prioridades programáticas de la institución.

III. Aspectos legales y procedimentales vinculados a la gestión de desempeño del directivo público en Chile

a. El Convenio de Desempeño de Altos Directivos Públicos como instrumento de evaluación directiva

En Chile, el principal instrumento de gestión del desempeño del directivo público lo constituye su Convenio de Desempeño. Esta herramienta de gestión se encuentra establecida expresamente en la Ley 19.882, definiéndola como “un instrumento de gestión que orienta al alto directivo público en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo y le fija objetivos estratégicos de gestión por los cuales este será retroalimentado y evaluado anualmente y al término de su período de desempeño”. En consecuencia, cumple con la doble función de orientar y evaluar el desempeño de los altos directivos públicos.

Los objetivos que el convenio de desempeño fije para el alto directivo público deberán reflejar las prioridades gubernamentales, aquellas fijadas por la autoridad respectiva y el aporte clave que se espera que el directivo realice a la institución, debiendo conducirla hacia mayores niveles de calidad y eficiencia.

La DNSC ha puesto especial énfasis en señalar, en cada una de sus asesorías y documentos metodológicos, que el convenio de desempeño debe ser el producto de un diálogo estratégico entre el superior jerárquico y el directivo nombrado, y su contenido debe reflejar los aspectos que la autoridad considera primordiales para el desempeño de su gestión en el marco de la planificación estratégica institucional y la definición de la estrategia del Servicio.

Es imprescindible que en la elaboración de los objetivos y compromisos de desempeño de este instrumento de gestión, se consideren tanto las iniciativas estratégicas, que son aquellas que permitirán a la gestión del directivo establecer ventajas competitivas únicas y sustentables en el tiempo, y se centran en aquello que agrega valor y diferenciación a su gestión, como las iniciativas operacionales, que tienen relación con los compromisos que garantizan la mejora de la eficiencia y eficacia de los procesos desde su condición actual, y que se centran en la mejora continua institucional.

El convenio de desempeño dura tres años o hasta la fecha en que el alto directivo público cese en funciones por cualquier causa legal. Debe ser propuesto al alto directivo público a más tardar dentro de los cinco días siguientes a su fecha de inicio de labor, y debe suscribirse dentro del plazo máximo de tres meses contados desde la fecha de su nombramiento o prórroga, según

sea el caso.

Tanto el proceso de elaboración como de suscripción del convenio de desempeño de los altos directivos públicos, como su seguimiento y evaluaciones anuales deberán sujetarse a las instrucciones que en esta materia imparta la Dirección Nacional del Servicio Civil. Al respecto, el reglamento de convenios de desempeño establece que este servicio "impartirá instrucciones y proporcionará la asesoría técnica necesaria a los ministerios, servicios, autoridades y altos directivos públicos afectos al Sistema de Alta Dirección Pública, para la elaboración, suscripción, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño. Para tal efecto, dicho servicio elaborará y difundirá permanentemente instrucciones, procedimientos, instrumentos metodológicos, entre otros, y velará por el cumplimiento de las acciones y plazos que se deriven de dicho proceso".

La DNSC efectúa un trabajo permanente de asistencia técnica y metodológica para todo el proceso de gestión del desempeño, a través de la entrega de material por intermedio de su página web, jornadas de difusión de lineamientos e instrucciones, y por intermedio de la entrega de asesoría personalizada, a contrapartes designadas en cada uno de los ministerios y servicios del país. Además de lo anterior, cabe señalar que por ley, a la DNSC le corresponde la función de constituir y administrar un registro de la información individual y funcionaria, incluidos los cargos de directivos públicos, como asimismo, de los convenios suscritos por ellos.

