



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

servir
HERRAMIENTA DEL PERÚ QUE CRECE

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 1-2015

**MARCO CONCEPTUAL DEL
GRUPO DE DIRECTIVOS PÚBLICOS
DEL SERVICIO CIVIL PERUANO**

**PERÚ** PROGRESO
PARA TODOS

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 1-2015

MARCO CONCEPTUAL DEL GRUPO DE DIRECTIVOS PÚBLICOS DEL SERVICIO CIVIL PERUANO

Instrumento de trabajo para la discusión



www.servir.gob.pe



/SERVIRPERU



@SERVIR_PERU



ServirTV PERU

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-06386

Editado por:

Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

Pasaje Francisco de Zela 150 Piso 10 - Jesús María, Lima 11 - Perú

Impreso en:

Multiservicios Gráficos de Marco Antonio Martínez Gonzáles

Av. Las Flores de Primavera 1402, San Juan de Lurigancho, Lima 36 - Perú

Mayo 2015

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS	06
PRESENTACIÓN	07
RESUMEN EJECUTIVO	08
INTRODUCCIÓN	10
1. Antecedentes	11
I. SITUACIÓN ACTUAL DEL SEGMENTO DIRECTIVO PERUANO	14
1. Descripción del segmento directivo	14
2. Problemática identificada respecto al segmento directivo	18
II. MARCO CONCEPTUAL DEL GRUPO DE DIRECTIVOS PÚBLICOS	23
1. Desarrollo conceptual	23
1.1 La Dirección Pública	23
1.2 Modelos de Función Directiva Pública	24
1.3 La Función Directiva Pública Profesional	25
1.4 Elementos de la función directiva pública profesional	27
1.5 Enfoque por competencias	28
1.6 La dirección pública profesional en las organizaciones públicas	29
2. Elementos del Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos	34
2.1 Definición de Directivo Público	34
2.2 Objetivos de reforma del segmento directivo	34
2.3 Elementos del modelo de Directivos Públicos	37
2.4 Tipos de Directivos Públicos	39
2.5 Niveles Directivos	43
2.6 Competencias genéricas de los Directivos Públicos	44
2.7 La frontera entre los Funcionarios Públicos, los Directivos Públicos y los Servidores Civiles de Carrera	45
2.8 Equivalencias entre directivos de Entidades Tipo A y Entidades Tipo B	49
2.9 Acceso a puestos del grupo de Directivos Públicos	50
CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFÍA	54

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS

Cuadros

Cuadro Nº 1: Árbol de problemas de la gestión directiva	20
Cuadro Nº 2: Árbol de objetivos de la gestión directiva	36

Gráficos

Gráfico Nº 1: Total de Jefes por Nivel de Gobierno	15
Gráfico Nº 2: Total de Jefes según Tipo de Entidad	16
Gráfico Nº 3: Total de Jefes por Nivel Organizacional	16
Gráfico Nº 4: Total de Jefes por Función del Puesto	17
Gráfico Nº 5: Porcentaje de Jefes en entidades Tipo A	17
Gráfico Nº 6: Cantidad de Jefes por sector	18
Gráfico Nº 7: Estrategia de gestión del Segmento Directivo	21
Gráfico Nº 8: Gráfico genérico de la estructura organizacional según Mintzberg	30
Gráfico Nº 9: Configuración estructural de puestos directivos y jefaturales en un sector del Estado peruano	32
Gráfico Nº 10: Configuración estructural de puestos directivos y jefaturales en la configuración estructural de un Gobierno Regional	33
Gráfico Nº 11: Visión convencional de la dirección pública	40
Gráfico Nº 12: Visión integral de la dirección pública	40
Gráfico Nº 13: Fronteras del grupo de Directivos Públicos	45
Gráfico Nº 14: Frontera entre Directivos Públicos y Carrera en una entidad tipo conglomerado	48
Gráfico Nº 15: Frontera entre Directivos y Carrera: Entidades con Directivos hasta el N2 o hasta el N3	48
Gráfico Nº 16: Cantidad de Directivos por Tipo de Directivo de Gobierno Nacional	49
Gráfico Nº 17: Propuesta de equivalencias entre puestos directivos de Entidades Tipo A y Entidades Tipo B	50
Gráfico Nº 18: Opciones de movilidad según tipo de dirección	51

Tablas

Tabla Nº 1: Modelo Gerencial de la función directiva pública	25
Tabla Nº 2: Nivel de competencia por tipo de gestión	41
Tabla Nº 3: Ponderación por tipo de gestión	41
Tabla Nº 4: Tipos de Dirección Pública en el Segmento Directivo Peruano	42
Tabla Nº 5: Niveles Directivos	44
Tabla Nº 6: Semejanzas y diferencias entre los Funcionarios Públicos y los Directivos Político - Estratégicos	46
Tabla Nº 7: Semejanzas y diferencias entre los Directivos operativo-estratégicos y los Ejecutivos de carrera	47

PRESENTACIÓN

Con el fin de contar con un marco conceptual sobre el grupo de Directivos Públicos del nuevo servicio civil peruano, el mismo que se enmarca en las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, ha elaborado el documento que hoy se presenta y en el que se plasman las grandes líneas del modelo de Directivos Públicos en consonancia con las tendencias internacionales sobre Dirección Pública Profesional de los países más desarrollados.

Con la implementación de este modelo se busca contar con un servicio civil profesional en el segmento directivo, entendido éste, tal como lo señala la Carta Iberoamericana de la Función Pública, como aquel en el que la generalidad de los directivos públicos cuenten con los atributos de mérito, vocación de servicio, capacidad, eficacia, honestidad, responsabilidad y adhesión a los valores democráticos.

El documento “Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano” es un instrumento de trabajo para la discusión que busca recoger opiniones y aportes, así como suscitar reflexiones y debate con el fin de fortalecer la reforma del Servicio Civil en el segmento directivo público, el cual tiene un importante impacto en la gestión de toda la Administración Pública de los tres niveles de gobierno.

Lima, mayo de 2015.

RESUMEN EJECUTIVO

La reforma del Servicio Civil tiene por objetivo profesionalizar el Servicio Civil Peruano en favor de mejores servicios para la ciudadanía. La materialización de dicho objetivo implica una transformación integral de nuestro Servicio Civil, que mejore la gestión de las personas en el Estado, así como los procesos que se realizan en las entidades públicas.

Dentro de los múltiples desafíos que esta reforma implica, se encuentra el desarrollo de la gerencia pública que nuestro país necesita. Dotar de directivos públicos capaces de generar resultados concretos que impacten en los ciudadanos y las ciudadanas es una tarea de largo aliento, que irá cambiándole el rostro al Estado. Para ello es indispensable discutir las bases conceptuales sobre las cuales se sostendrá el nuevo segmento directivo, producto de la implementación de la reforma. El presente documento de trabajo tiene dicha finalidad.

Iniciamos realizando una descripción del segmento directivo peruano actual, compuesto por los jefes de órganos, unidades orgánicas y órganos desconcentrados. No implica necesariamente que todos estos puestos sean puestos del segmento directivo del Régimen del Servicio Civil. La cantidad de puestos jefaturales asciende a 6543 puestos en el nivel nacional y 5127 en el nivel regional. La gran mayoría se encuentra en el segundo y tercer nivel organizacional. Los sectores que más puestos jefaturales tienen son Salud, Educación y Economía y Finanzas, en este último caso especialmente por la SUNAT.

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. Este modelo de función directiva es considerado como pre-burocrático.

El problema central del actual segmento directivo es la existencia de insuficientes recursos humanos profesionales con las competencias necesarias para gerenciar las entidades públicas del Estado. Por ello se propone un modelo de función directiva profesional de corte gerencial. Este modelo se rige bajo principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad por resultados en la ciudadanía y creación de valor público. El acceso se realiza sobre principios de mérito, cuentan con un espacio de independencia para la toma de decisiones y son evaluados en función a sus resultados. Los Directivos Públicos gerencian bajo criterios de creación de valor público, responsabilidad por resultados y racionalidad económica.

Una dirección pública profesional tiene que tener en cuenta una visión integral de la función directiva, en la que un directivo desarrolle tres tipos de gestión: la gestión del entorno político con la finalidad de conseguir legitimidad y apoyo para lograr resultados para los ciudadanos, la gestión estratégica y la gestión operativa.

Una función directiva profesional requiere que los directivos públicos se caractericen por poseer determinadas competencias, entendiendo por competencias al conjunto de 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 de los Directivos Públicos son: 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). La introducción de la gestión por competencias tiene una importante aplicación, especialmente en los concursos de selección, el desarrollo de capacidades y la gestión del rendimiento de directivos públicos.

El objetivo central frente al segmento directivo es institucionalizar y profesionalizar la función directiva pública, basada en principios de creación de valor público, responsabilidad por resultados y racionalidad económica.

En ese sentido se identificaron tres tipos de dirección pública: la dirección político-estratégica, la dirección estratégica y la dirección operativo-estratégica. Los tipos de dirección son el insumo para la construcción de los niveles directivos.

Son elementos del modelo de Directivos Públicos: Una visión integral de la función directiva, elaboración de perfiles de Directivos Públicos, promoción de la movilidad, tendencia hacia la producción de directivos generalistas con ciertos equilibrios, sistema de empleo, selección a cargo de las entidades, sistema abierto de reclutamiento, gestión por competencias, desarrollo de una dirección pública superior, rectoría y conducción del segmento directivo, limitación de los puestos directivos de confianza, evaluación de metas e indicadores y cese por razones distintas al retiro de confianza.

Los Directivos Públicos tienen características propias que los diferencian tanto del estamento superior de los Funcionarios Públicos, como del espacio inmediatamente inferior de los Servidores de Carrera. Se calcula que la composición del grupo de Directivos Públicos en el nivel nacional asciende a un número aproximado de 3603 puestos de los 6039 puestos jefaturales identificados. Esto trae como consecuencia que la gran mayoría de puestos jefaturales que no se encontrarían en el grupo de Directivos Públicos pasen al nivel más alto de la carrera (Ejecutivos). Cabe señalar que dentro de la carrera pueden existir puestos jefaturales.

Dentro de estos puestos se encontrarían una gran cantidad de puestos jefaturales que actualmente se encuentran en el tercer nivel organizacional. Si bien al considerarlos como Servidores de Carrera contarían con una mayor estabilidad laboral y línea de carrera, habría una diferencia importante en su compensación económica frente a la del grupo de Directivos Públicos. Otra consecuencia a considerar es que, a menor cantidad de puestos directivos, existiría una menor cantidad de puestos de confianza posibles en el segmento directivo, dado que la Ley del Servicio Civil estipuló que puede haber un máximo de 20% de puestos de confianza en el grupo de Directivos Públicos de cada entidad.

INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos a destacar en la implementación de la reforma del Servicio Civil es el diseño del grupo de Directivos Públicos, el mismo que se encuentra situado entre el grupo de Funcionarios Públicos (políticos y Alta Dirección de las entidades) y el grupo de Servidores de Carrera. El diseño e implementación del segmento directivo del Estado responde a un modelo de gestión que procura profesionalizar la función directiva. El referido modelo, al igual que los modelos de función directiva más desarrollados del mundo, es un modelo de corte gerencial, basado en la preponderancia del mérito, la creación de valor público y la gestión por competencias; que se inscribe en la actual reforma del Servicio Civil peruano, así como en los retos y desafíos que tenemos como país con miras al Bicentenario de la República.

Los objetivos, las estrategias y las características del modelo de gestión directiva han capitalizado la experiencia de SERVIR en la conducción del Cuerpo de Gerentes Públicos en su creación hace más de seis años, que a su vez ha servido de base para la regulación del segmento directivo en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su reglamento general. Asimismo, el modelo de gestión se encuentra alineado con las tendencias y desarrollo de segmentos directivos en otros países más avanzados en esta materia, particularmente en aquellos países que son miembros de la OCDE y con los estándares internacionales establecidos por la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Esta redefinición del espacio de la dirección pública tiene por objetivo institucionalizar y profesionalizar una función directiva gerencial en el Estado peruano, basada en principios de creación de valor público, responsabilidad por resultados y racionalidad económica. El desarrollo de estos conceptos se inspiran en los ejes centrales de la reforma del Servicio Civil, vale decir, la meritocracia y el enfoque en los ciudadanos y las ciudadanas.

En este contexto, el presente documento tiene por objetivo presentar el marco conceptual del grupo de Directivos Públicos.

¹ La racionalidad económica consiste en seleccionar entre diferentes alternativas. Esta selección o selecciones se refieren a objetos económicos (necesidades-recursos) y su orden se basa en estimaciones de valor y costo.

El presente documento consta de dos partes: en la primera se mostrará la situación actual del segmento directivo público y en la segunda, se desarrollará el marco conceptual del grupo de Directivos Públicos al que se refiere la Ley del Servicio Civil.

De este modo, se espera que el presente documento sea un referente conceptual del desarrollo de la gerencia pública en el país, tanto para las entidades que se encuentran en tránsito al nuevo régimen del servicio civil como para todo el Estado peruano en general.

1. Antecedentes:

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.

En nuestro país, en los últimos 25 años se han desarrollado distintos intentos de reforma con resultados parciales o inconexos, dentro de los que destaca la creación de las llamadas “islas de eficiencia” en la administración pública.

Posteriormente a la publicación del primer Diagnóstico Institucional de Sistemas del Servicio Civil por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2003), en el cual los índices de nuestro país en la materia eran bastante pobres, entró en vigencia la Ley Marco del Empleo Público, la misma que no contó con normativa complementaria de desarrollo, razón por la que se dificultó su implementación.

Años después, en el marco del proceso de implementación del TLC con los Estados Unidos, el Congreso de la República concedió facultades legislativas al Poder Ejecutivo en distintas áreas, entre ellas, la de modernización del Estado. Se vió en este escenario una ventana de oportunidad para proponer una reforma que pudiese generar un golpe de timón en relación con la debilidad institucional de nuestro servicio civil y que pudiera tener viabilidad. Junto con la asesoría de un equipo de consultores y la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se empezó a discutirse alternativas distintas a las propuestas anteriormente.

Bajo este enfoque se propuso una reforma de corte incremental que pudiera habilitar reformas futuras que complementaran las iniciales. Por ello, se puso en marcha una agenda mínima de medidas de políticas concretas e innovadoras distintas de las emprendidas en el pasado. Disminuyendo los costos políticos y económicos que implicaban reformar la administración pública en su conjunto y conscientes de la falta de capacidades institucionales disponibles en ese momento, estas medidas buscaron una solución alternativa que pudiera impulsar, el inicio de una eficiente gestión de los recursos humanos en el Estado.

Así, en el año 2008 se inició en el Perú una de las reformas de Estado más importantes en el marco de la modernización de la administración pública: la reforma del Servicio Civil, la cual se origina a partir de la aprobación principalmente de tres decretos legislativos: el D. Leg. 1023, que crea el Ente Rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR) y el Tribunal del Servicio Civil; el D. Leg. 1024, que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos; y el D. Leg. 1025, que dicta Normas sobre Capacitación y Evaluación de Servidores Públicos.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, como Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y Ente Rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, tiene la responsabilidad de establecer, desarrollar y ejecutar la política de Estado respecto del Servicio Civil. En ese sentido, planifica y formula las políticas nacionales del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en materia de planificación de políticas de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión del desarrollo y la capacitación, gestión de la compensación y gestión de las relaciones humanas y sociales.

Con la creación de SERVIR y del Cuerpo de Gerentes Públicos se inicia la tarea de validar un modelo de gestión directiva a partir del diseño e implementación del Cuerpo, al mismo tiempo que un grupo de gerentes seleccionados meritocráticamente 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. En el año 2010, al volver a realizarse el Diagnóstico Institucional de Sistemas del Servicio Civil del BID, se presentan avances

significativos en la materia: las puntuaciones de todos los indicadores del Índice de Desarrollo Burocrático se duplican .

Cinco años después y a iniciativa del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República aprobó la Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057), publicada el 4 de julio de 2013. Dicha ley establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas. La finalidad de la ley es que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran (Ley N° 30057, Artículo N° I-II).

El 13 de junio de 2014 se aprobaron los reglamentos de la Ley N° 30057: el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil (D.S. N° 040-2014-PCM); el Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales (D.S. N° 041-2014-PCM); y el Reglamento de Compensaciones de la Ley del Servicio Civil (D.S. N° 138-2014-EF).