En el caso de los Directivos del primer nivel jerárquico, el convenio de desempeño debe ser firmado con el ministro del ramo correspondiente. Una vez firmado por ambos, debe ser remitido a la Dirección Nacional del Servicio Civil para que se gestionen las firmas de los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia. Respecto de los Directivos del segundo nivel jerárquico, su convenio de desempeño deberá ser firmado con el jefe superior del servicio respectivo.

b. Principales contenidos del Convenio de Desempeño de Altos Directivos Públicos[207]:

Los objetivos y metas establecidos en el convenio de desempeño debieran reflejar al menos lo siguiente:

- Las funciones estratégicas del cargo, contenidas en el perfil de selección.
- Los desafíos del cargo y lineamientos para el convenio de desempeño, contenidos en el perfil de selección.
- Objetivos relacionados con la Gestión de Personas de la institución.
- Objetivos operacionales, tales como: compromisos de disciplina financiera, relativos al desempeño de la institución hacia el usuario final, beneficiario y/o cliente, cumplimiento de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional y/o colectivo, cuando corresponda.

De igual forma, los Convenios de Desempeño deben cumplir con la condición fundamental de ser coherentes con los lineamientos gubernamentales, los lineamientos internos del Ministerio o Servicio, y los lineamientos estratégicos emanados por la autoridad del sector para el desempeño de su cargo.

[207] Según lo establecido en el Artículo 17, Decreto 172 y criterios técnicos definidos conjuntamente entre DNSC, DIPRES y SEGPRES.

c. Evaluaciones del Directivo Público

Tal como señala la legislación vigente, el alto directivo público deberá informar al menos una vez al año, dentro de los dos meses siguientes a la fecha de término de cada año de gestión, del grado de cumplimiento de las metas y objetivos acordados en su convenio de desempeño, y a su vez, de las alteraciones que se hayan producido respecto a los supuestos, objetivos y/o metas establecido/as, proponiendo los cambios y ajustes que considere pertinentes. Este informe de desempeño, es una de las principales herramientas con que contará la autoridad para evaluar su desempeño anual, y para realizar las reformulaciones de las metas encomendadas, en caso de que así lo amerite.

En el caso de los directivos de primer nivel jerárquico, su evaluación anual y seguimiento deberán efectuarlas el ministro del ramo o subsecretario, si es que se le ha delegado dicha función. En el caso de los directivos de segundo nivel jerárquico, será el jefe de servicio quien deba efectuar esta tarea. Para ello, la autoridad competente dispondrá de un plazo de 30 días para resolver y suscribir una resolución que señale el porcentaje final de cumplimiento del convenio de desempeño para el año en evaluación.

Para cautelar que el superior jerárquico lleve a cabo en forma óptima e imparcial la evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el convenio de desempeño, es indispensable que la institución cuente con un procedimiento previamente definido y transparente para el análisis, revisión y posterior valoración de los compromisos suscritos, y que este se efectúe teniendo a la vista los medios de verificación previamente definidos en el acuerdo firmado por ambas partes.

En la ley actual se establecen los contenidos mínimos tanto del informe de desempeño que deberá entregar el directivo anualmente como insumo para la evaluación de su superior jerárquico, como del contenido de la evaluación anual. Asimismo, la DNSC entrega asesoría y orientación técnica durante este proceso y proporciona formatos y ejemplos que pueden ser usados en servicios públicos que no tengan experiencia previa en esta materia.

Es importante destacar que la información emanada de la medición de los indicadores, no explica por sí sola los resultados del desempeño obtenido por el directivo, solo entrega datos cuantitativos de sus logros; es por esto que se hace necesario el análisis de los datos y la generación de un proceso de retroalimentación por parte de la jefatura. Esta es la instancia que agrega valor al proceso de evaluación, y debiese ser considerada como una etapa más dentro del procedimiento institucional establecido para la evaluación del desempeño de la gestión directiva. Esta instancia de retroalimentación se encuentra señalada en el reglamento de convenios de desempeño actual.

Cabe señalar que, a partir de la retroalimentación y/o de las evaluaciones anuales, pueden surgir modificaciones a los objetivos y metas del convenio de desempeño. Estos ajustes pueden surgir tanto de las reorientaciones efectuadas por la jefatura, como de la solicitud o propuesta del directivo. Al respecto, el convenio de desempeño del ato directivo está concebido como una herramienta de gestión flexible, que puede readecuarse si así se estima necesario, en función

de que en ella se reflejen los encargos y prioridades que el superior jerárquico determine[208].

IV. Roles y principales actores

Tanto en el proceso de elaboración y suscripción del convenio de desempeño, como en el de evaluación del alto directivo público intervienen diferentes actores:

- Autoridad Ministerial (primer nivel jerárquico) o de Servicio (segundo nivel jerárquico): es quien efectúa la presentación de la propuesta de convenio al directivo, y lleva a cabo las evaluaciones parciales y anuales.
- Alto Directivo Público: jefatura de primer o segundo nivel jerárquico, elegido por el Sistema de Alta Dirección Pública al que le corresponde revisar la propuesta de convenio de desempeño, y entregar los informes parciales y anuales de desempeño para insumar los procesos de evaluación.
- Ministro de Hacienda: autoridad que efectúa la suscripción de convenios de desempeño de primer nivel jerárquico.
- Ministro Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES): autoridad que efectúa la suscripción de convenios de desempeño de primer nivel jerárquico.
- Contraparte técnica del Ministerio (primer nivel jerárquico) o servicio (segundo nivel jerárquico): corresponderá al funcionario del ministerio o servicio encargado de la preparación de la propuesta de convenio de desempeño, de la coordinación interna del proceso de elaboración y envío a DNSC para el inicio de los trámites de suscripción del convenio. Es el representante del ministerio o servicio ante la DNSC y tiene un rol preponderante en entregar las alertas para efectuar el proceso de evaluación anual y el resguardo del cumplimiento de los plazos legales.
- Consultor de Servicio Civil: profesional especialista de la DNSC que entrega asistencia técnica y metodológica para elaboración de propuesta de convenio de desempeño y coordina el proceso de suscripción. Proporciona asesoría metodológica y orientación legal también en el proceso de evaluaciones parciales y anuales.
- Contraparte de MINSEGPRES: profesional especialista de dicho ministerio que revisa y visa la propuesta de convenio de desempeño para la suscripción del Ministro SEGPRES. Revisa coherencia del instrumento con los lineamientos gubernamentales.
- Contraparte de la Dirección de Presupuesto (DIPRES): profesional especialista de la DIPRES que revisa y visa la propuesta de convenio de desempeño para suscripción del Ministro de Hacienda. Revisa la coherencia del instrumento con los lineamientos estratégicos del ministerio.

V. Desafíos actuales del sistema de evaluación del desempeño de altos directivos públicos en Chile

Tal como se señaló anteriormente, en la actualidad, la DNSC cuenta con un área de profesionales especialistas (Desarrollo de Altos Directivos), perteneciente a la Subdirección de Alta Dirección Pública, que se encarga de la asistencia técnica y metodológica específica de sectores asignados según la experticia laboral de sus miembros, en todos aquellos aspectos relacionados con la gestión del desempeño directivo, esto involucra las áreas de elaboración y/o modificación

[208] La retroalimentación se encuentra señalada en el artículo 23 del Decreto N° 172 de 2014, del Ministerio de Hacienda, que aprueba nuevo reglamento que regula los convenios de desempeño para los altos directivos públicos establecidos en el párrafo quinto del título VI de la Ley 19882.

de convenios de directivos públicos; asesoría para la evaluación parcial y anual; asesoría legal y de procedimiento tanto para el proceso de renovación como el de desvinculación; y asesoría en aspectos financieros, vinculados al cálculo de su renta anual, producto de las evaluaciones, o en caso de requerir asistencia para el pago/ cobro de indemnización.

Existe un trabajo personalizado en la fase de formulación del convenio de desempeño del directivo, apoyado por el establecimiento de una red de contrapartes definida formalmente dentro de cada organismo público, las que apoyan técnicamente tanto a la autoridad como a los directivos en el proceso de elaboración y evaluación de los convenios, esto permite una comunicación fluida y uniforme. Con esta red de representantes de ministerios y servicios públicos DNSC efectúa también jornadas de trabajo y/o capacitaciones en forma regular. En dichas instancias se establecen directrices generales, se acuerdan procedimientos, y se entrega asesoría en materias de evaluación de desempeño. Junto con ello, DNSC ha potenciado el uso de la página web institucional y de las comunicaciones a través de medios electrónicos como mecanismos de difusión de documentos legales y técnicos que orientan la elaboración del convenio de desempeño.