La Ley antes mencionada y sus reglamentos promueven un servicio civil basado en el mérito, la igualdad de oportunidades y el aseguramiento de la calidad de los servicios del Estado en beneficio de la ciudadanía:

a) El **mérito** busca que los puestos del servicio civil sean ocupados por las personas idóneas, en virtud de sus habilidades, aptitudes y capacidades. En consecuencia, el mérito es el fundamento en los procesos de selección, progresión en la carrera y evaluación de desempeño, así como en la gestión de la capacitación, gestión del rendimiento y la permanencia en el servicio civil.

b) La **igualdad de oportunidades** en el servicio civil es esencial para la incorporación y progresión de los servidores. Implica que, cualquier persona interesada en un puesto en una entidad pública en el caso de la incorporación y cualquier servidor civil de carrera, en el caso de la progresión, puede postular en igualdad de

condiciones en los procesos de selección, siempre que cumpla con las condiciones generales para la postulación y los requisitos del perfil del puesto vacante.

c) El servicio civil se orienta, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos de cada entidad, a la obtención de los resultados y metas institucionales que redunden en **la mejora de la calidad de las actividades, acciones y servicios que el Estado brinda a la ciudadanía.**

Aprobados los reglamentos, el nuevo régimen del Servicio Civil inicia su proceso de implementación con la finalidad que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten servicios de calidad a la ciudadanía, así como para promover el desarrollo de las personas que lo integran. Para lograr ello, el 27 de setiembre de 2013 se aprobaron los lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil (Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 160-2013-SERVIR/PE). De esta manera, las entidades públicas comprendidas en su ámbito deberán pasar al nuevo régimen del Servicio Civil de manera progresiva en un plazo máximo de 6 años. Para el proceso de traslado de las entidades públicas al nuevo régimen del Servicio Civil se aprobaron las reglas, procesos y metodologías que aquellas deben observar. El proceso implica los siguientes pasos: preparación, análisis situacional, mejora interna e implementación del nuevo régimen del Servicio Civil.

Dicha implementación, que mediante la profesionalización del servicio civil persigue el logro de mayores niveles de eficacia, eficiencia y efectividad en la producción de bienes y servicios, tiene entre sus actores principales al segmento directivo del nuevo Régimen. Los Directivos Públicos (DDPP) dirigen, bajo la orientación estratégica de los funcionarios políticos de la entidad, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se proveen bienes y servicios públicos. Asimismo, velan por el logro de los objetivos asignados, supervisan el logro de metas y gestionan el desarrollo de los servidores civiles bajo su responsabilidad. Actualmente, se cuenta con la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos como laboratorio de

2 BID. Diagnóstico Institucional de Sistemas del Servicio Civil. 2011. En una escala del 0 al 100, todos los indicadores duplican su puntuación. Si bien aún nos encontramos lejos de contar con altos estándares de desarrollo burocrático, el avance es significativo. Los indicadores usados son: mérito, consistencia estructural, capacidad funcional, eficiencia y capacidad integradora.

3 La Carta Iberoamericana de la Función Pública se refiere al “protagonismo de los directivos públicos”.

validación de un modelo de gestión directiva, experiencia de la cual se han obtenido aprendizajes significativos, tema al que volveremos con más detenimiento posteriormente.

Todo lo anteriormente señalado muestra un interés del Estado peruano por mejorar la gestión de los recursos humanos con los que cuenta y se enmarca en un contexto favorable para este tipo de reformas, sobre todo por el interés del país de participar en foros y organismos internacionales que permitan propiciar un mayor desarrollo socio económico en beneficio de la ciudadanía. En esta línea, el Perú viene dando pasos importantes con miras a su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Así, en noviembre de 2014 el Presidente de la República, en visita a la OCDE, planteó trabajar alrededor de cuatro lineamientos generales que están plasmados en el Programa País:

1. Alinear el crecimiento económico con la inclusión social.
2. Mejorar la competitividad y diversificar la economía

nacional.

3. Incrementar la credibilidad de la institucionalidad pública.
4. Lograr mejores resultados en materia ambiental.

El Perú, a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, se encuentra trabajando en el alineamiento de la gestión de los recursos humanos con los mejores estándares internacionales, incluyendo los de los países miembros de la OCDE, con la finalidad de incrementar la legitimidad de la institucionalidad pública y proporcionar bienes y servicios de calidad a los ciudadanos. Teniendo en cuenta las reformas de sistemas de servicio civil en los países miembros de la OCDE y en atención a sus estándares, resulta crucial la articulación de un modelo de función directiva profesional en el marco de la reforma del Servicio Civil Peruano. El desarrollo del grupo de Directivos Públicos, entonces, se torna un menester prioritario para la consecución de resultados valiosos para los ciudadanos en el marco de la reforma del Servicio Civil.

I. SITUACIÓN ACTUAL DEL SEGMENTO DIRECTIVO PERUANO

1. Descripción del segmento directivo

A continuación, presentaremos un dimensionamiento inicial de la cantidad de puestos presentes en el actual segmento directivo del Estado, en el gobierno nacional y gobiernos regionales. Para los efectos del presente diagnóstico, nos referiremos a dichos puestos como “puestos jefaturales”⁴, toda vez que lo que tienen en común es ser jefes de órganos o unidades orgánicas. El servicio civil peruano se encuentra en un crecimiento constante, presentando un incremento del 43.24% de servidores civiles en el periodo 2004 – 2010. Los puestos jefaturales no han sido la excepción. Esta tendencia al aumento se traduce en un mayor gasto público en personal; incrementándose la cantidad de personal en el gobierno nacional en un 71% y en el gobierno regional en un 26.5% (BID 2011: 17-18).

Para el año 2011 se registró un total de 1, 072, 850 servidores civiles en el Estado peruano. Considerando a los servidores civiles que se encuentran dentro de los regímenes de carreras especiales, en el nivel de gobierno nacional se concentra el 44.61%, en el nivel de gobierno regional el 40.71% y en el local 14.69% de los servidores civiles. La distribución de los servidores, sin considerar las carreras especiales, se configura de manera distinta. En el nivel de gobierno nacional se encuentra el 41.70% de servidores civiles, 22.15% en el nivel regional y 36.06% en los gobiernos locales.

Según las estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, para dicho año, la cantidad de personas en el grupo de “Funcionarios y Directivos” representó el 4% del total de servidores civiles, lo que representa la cantidad de 41, 671 personas. (SERVIR, 2012)

Con la finalidad de recopilar información más precisa respecto al grupo de directivos públicos, a lo largo del año 2014 se realizó el registro de los puestos relacionados a la jefatura de

⁴ Al hacer referencia a “puestos jefaturales”, nos referimos a los jefes de órganos, unidades orgánicas y órganos desconcentrados. Estos puestos pertenecerán, una vez pasen las entidades públicas al nuevo régimen del Servicio Civil, al grupo de Directivos Públicos o al nivel más alto del grupo de Servidores de Carrera (Ejecutivos/Expertos).

órganos, unidades orgánicas y órganos desconcentrados, con el propósito de identificarlos en todas las entidades públicas. Dichos puestos representarían la totalidad de los puestos del segmento directivo y puestos de los niveles más altos de la carrera del nuevo Régimen. En el transcurso del año pasado se recopiló la información de dichos puestos en el nivel de gobierno nacional y una muestra significativa de gobiernos regionales.

Para la realización de esta actividad se empleó la información contenida en los documentos de gestión de cada entidad, revisando sus organigramas, Cuadro de Asignación de Personal, Reglamento de Organizaciones y Funciones, y Manual de Organización de Funciones. A partir de la información hallada se procedió a registrar los nombres de los puestos jefaturales de todas las entidades públicas del Gobierno Nacional y una muestra considerable de entidades públicas del nivel regional. A partir del registro se consolidó una base de datos con toda la información recolectada, la misma que es fuente de SERVIR para las estadísticas presentadas a continuación.

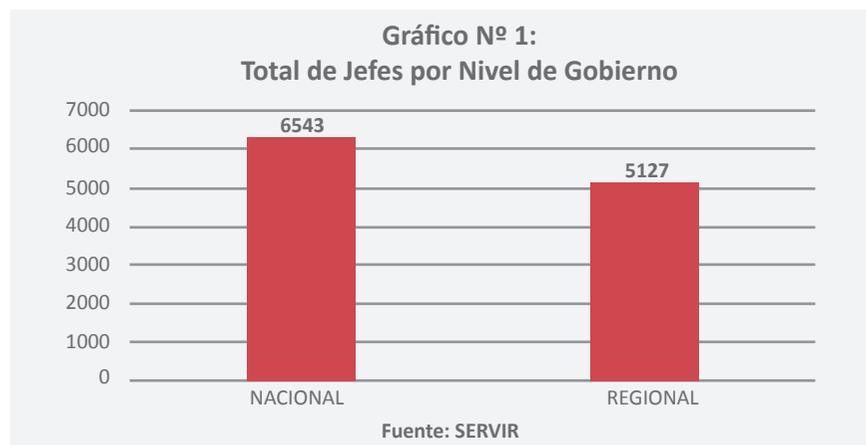
Hacia el final del año 2014 se procesó la información de 178

entidades Tipo “A” (140 del nivel de gobierno nacional y 38 del nivel de gobierno regional) y 222 potenciales entidades tipo “B”⁵ (121 del nivel de gobierno nacional y 101 del nivel de gobierno regional).