La vinculación directa y permanente del equipo de asesores de la DNSC con las contrapartes de ministerios y servicios, ha permitido detectar a tiempo aquellos casos donde se requiere mayor apoyo técnico y mayor involucramiento de la autoridad. Asimismo, existe un total compromiso de la dirección superior de la DNSC con este tema, estableciéndose como parte del protocolo habitual de trabajo la intervención directa del Director del Servicio en aquellos casos que requieran sensibilización de las jefaturas superiores.

En el presente, la DNSC trabaja mancomunadamente con el Departamento de Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y con la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con el fin de garantizar la coherencia de los convenios de desempeño de los directivos públicos con las definiciones estratégicas de cada ministerio o servicio y con las prioridades presidenciales sectoriales establecidas en el programa de Gobierno.

Se han dado importantes avances en materia de gestión del desempeño del alto directivo, principalmente, estableciendo la institucionalidad del sistema, otorgando orden, formalización y coherencia al proceso de evaluación de desempeño:

- A través del establecimiento de las disposiciones legales necesarias para delimitar responsabilidades, plazos, y contenidos.
- Mediante la determinación y entrega oportuna de instrucciones procedimentales.
- Y la coordinación permanente entre los diversos actores involucrados en el proceso de elaboración de los convenios de desempeño y su posterior evaluación.

Estas definiciones han permitido avanzar hacia un marco de acción claramente establecido, que posibilita alinear el trabajo conjunto y generar estrategias colaborativas para la mejora continua.

Prueba de lo anterior, es la certificación del proceso de asesoría técnica a los ministerios y servicios en materias de convenios de desempeño, efectuada durante el año 2014, a través de la norma internacional ISO 9001. Se espera certificar dicho procedimiento en el mes de octubre del presente año.

Del mismo modo, en el año 2014 se implementó un sistema informático de registro de informa-

ción que permite mantener actualizados los antecedentes de la hoja de vida de cada directivo público, desde su nombramiento hasta su desvinculación del SADP. Durante este año se espera consolidar la implementación de un sistema de comunicación externa con nuestras contrapartes de ministerios y servicios, y con el resto de equipos asesores de DIPRES y MINSEGPRES, a modo de que todas las revisiones se efectúen en línea, con un sistema de alertas y correos de aviso para el resguardo del cumplimiento de los plazos establecidos.

No obstante lo anterior, estamos en presencia de un proceso dinámico, que debe adaptarse a las necesidades de un entorno cambiante y enfrentar nuevos desafíos. Algunos de estos son:

1. *Cuidar que el convenio de desempeño sea un instrumento útil a la estrategia para el logro de los objetivos institucionales.* Esta apreciación se sustenta principalmente en la tensión producida por tratarse de cargos de exclusiva confianza, donde un instrumento de medición del desempeño puede perder relevancia al no producir efectos en la permanencia del directivo. Del mismo modo, la sola inclusión de indicadores cuantitativos es materia abierta de debate, por lo que se hace necesario revisar que estos sistemas no estén enfocados solamente en satisfacer exigencias burocráticas del gobierno central, sino que en proveer de un aparato organizacional útil en términos estratégicos y operativos. La experiencia internacional también sugiere que los sistemas de gestión y su institucionalidad, debiesen estar amparados bajo una hoja de ruta global, que permita generar un sentido de trascendencia y de vocación pública.

2. *Generar convenios de desempeño que reflejen las diferencias entre cargos de primer y segundo nivel jerárquico.* Los directivos de primer nivel deben administrar una tensión clave de los sistemas de Alta Dirección Pública: deben responder a los intereses de un gobierno de turno, pero no al mero interés político, y en ese rol deben asegurar la implementación de las reformas de dicho gobierno. Por otro lado, el directivo de segundo nivel no confronta directamente tal tensión, por lo cual la naturaleza de sus funciones pudiese diferir considerablemente, siendo estas en general de carácter más técnico.