Por último, es necesario resaltar que las cifras que se presentarán a continuación en lo que respecta al nivel de gobierno nacional corresponden a la totalidad de puestos existentes identificados y son 6,543; mientras que en lo que respecta al nivel de gobierno regional corresponde a una muestra de 4,127 puestos identificados, de un total aproximado de 5,127 puestos que se estima pueden pertenecer al grupo de Directivos Públicos y a los niveles más altos de la carrera.

Sobre la base de lo expuesto a continuación se presentarán los resultados más importantes obtenidos de la información recopilada.

- Se han identificado un total de 11,670 puestos jefaturales a diciembre del 2014. Estos se distribuyen en 6, 543 puestos en el nivel nacional y 5127 puestos jefaturales a nivel regional.



⁵ Para las definiciones de Entidades Tipo “A” y Tipo “B” se empleó aquellas contenidas en el proyecto de directiva “Categorización de las Entidades Públicas Respecto al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y ámbito de Acción de las Oficinas de Recursos Humanos”. Las Entidades Tipo A y Tipo B se definen de esta manera en el Reglamento de la Ley del Servicio Civil, artículo IV, que presenta la definición de entidad pública:

a) Entidad Pública: Para el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, se entiende como entidad pública Tipo A a aquella organización que cuente con personería jurídica de derecho público, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se encuentran sujetas a las normas comunes de derecho público. Asimismo, y solo para efectos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, se considera como entidad pública Tipo B a aquellos órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411 de una entidad pública Tipo A que, conforme a su manual de operaciones o documento equivalente, cumplan los siguientes criterios:

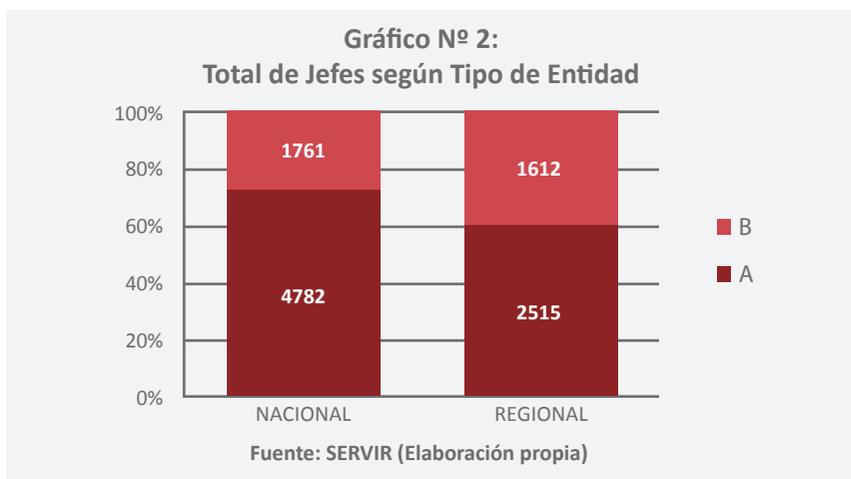
a) Tener competencia para contratar, sancionar y despedir.

b) Contar con una oficina de recursos humanos o la que haga sus veces, un titular, entendiéndose como la máxima autoridad administrativa y/o una alta dirección o la que haga sus veces.

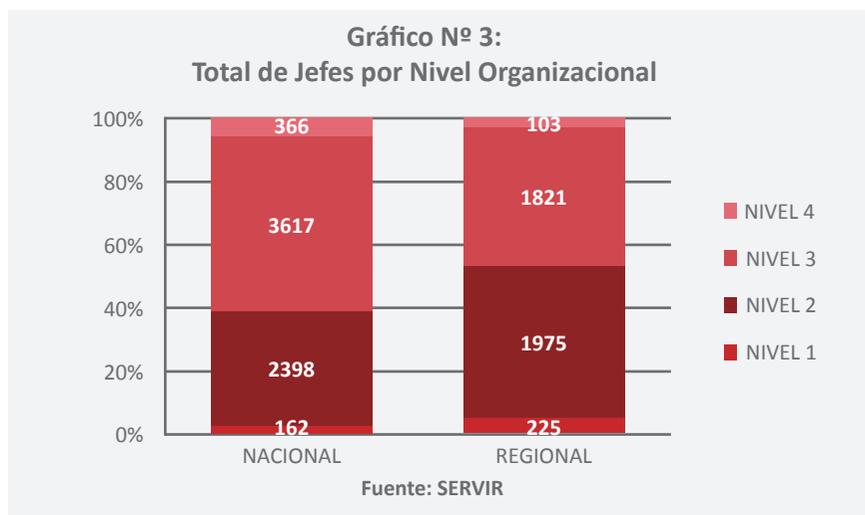
c) Contar con resolución del titular de la entidad pública a la que pertenece definiéndola como Entidad Tipo B.

- En el nivel nacional se identificó un total de 4,782 puestos jefaturales en entidades Tipo “A” y 1,761 puestos jefaturales de potenciales entidades Tipo “B”. En el nivel regional se

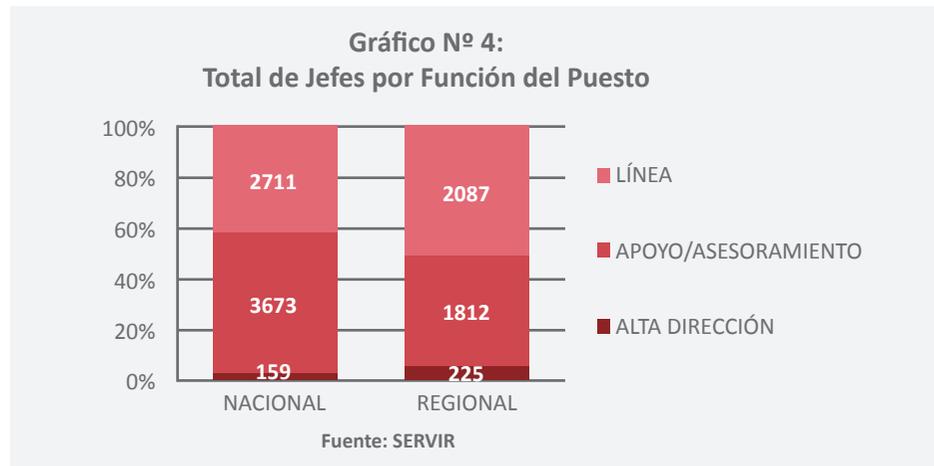
identificó un total de 2,515 puestos jefaturales de entidades Tipo “A” y 1,612 jefes de potenciales entidades Tipo “B”.



- Se ha identificado 159 puestos jefaturales dentro de la Alta Dirección de las entidades del nivel nacional distintas de Ministerios. Estos puestos corresponden, por ejemplo, a Secretarios Generales de Organismos Públicos del Gobierno Nacional y Gerentes Generales de Organismos Públicos Ejecutores.
- Por otro lado, se encontraron 463 puestos jefaturales que pertenecerían al cuarto nivel organizacional en entidades tipo “A”. Estos puestos corresponderían en realidad a los niveles más altos de los servidores civiles de carrera.
- La mayor cantidad de puestos jefaturales se concentran en el segundo y tercer nivel organizacional, tanto en entidades tipo “A” y potenciales tipo “B”. Ambos niveles concentran aproximadamente el 90% de los puestos jefaturales identificados. La cantidad de puestos de tercer nivel organizacional es 50% mayor que la de segundo nivel organizacional a nivel nacional. Algunos puestos del tercer nivel organizacional pertenecerían a los niveles más altos de la carrera, razón por la cual más adelante se realizarán las diferencias conceptuales y organizacionales con el grupo de Directivos Públicos.

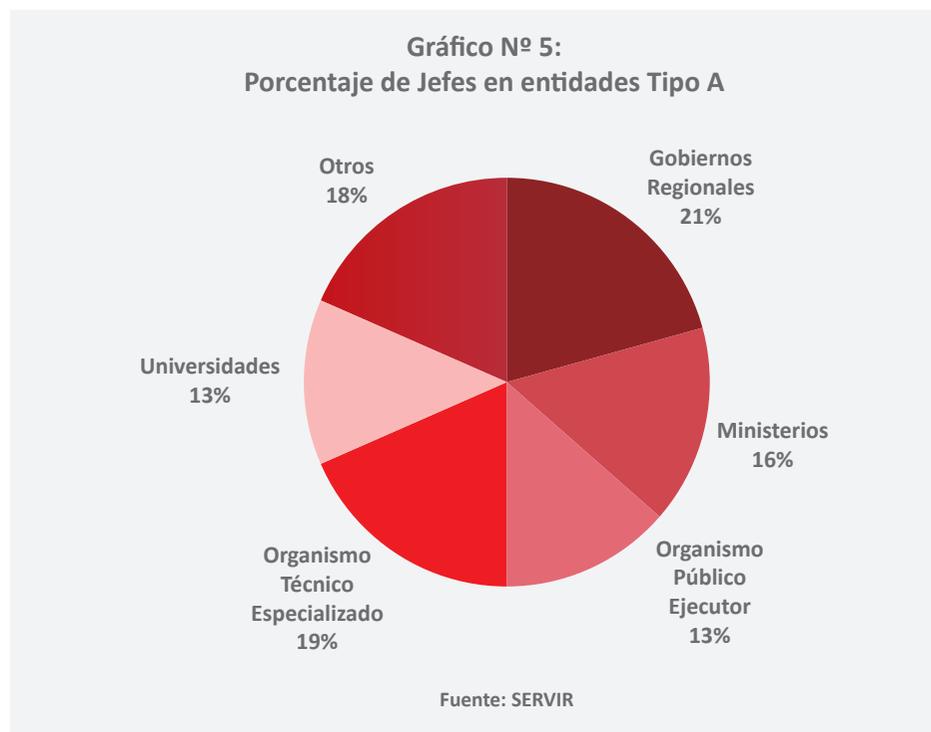


- Con respecto a la función del puesto se ha identificado que existe un 3.60% de puestos jefaturales de “Alta Dirección”, 51.42% de puestos de apoyo/asesoramiento y 44.98% de puestos de línea en los niveles de gobierno nacional y regional.



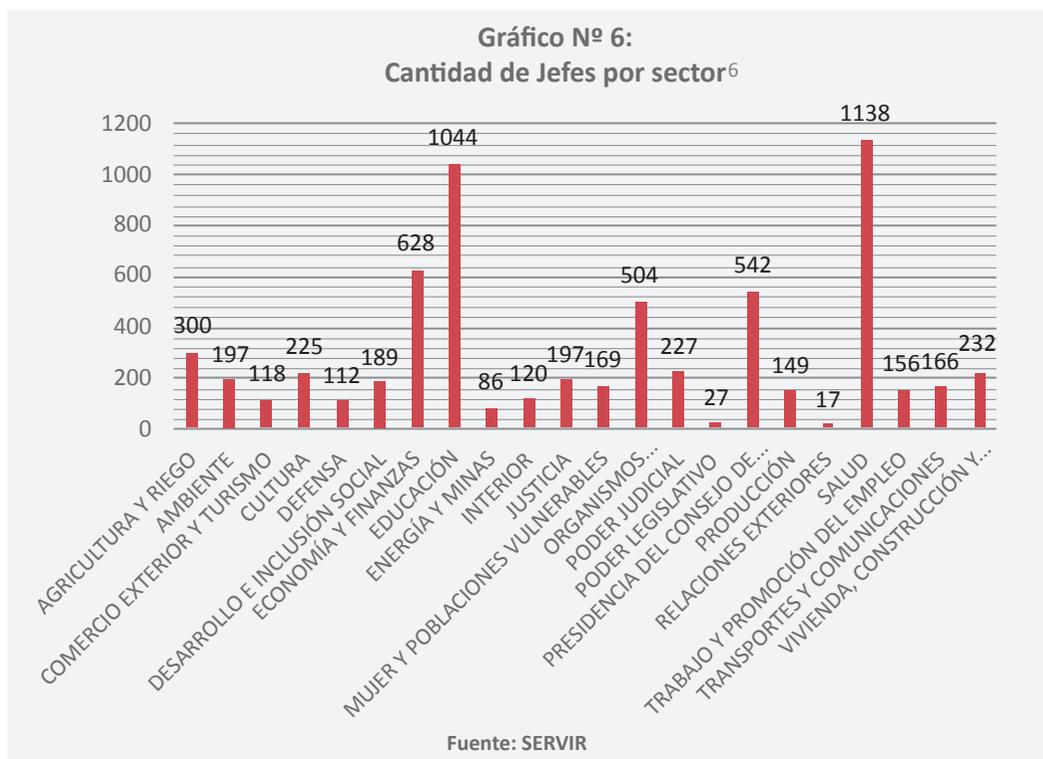
- En las entidades tipo “A” del nivel de gobierno nacional y regional, existe una mayor cantidad de jefes en las sedes centrales de los Gobiernos Regionales (20%), seguido por

los Organismos Públicos Técnico Especializados (18%) y Ministerios (15%).



- Con respecto a los sectores que conforman el Estado peruano, los sectores Salud y Educación concentran la mayor cantidad de jefes, 19.67% y 18.05%, respectivamente. El sector Economía y Finanzas es el tercer

sector con la mayor cantidad de jefes, concentrando el 10.86% del total de directivos identificados en la herramienta de registro de puestos.



2. Problemática identificada respecto al segmento directivo

Históricamente el Estado peruano se ha caracterizado por tener un modelo de dirección pública “politizado”. Los Directivos Públicos han sido en su gran mayoría empleados de confianza de la Alta Dirección de las entidades públicas. Si bien es cierto, existe un margen racional para la contratación de empleados de confianza, un porcentaje muy alto para la confianza genera grandes márgenes de discrecionalidad que impiden la profesionalización de la función directiva en beneficio de los ciudadanos.

Históricamente, los países con sistemas de servicio civil desarrollados han pasado por tres etapas en sus administraciones públicas: la etapa pre-burocrática caracterizada por relaciones clientelares y de patronazgo, el estadio burocrático (paradigma weberiano) en el que se prioriza el profesionalismo, el mérito y el apego a las normas y, por último, el denominado paradigma post-burocrático o de nueva gestión pública en el cual se incorporan principios de dirección gerencial, flexibilidad y racionalidad económica.

Por otro lado, los países en desarrollo, dada la evolución histórica de sus administraciones públicas y las tendencias globales, se encuentran migrando o han migrado de sistemas pre-burocráticos a modelos basados en el mérito y con algunos rasgos de nueva gestión pública (sobre todo en el segmento directivo) como son el caso de Chile, Brasil, Costa Rica, etc. En muchos casos el segmento directivo en el Perú se encuentra actualmente en un estado pre-burocrático, es decir, ni siquiera habría pasado a ser parte de una cultura regida por el profesionalismo de sus miembros, sino más bien por la fidelidad al político de turno.

SERVIR realizó un estudio sobre cuáles eran los problemas que afrontaba el segmento directivo en el Perú de cara a la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos. El estudio concluyó que el problema central del segmento directivo es **la insuficiencia de recursos humanos con las competencias necesarias para gestionar las entidades públicas del Estado**. Las causas principales de ese problema son las mismas causas que se le increpan a los modelos de dirección pública “politizados” o de designación por confianza como se le

⁶ Se consideran los directivos que se encuentran en las entidades no contempladas en el Régimen del Servicio Civil, así como los niveles más altos de la carrera. No se consideran carreras especiales.

conoce en nuestro país⁷.

Estos problemas son descritos por Manuel Villoria Mendieta, en el prólogo del libro *Reformas institucionales: La iniciativa de reforma del servicio civil peruano (2008)*, como un contexto histórico pre-burocrático por el que atraviesa el Perú respecto de su administración pública. Para ser más precisos en el segmento directivo peruano se verificarían estas características:

“(…) en una Administración pre-burocrática 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 y 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 hace difícil la industrialización y el desarrollo”.
(Villoria, en Cortázar: 2014: 12)

Este modelo politizado de dirección ha generado problemas endémicos en el segmento directivo del Estado, los cuales han impedido históricamente la continuidad de las políticas, el desarrollo y la competitividad en el país. Tampoco ha permitido la evaluación de resultados en beneficio de la población y la inversión pública. Estos problemas secundarios (que alimentan el problema central)⁸ son los siguientes:

- Pocas capacidades gerenciales para realizar función directiva.
- Inadecuada organización, incorporación y administración de directivos.
- Función directiva poco atractiva para atraer y retener talento.
- Escasa y precaria evaluación de directivos.
- Contexto inestable vinculado a un escaso soporte político – institucional.

Esta problemática impide la profesionalización del segmento directivo en particular, por lo que son indispensables reformas en aras de desarrollar la institucionalidad en el país. Mientras estos problemas no sean resueltos, seguiremos contando con una administración pública que en su generalidad puede considerarse basada en un sistema de botín o spoil system, en desmedro del desarrollo de país y sus ciudadanos y ciudadanas.