3. *Fortalecer una participación activa de los principales actores establecidos por ley en el proceso de convenios.* En la práctica este es un aspecto que se debe reforzar constantemente, para que no se genere la desviación de que los equipos de control de gestión interna terminen presentando la propuesta de convenio al directivo. De igual forma, se espera que el rol de supervisión y solicitud de informes parciales en mitad de la gestión anual sea llevado a cabo por la autoridad, produciéndose una instancia de retroalimentación entre este y el directivo.

4. *Disminuir los tiempos en los procesos de formulación y aprobación del convenio de desempeño.* Con el fin de facilitar la coordinación de los distintos actores que participan en la formulación y aprobación de los convenios DNSC ha establecido una estrategia de trabajo que parte en el momento de la publicación del concurso del cargo respectivo. Esta práctica ya se encuentra señalada en el nuevo reglamento de convenios, por lo cual está formalizada. Asimismo, actualmente se encuentra en preparación una propuesta de Ley que modificará el Sistema de Alta Dirección Pública, que considera como propuesta la eliminación de las firmas de los ministros de Hacienda y MINSEGPRES, para la elaboración de los convenios de primer nivel.

5. *Fortalecer la consistencia con otros instrumentos de gestión institucional.* Este aspecto

se ha trabajado arduamente, reforzándose el trabajo conjunto con los equipos especialistas de MINSEGPRES para otorgar la coherencia necesaria con el programa de gobierno, y de DIPRES, para revisar la consistencia del convenio de desempeño con las definiciones estratégicas de cada ministerio y servicio en particular. En conjunto con lo anterior, el nuevo reglamento de convenios especifica los contenidos principales del convenio de desempeño, y el nuevo documento de orientaciones técnicas para la elaboración de los convenios de desempeño refuerzan estas directrices[209].

6. *Incorporar indicadores de resultado en los convenios de desempeño.* Existe un gran número de indicadores de procesos en desmedro de los indicadores de resultados dentro del convenio de desempeño. El trabajo directo con las contrapartes técnicas de ministerios y servicios, la emisión y difusión de documentos que contienen asesoría técnica y la visación de los convenios de desempeño de primer nivel de DIPRES y MINSEGPRES han contribuido a mitigar esta falencia. De igual forma, hoy se presenta el desafío de revisar la pertinencia de que los convenios solo incorporen indicadores que tienen una expresión numérica. Lo anterior podría complementarse con criterios cualitativos. Al respecto varios países están usando en sus sistemas de evaluación instrumentos que incluyen competencias individuales, con el fin de complementar un diálogo entre los objetivos y los resultados. A doce años de la implementación del SADP, se hace necesario trabajar el desafío de una nueva propuesta de convenio de desempeño, que incorpore en el análisis este tipo de interrogantes.

7. *Propiciar la vinculación de los convenios de desempeño con los Desafíos del Cargo establecidos en el perfil de selección.* Esta relación se ha resguardado a través de la incorporación de este acápite como uno de los contenidos principales para la elaboración del convenio en la modificación del Reglamento, y a través de la inclusión en el Perfil de Selección de los cargos de Alta Dirección Pública de dos acápites:

   - *"Desafíos del Cargo"*, donde se debe indicar *qué* prioridad se espera que el directivo aborde durante su gestión y *para qué*.
   - *"Lineamientos del Cargo para el Convenio de Desempeño"*, donde se debe indicar claramente el cómo se espera que el directivo lleve a cabo el encargo o prioridad encomendada en el o los desafíos del cargo.

Referencias Bibliográficas

Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. (2013) "Diagnóstico, rediseño y difusión de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos". Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en http://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/otras-publicaciones/informe-final-convenios-de-desempeno-rediseno-de-los-convenios-de-desempeno-de-los-altos-directivos-publicos/.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2015a) "Orientaciones para la Evaluación de los Altos Directivos Públicos". Disponible en http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/orientaciones_evaluacion_adp.pdf.