En el siguiente cuadro se presenta de manera sintética la problemática identificada respecto al segmento directivo peruano.

⁷ Consultoría para la Evaluación del Diseño, Procesos y Resultados del Cuerpo de Gerentes Públicos, elaborado por Governa, en cuyo proceso de elaboración se realizó el taller de levantamiento retrospectivo del árbol de problemas (Governa: 2012).

⁸ Actualizados sobre la base del árbol de problemas antes mencionado.

Cuadro N° 1: Árbol de problemas de la gestión directiva

Insuficientes recursos humanos profesionales con las competencias necesarias para gerenciar las entidades públicas del Estado

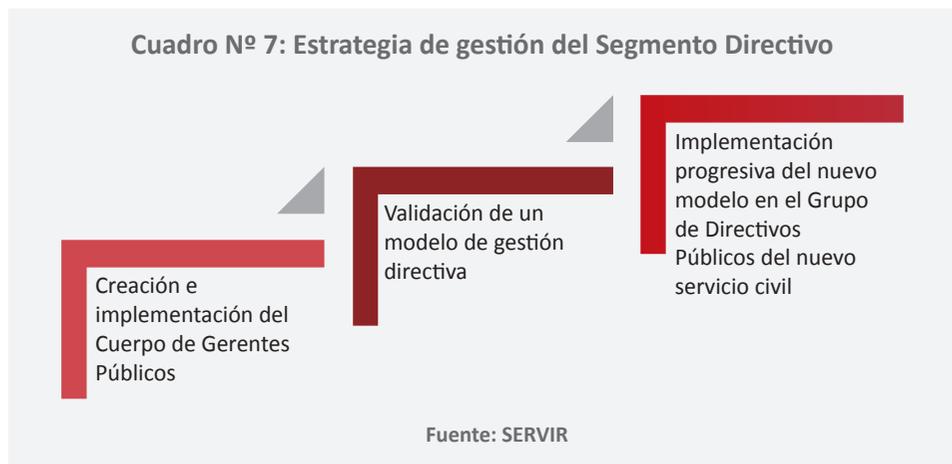
Pocas capacidades gerenciales para realizar función directiva	Inadecuada organización, incorporación y administración de directivos	Función directiva poco atractiva	Escaza y precaria evaluación de directivos	Contexto inestable vinculado a un escaso soporte político - institucional
Visión jerárquica y tradicional de la función directiva	Desarticulación entre los perfiles directivos existentes	Política remunerativa poco atractiva	Orientación y responsabilidad por resultados escasa	Más del 70% de puestos directivos son designados por confianza
Limitado desarrollo de capacidades gerenciales	Ausencia de perfiles directivos adecuados	Compensaciones no asociadas al cumplimiento de metas	Sistemas de evaluación de desempeño inexistentes, desarticulados y/o inconexos	Vulnerabilidad frente al poder político
Limitada formación de directivos profesionales	Incumplimiento de los requisitos y estándares descritos en los perfiles	Ausencia de políticas de desarrollo y profesionalización de la función directiva	Ausencia de información y herramientas para evaluar	Mecanización de la función directiva
Limitada oferta de gerentes altamente calificados	Limitada meritocracia para la incorporación de personal directivo	Puestos Directivos percibidos como riesgosos	Resistencia a sistemas de evaluación de desempeño	Relaciones clientelares en las entidades públicas
Enfoque burocrático	Falta de transparencia en los procesos de selección de directivos públicos	Alta rotación del cuerpo directivo	Ausencia de monitoreo y seguimiento de metas, indicadores y resultados de Directivos	No se contaba con una política de Estado que la enmarque
	Ausencia de lineamientos para la inducción y periodo de prueba de directivos	Ausencia de políticas de movilidad y progresión		Débil institucionalidad en los tres niveles de gobierno
	Administración de personas desarticulada y descentralizada	Cultura organizacional politizada o mecanicista		

Fuente: En base al árbol de problemas propuesto por Goveerna

Tomando en cuenta esta problemática, se diseñó el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGGPP), el mismo que ha sido desde sus inicios una respuesta focalizada a buena parte de la problemática señalada. El CGGPP fue creado a través del D. Leg. 1024. Su objetivo es convocar profesionales altamente capaces, seleccionados mediante procesos meritocráticos y transparentes, para ser destinados a puestos directivos y gerencias de mando medio de entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que así lo requieran a SERVIR a fin de desarrollar capacidades de gerencia y profesionalizar gradualmente los niveles más altos

de la administración pública.

El Cuerpo de Gerentes Públicos constituye la avanzada de la reforma del segmento directivo del Servicio Civil, el cual busca responder a un problema clave del Servicio Civil Peruano relacionado con la insuficiencia de recursos humanos con las competencias para gerenciar entidades públicas. En tal sentido, se aprecia que el CGGPP es parte de una estrategia de SERVIR que tiene como objetivo la profesionalización del segmento directivo a través de la implementación del grupo de Directivos Públicos del nuevo Régimen del Servicio Civil.



El Cuerpo de Gerentes Públicos, como primera respuesta a la problemática del segmento directivo, cuenta con más de seis años, tiempo en el cual se ha validado, a partir de resultados concretos y aprendizajes en la gestión, un modelo de gestión acorde al contexto nacional. En ese sentido los objetivos estratégicos de del CGGPP fueron definidos por el D. Leg. 1024 de la siguiente manera:

1. Convocar profesionales capaces para altos puestos de dirección y gerencias de mando medio, a través de procesos transparentes y competitivos.
2. Desarrollar capacidades de dirección y gerencia en la Administración Pública y asegurar su continuidad.
3. Profesionalizar gradualmente los niveles más altos de la Administración Pública.
4. Impulsar la reforma del Servicio Civil.

A lo señalado hay que añadir que, tal y como señala SERVIR, existen diversos problemas que han enmarcado por muchos años la gestión pública. Uno de ellos ha sido la ausencia de una política de gestión de recursos humanos (SERVIR: 2012).

En décadas pasadas hubo un crecimiento no planificado ni estructurado del servicio civil y se dictaron normas desvinculadas entre sí, dando lugar a la coexistencia de regulaciones disímiles. Hoy en día, existen diferentes regímenes laborales en el sector público que generan derechos y obligaciones particulares en función del régimen de contratación en que se encuentre el servidor.

Adicionalmente, ha existido por mucho tiempo disparidad en el tratamiento de los procesos de gestión de recursos humanos (selección, capacitación, evaluación, movilidad, desvinculación, remuneración e incentivos) en función del régimen laboral al que pertenece el servidor. La selección ha estado basada en las características de la persona a ser elegida y no en las características del puesto. El sistema de compensaciones ha sido inequitativo, existiendo brechas entre las distintas entidades del Estado y niveles de gobierno, así como también brechas con el sector privado debido al inadecuado control del sistema de incentivos monetarios y no monetarios.

Por otro lado, los procesos de capacitación no han estado vinculados con las necesidades de conocimiento y no ha existido una evaluación del impacto de las capacitaciones en la mejora organizacional. Del mismo modo, los procesos de evaluación no han estado vinculados necesariamente con el desempeño de los trabajadores, por lo que no son utilizados

como base para el desarrollo de políticas de estímulos y permanencia que permitan el desarrollo y bienestar del servidor público. Como consecuencia, ha existido una alta discrecionalidad en la promoción vertical debido a la ausencia de criterios objetivos para la elaboración de las líneas de carrera.

II. MARCO CONCEPTUAL DEL GRUPO DE DIRECTIVOS PÚBLICOS

Habiendo presentado la problemática y el estado actual del segmento directivo, a continuación abordaremos el marco conceptual del grupo de Directivos Públicos de la Ley del Servicio Civil.

1. Desarrollo conceptual

1.1. La Dirección Pública

Según la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la franja directiva está compuesta por el conjunto 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 las cuales se implementan las políticas públicas y se proveen los servicios públicos” (CLAD: 2003: 26).

La aparición de los directivos en la administración pública fue una consecuencia de la ampliación de la prestación de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado de Bienestar, quedando obsoleta la legitimidad gubernamental como mera sujeción al derecho. (Longo, 2002: 01). Enfoques basados en la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios empezaron a posicionarse en las administraciones públicas, incorporando una lógica “empresarial” inexistente hasta el momento en el Estado, lo que permitió la apertura de un espacio en las administraciones públicas incorporando managers. Estos portadores del *ethos* de la **racionalidad económica**, orientarían la administración hacia la producción de mejoras de eficiencia y eficacia en el sector público (Longo, 2002: 02).

Principios como la racionalidad económica históricamente no han sido parte de la cultura organizacional de las burocracias. Generalmente, la gestión operativa propia de la función de los profesionales ha implicado la mecanización de procesos y tareas, perdiéndose la conexión con la mirada estratégica presente en la formulación de las políticas públicas orientadas a resultados para los ciudadanos, más ligada al estrato político. Para propiciar la inserción de principios basados en la racionalidad económica fue necesario incorporar servidores

públicos “con una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión⁹”, reconociéndose una esfera gerencial llamada a ser cubierta por directivos públicos profesionales. El marco de ejercicio de esta función directiva implica la articulación de relaciones contractualizadas con la dirección política basadas en el principio de **responsabilidad por resultados** (Echeberría, 2004: 12). El derecho a “gestionar” de los directivos públicos implica ceder en la esfera gerencial cierto margen de discrecionalidad a cambio de la responsabilidad asumida por estos en la consecución de resultados. Por ello, la responsabilidad por resultados es uno de los principios más importantes en lo que se sostiene la dirección pública y los diferencia de los otros actores presentes en los sistemas de servicio civil.

En efecto, tradicionalmente, los funcionarios públicos¹⁰ asumen responsabilidad política como consecuencia de aquello que sucede bajo su ámbito de acción. Cuando se politiza o se genera una crisis política en un sector o entidad pública determinada, son los representantes políticos quienes asumen la responsabilidad. Estas crisis pueden estar relacionadas con la falta de resultados esperados como por alguna otra causa no atribuible a estos. Sin embargo, si la crisis política está relacionada con no haber alcanzado resultados, lo que determina la responsabilidad política de un funcionario público es la consecuencia política que genera el incumplimiento del resultado y no el incumplimiento en sí mismo.

Del mismo modo, los profesionales o servidores de carrera aún se encuentren orientados a resultados, dado el ámbito especializado y principalmente operativo de su acción. No son responsables por los resultados trazados, sino más bien por la *orientación* de sus metas individuales a los resultados.

Existe consenso entre diversos autores en la importancia de la gestión directiva bajo principios de racionalidad económica y gestión por resultados. Jiménez Asensio por ejemplo señala que uno de los cometidos básicos de cualquier directivo es la obtención de resultados al mínimo coste y *responder* por la gestión de los recursos y por los resultados de su organización (Jiménez Asensio, 1998).

1.2 Modelos de Función Directiva Pública

Existen varios modelos de función directiva pública, entre los cuales resulta pertinente destacar los tres modelos de referencia documentados por Manuel Villoria. Según este autor, existe un primer modelo de dirección pública burocrática, el cual se caracteriza por la profesionalización de la función directiva a través de una carrera vertical y cerrada. En este la dirección pública es la cúspide de la carrera y, por lo tanto, los puestos directivos son vitalicios. Son exponentes de este modelo Francia y el Reino Unido (antes de la reforma “Next Steps”) (Villoria, 2014: 31). Un segundo modelo, el modelo de dirección pública “politizada”, se caracteriza por un sistema abierto de puestos directivos en los cuales el criterio de designación es la confianza política y la discrecionalidad absoluta en la elección y remoción y no tiene en cuenta las competencias requeridas. Se presenta en algunos países en vías de desarrollo y en España (Villoria, 2014: 32) Este modelo es el que actualmente existe de modo fáctico en el Estado peruano, en el cual la gran mayoría de los puestos directivos (más del 70% como promedio nacional y más del 90% en el nivel subnacional) son designados por confianza. La evaluación del rendimiento es política y no mide capacidades ni competencias profesionales (Villoria, 2014: 32).

Finalmente, existe el modelo gerencial. Este tiene las características del modelo de función directiva que se implementará progresivamente con la reforma del Servicio Civil. Las características de este modelo son las siguientes:

⁹ Ibid, loc.cit.

¹⁰ Se utiliza la definición de funcionarios públicos de la Ley del Servicio Civil: “Es un representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas” (Ley del Servicio Civil, Artículo N°3).

Tabla N° 1: Modelo Gerencial de la función directiva pública

Modelo Gerencial de función directiva pública	
1.	Es el modelo resultante del desarrollo de ideas y valores de eficacia y eficiencia en el sector público.
2.	Tiene cierta influencia del sector privado y exige la caracterización de puestos directivos.
3.	Su objetivo inicial fue el de reclutar directivos públicos con experiencia en funciones directivas en el sector público o privado.
4.	El acceso se realiza mediante instrumentos que garanticen el mérito.
5.	Los directivos públicos son profesionales de la dirección (por dedicación, conocimientos, habilidades y destrezas).
6.	Existe un procedimiento público de selección o designación basado en la demostración de la posesión de competencias.
7.	Los directivos, una vez seleccionados, disponen de poderes propios o delegados para dirigir la organización (personal, organización, presupuestos, etc.). Se intenta dejar que los gestores gestionen en el marco de planes o “contratos programa” definidos por el principal, que es el gobierno.
8.	Por ello, existe un marco de responsabilidades: acuerdos de gestión, evaluación, indicadores, etc. Un marco que define el sistema de rendición de cuentas de estos directivos con respecto al gobierno, el Parlamento y la ciudadanía.
9.	Está asegurado un sistema de incentivos para favorecer la eficacia y eficiencia: premios y sanciones (sobre todo el cese por incumplimiento del contrato o los indicadores asumidos).
10.	El puesto es ejercido con temporalidad en el desempeño de las funciones (sujeta a resultados o con tiempo prefijado de mandato).
11.	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.
12.	Ejemplos: Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá u Chile.

Fuente: Villoria, Manuel. 2014:32.

Una de las principales ventajas de este modelo es la posibilidad de articular el ámbito de la dirección pública con el de los profesionales de carrera. “De los tres modelos 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 sólo el tercero permite articular dirección con profesionalidad” (Villoria, 2014: 32).

1.3 La Función Directiva Pública Profesional

La incorporación de directivos públicos entre los estratos político y burocrático de la administración pública ha significado una irrupción en la lógica weberiana clásica, alterando el *statu quo* protagonizado por los políticos y los profesionales burócratas, posicionándose como una **bisagra** articuladora entre dichos actores (Longo, 2002: 06). En tal sentido, la franja directiva enfrenta el desafío de contrarrestar las resistencias esperadas por parte de los

protagonistas tradicionales de la función pública¹¹ y, además, encontrar un espacio propio que permita desarrollar un modelo de función directiva gerencial. “Este papel de *‘mediating institution’* de la dirección pública exige que tales directivos públicos sepan armonizar razonablemente unas competencias profesionales directivas con una sensibilidad política. Su posición es estratégica y el buen funcionamiento de la Administración Pública depende en buena medida de una correcta institucionalización de ese “tercer espacio” (Jiménez Asencio, 2014: 07)

Es cierto que no existe un modelo único de función directiva pública profesional. Es muy importante tener en cuenta que “las Administraciones Públicas y sus cambios son contexto–dependientes, histórico–dependientes y liderazgo–dependientes. En tal sentido, cada país sigue su propia historia, unos incorporando tempranamente los instrumentos de la Nueva Gestión Pública y encontrándose por tanto entre procesos postburocráticos, mientras otros trabajan para construir una Administración racional, con claros tintes weberianos” (Villoria, en Barrios, 2013: 08).

Uno de los modelos, el cual sirve de insumo para definir nuestro modelo de función directiva pública, es el propuesto por la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, expuesto entre otros por Mark Moore, el cual, define al directivo público como un “**creador de valor público**”¹².

Mientras los beneficios que el Estado genera a sus ciudadanos y ciudadanas resulten ser mayores a los costos asumidos por estos se estará generando valor. En otras palabras, podemos definir valor público como el valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones gubernamentales (Kelly y Muers, 2002: 04).

Ahora bien, haciendo énfasis en el término ‘valor’, caeremos en cuenta que hace referencia al grado de apreciación que

una persona o grupo de personas le asigna a un bien en particular. Es decir, está íntimamente ligado con sus preferencias. Esta relación puede ser apreciada cuando nos referimos al valor público: las preferencias públicas se encuentran en el corazón del valor público, pues en una democracia solo el público (los ciudadanos) puede determinar qué es aquello que resulta valioso. (Kelly y Muers, 2002: 06). Estas preferencias públicas se forman socialmente en la familia, grupos de pares o en el debate público (Kelly y Muers, 2002: 06). La labor de los Funcionarios Públicos y los Directivos Públicos es la de identificar cuáles son estas preferencias públicas para poder recogerlas y estructurarlas. En la medida que estas preferencias públicas de los ciudadanos sean satisfechas, estaremos generando valor público.