[209] Orientaciones para la elaboración de Convenios de Desempeño, Servicio Civil, 2015.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2015b) “Orientaciones para la elaboración de Convenios de Desempeño”. Disponible en http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/orientaciones_elaboracion_convenio_desempeno_2015.pdf.

Hernández, A.; Bermúdez, F. & Bello, A. (2013). “Tratamiento gnoseológico de la evaluación del desempeño de directivos. En: Contribuciones a la Economía. Disponible en: http://www.eumed.net/ce/2009a/glr.htm.

Reseña biográfica

Basilios Peftouloglou

Abogado de la Universidad de Chile, magíster en Gestión Pública y Gobernabilidad del Instituto Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, Coach Ontológico certificado por Newfield Network y Diplomado en Gestión Pública Regional y Local, Universidad Alberto Hurtado. Fue distinguido por la Comisión Fulbright con la Beca Hubert Humphrey 2014-2015 para realizar estudios de especialización y pasantía profesional en el ámbito de Análisis Estratégico de Políticas Públicas y Administración del Estado, perfeccionamiento que realizó en Universidad de Washington, Estados Unidos.

Actualmente es subdirector de Alta Dirección Pública en la Dirección Nacional del Servicio Civil, institución a la cual ingresó el año 2008 y donde se desempeñó previamente como abogado senior de División Jurídica y Asuntos Institucionales y jefe de Reclutamiento y Selección de Alta Dirección Pública. Es académico de la facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales desde el año 2011, institución que le ha otorgado el premio por Excelencia de Docencia los años 2012, 2013 y 2014.

Gráfico 2
Elaboración Convenio de Desempeño de Alto Directivo Público de Primer Nivel Jerárquico

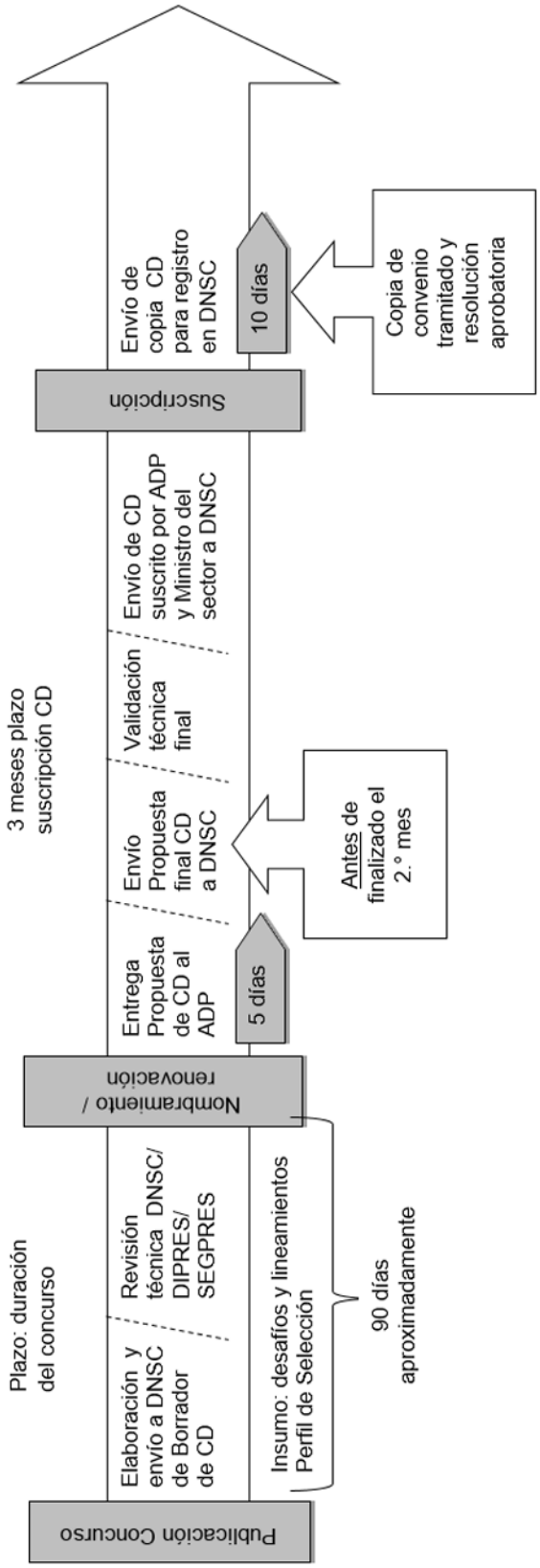
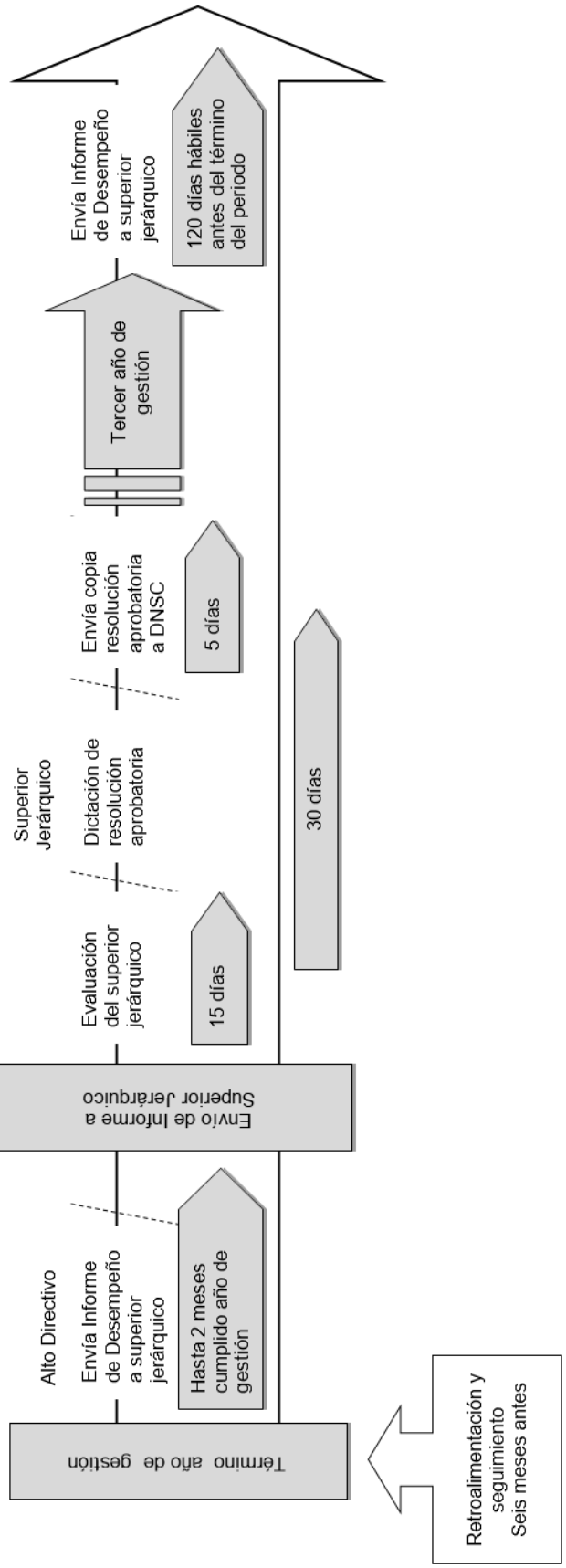


Gráfico 2
Evaluación del Alto Directivo Público de Primer y Segundo Nivel Jerárquico



Resumen

En Chile, la determinación de las prioridades o encargos específicos encomendados por la autoridad al directivo público para su periodo de gestión se establecen en un convenio de desempeño. Este instrumento de gestión cumple por tanto, el doble rol de orientar al alto directivo público en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo y establecer objetivos estratégicos de gestión por los cuales será evaluado anualmente, hasta el término de su periodo.

Actualmente, la DNSC cuenta con un equipo de especialistas que asesoran técnica y metodológicamente a directivos y representantes de ministerios y servicios públicos, durante todo el proceso de gestión del desempeño directivo. Ya sea en la fase de elaboración y suscripción de los convenios de desempeño, en el proceso de evaluación parcial y/o anual del cumplimiento de las metas anuales de gestión o en términos de asistencia legal o de procedimiento para los procesos de renovación de un directivo, desvinculación, cálculo de su renta o indemnización. Esta área, denominada Desarrollo de Altos directivos Públicos, se encuentra radicada en la Subdirección de Alta Dirección Pública.

Desde la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, se han efectuado avances importantes en cuanto a definición de aspectos legales y de procedimiento, lo que ha permitido posicionar el tema de la evaluación de desempeño directivo como uno de sus pilares fundamentales. Lo anterior se ratifica con la aprobación (1 de octubre de 2014) del Decreto Nº 172, que establece la modificación del Reglamento que regula los Convenios de Desempeño para los Altos Directivos Públicos. Esta modificación especifica claramente plazos, roles y contenidos tanto para el proceso de elaboración de los convenios como para la fase de seguimiento y evaluación anual. Además, establece definiciones precisas en sus primeros artículos, de tal forma de aunar criterios, a la vez que establece la responsabilidad de la autoridad respecto de la evaluación del directivo, mejorando la versión anterior del reglamento, que presentaba vacíos en este ámbito.

Existe un trabajo personalizado en la fase de formulación del convenio de desempeño del directivo, apoyado por el establecimiento de una red de contrapartes definida formalmente dentro de cada organismo público, las que apoyan técnicamente tanto a la autoridad como a los directivos en el proceso de elaboración y evaluación de los convenios, esto permite una comunicación fluida y uniforme. Con esta red de representantes de ministerios y servicios públicos DNSC efectúa también jornadas de trabajo y/o capacitaciones en forma regular. En dichas instancias se establecen directrices generales, se acuerdan procedimientos, y se entrega asesoría en materias de evaluación de desempeño. Junto con ello, DNSC ha potenciado el uso de la página web institucional y de las comunicaciones a través de medios electrónicos como mecanismos de difusión de documentos legales y técnicos que orientan la elaboración del convenio de desempeño.

La vinculación directa y permanente del equipo de asesores de la DNSC con las contrapartes de ministerios y servicios, ha permitido detectar a tiempo aquellos casos donde se requiere mayor apoyo técnico y mayor involucramiento de la autoridad. Asimismo, existe un total compromiso de la dirección superior de la DNSC con este tema, estableciéndose como parte del protocolo habitual de trabajo la intervención directa del Director del Servicio en aquellos casos que requieran sensibilización de las jefaturas superiores.

En el presente, la DNSC trabaja mancomunadamente con el Departamento de Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y con la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con el fin de garantizar la coherencia de los convenios de desempeño de los directivos públicos con las definiciones estratégicas de cada ministerio o servicio y con las prioridades presidenciales sectoriales establecidas en el programa de Gobierno.

Se han dado importantes avances en materia de gestión del desempeño del alto directivo, principalmente, estableciendo la institucionalidad del sistema, otorgando orden, formalización y coherencia al proceso de evaluación de desempeño:

- A través del establecimiento de las disposiciones legales necesarias para delimitar responsabilidades, plazos, y contenidos.
- Mediante la determinación y entrega oportuna de instrucciones procedimentales.
- Y la coordinación permanente entre los diversos actores involucrados en el proceso de elaboración de los convenios de desempeño y su posterior evaluación.

Estas definiciones han permitido avanzar hacia un marco de acción claramente establecido, que posibilita alinear el trabajo conjunto y generar estrategias colaborativas para la mejora continua.

No obstante lo anterior, estamos en presencia de un proceso dinámico, que debe adaptarse a las necesidades de un entorno cambiante, y hoy se encuentra ante nuevos desafíos.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

Psje. Francisco de Zela 150 - Piso 10, Jesús María
Lima - Perú | Teléf.: (511) 206 - 3370
E-mail: info@servir.gob.pe
www.servir.gob.pe