Mark H. Moore en *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, desarrolla la idea del valor público a partir de la “ruptura con la clásica dicotomía entre política y administración, otorgando a una nueva clase de responsable público, el directivo, capacidad política, expresada de manera efectiva a través del denominado *political management*.” (Moore, 1998: 16). Moore propone un método mediante el cual los directivos públicos pueden analizar la creación de valor público. Este método parte de la idea de que “los directivos públicos pueden desarrollar una concepción útil del valor público si integran: a) la reflexión sustantiva sobre lo que es valioso y eficaz; b) un diagnóstico de las expectativas políticas; y c) análisis de lo que es viable operativamente. En resumen, al concebir el valor público, los directivos deben encontrar una manera de integrar la dimensión política, la dimensión estratégica y la dimensión administrativa” (Moore, 1998: 47).

A lo dicho, vale añadir que el desarrollo de un modelo de función directiva pública en el Perú se sitúa en el marco de una reforma mayor, la reforma del Servicio Civil. En ese sentido, es importante tomar en cuenta no sólo la situación

¹¹ “El espacio aún borroso del segmento directivo hace vulnerable a la función directiva, alejándola de su razón de ser. En particular, son evidentes los peligros de apropiación de la función de dirigir por los actores tradicionales mencionados (Longo: 1999). Así ocurre cuando el espacio directivo se politiza, asumiendo un sesgo clientelar, colonizador del espacio directivo por las clases políticas y los intereses partidarios. También es el caso cuando la dirección se burocratiza, convirtiéndose en mera ejecución de normas o aplicación de procedimientos y pautas inercialmente definidas, y alejándose de la responsabilidad por los resultados. Es lo que sucede cuando la función pública ordinaria la hace suya, desnaturalizándola.” (Longo, 2002: 06-07)

¹² El modelo propuesto por Moore goza de reconocimiento y extensa aceptación (ver por ejemplo Longo, 2002: 07).

interna de la actual franja directiva, en su mayoría ocupada por cargos de confianza, sino además el contexto en el que se producirá la implementación de la nueva función directiva pública. Es importante resaltar que, además de procurar el posicionamiento del segmento directivo a través de la creación de valor público, se debe procurar el liderazgo de los directivos públicos desde su ámbito de acción en el desarrollo de la reforma del Servicio Civil. Por ello, el accionar de los mismos debe tener en cuenta el contexto actual y los mecanismos de resistencia a la implementación de sistemas de reformas de servicio civil. A este respecto es útil la referencia a Merilee S. Grindle quien desarrolla un estudio comparado que analiza el proceso político que reemplaza las relaciones de patronazgo¹³ por sistemas de servicio civil basados en el mérito bajo la tesis de que es la implementación y no la ley la que determina el grado de persistencia de un sistema de patronazgo (Grindle, 2012).

1.4 Elementos de la función directiva pública profesional

El segmento directivo peruano está compuesto por el universo de puestos de Directivos Públicos en los tres niveles de gobierno. Como hemos señalado, estos tienen en común la gerencia bajo principios de creación de valor público, responsabilidad por resultados y racionalidad económica. A continuación se presentan los tres elementos principales de la función directiva, dentro de los cuales se encuentran contenidos los principios mencionados anteriormente. Las presentes esferas de gestión han sido recogidas del modelo de función directiva propuesta por la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard antes mencionado.

Gestión del Entorno Político

La gestión del entorno político implica la vinculación proactiva del directivo en el entorno político con la finalidad de construir apoyo y legitimidad para la consecución de un resultado pensando en los ciudadanos (Moore: 1998, 173). Dicho enfoque es clave en la gestión de una gran cantidad de Directivos Públicos, ya que para obtener objetivos operativos es necesario la colaboración de actores que están fuera del ámbito de su autoridad directa (Moore: 1998, 174).

Moore define la gestión política como la construcción de un

clima de tolerancia, apoyo activo o asistencia operativa para un directivo, una política o una estrategia global 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, 174).

Para ello, los Directivos Públicos deberán cumplir con el ejercicio de su responsabilidad rutinaria, conseguir la coordinación organizativa, identificar los tipos de actores presentes en su entorno buscando el apoyo de los mismos a través de procesos formales de decisión, elegir vías adecuadas para la decisión, formular los temas a discutir, analizar los escenarios políticos, aprovechar ventanas de oportunidad, gestionar la incertidumbre, entre otros (Moore: 1998, 174).

Gestión Estratégica

La gestión estratégica de los Directivos Públicos implica la adecuación de los objetivos, estrategias y políticas definidas por las entidades públicas a la generación de resultados valiosos para la ciudadanía, los clientes y los beneficiarios. 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.

En dicha concepción, la estrategia organizativa es un concepto que simultáneamente: “a) declara la misión o propósito general de la organización (construido en base a valores públicos importantes); b) explica las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para satisfacer el compromiso de la sociedad en dicha tarea; y c) explica cómo la tarea se organizará y gestionará para conseguir los objetivos” (Moore, 1998: 116).

Los Directivos Públicos han de tener en cuenta en la intervención de la formulación de las estrategias, así como en su implementación, las preferencias públicas que desean satisfacer, un análisis político del entorno y el desarrollo de capacidades operativas para la consecución de los resultados.

¹³ La autora define patronazgo como la estructura piramidal de contratos entre superiores y múltiples subordinados, en el cual un puesto en el sector público se retribuye con alguna forma de lealtad al superior (Grindle, 2012)

Gestión Operativa

La Gestión Operativa es el “despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos” (Moore, 1998: 277).

Para ello, los Directivos Públicos deberán buscar aumentar la cantidad o calidad de sus resultados por cada recurso empleado, reducir los costos en términos de dinero y autoridad, hacer que las organizaciones sean más capaces de identificar y responder a las aspiraciones de los ciudadanos, potenciar la imparcialidad con la que las organizaciones públicas realizan su cometido, aumentar la capacidad de respuesta e innovación, entre otras (Moore, 1998: 299).

Tomando en cuenta dichas esferas de gestión, generalmente, existen directivos especializados en gestión estratégica, otros en el análisis del entorno político y existen quienes se dedican a una labor más operativa. La articulación de las tres perspectivas reúne las consideraciones necesarias sobre la creación de valor y se encuentra en el centro del pensamiento estratégico en el sector público. (Moore, 1998: 119). La identificación de las tareas políticas y administrativas claves es fundamental en la gestión estratégica.

La interrelación de estas tres esferas de gestión se encuentra en el corazón de la función directiva. Estas diferencian a los managers de los profesionales y los políticos. Como se mencionó anteriormente, estos dos actores históricamente se han encontrado en todas las administraciones públicas. La función directiva abre un espacio intermedio entre los profesionales y los políticos, gerenciando a través de la gestión estratégica, del entorno político y operativa.

1.5 Enfoque por competencias

El enfoque por competencias en la gestión directiva ha sido usado en distintas reformas de la dirección pública, dada la particularidad del quehacer directivo. La cualificación directiva depende de un conjunto de atributos entre los que deben incluirse los motivos, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes, valores, destrezas y capacidades cognoscitivas o de conducta. (Longo, 2002: 14). Podemos definir 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” (SERVIR, 2013: 03).

Francisco Longo destaca la importancia de la gestión por competencias para la institucionalización de la dirección pública:

“La institucionalización de la dirección pública requiere directivos dotados de las competencias precisas. Las competencias, entendidas como características subyacentes a una persona, causalmente relacionadas con una actuación exitosa en un puesto de trabajo (Boyatzis, 1982), son utilizables como un patrón o norma para la selección del personal, la planificación de las carreras y la sucesión, la evaluación de desempeño y el desarrollo personal. (Hooghiemstra, 1992). Ello las convierte en el eje central de los sistemas de gestión de las personas, tal y como se entienden y practican en un número creciente de empresas y organizaciones de todo tipo” (Longo, 2002, 14).

De la misma manera, autores como Manuel Villoria, Rafael Jimenez Asensio, Koldo Echebarría, Mark H. Moore, entre otros autores, hacen hincapié en la importancia que tiene la identificación y desarrollo de competencias directivas para el quehacer del directivo público profesional.

Dada la complejidad propia de la función directiva y el reto que implica el posicionamiento de un segmento directivo abocado a la ciudadanía en el marco de una reforma más extensa, es indispensable realizar un análisis de las competencias que incluya los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para los puestos del segmento directivo. El Cuerpo de Gerentes Públicos (experiencia de la cual se presentan aprendizajes para la implementación del segmento directivo) recoge un enfoque por competencias en su modelo de gestión que puede ser tomado como referente en esta materia.

Cabe señalar que en la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos, SERVIR realizó tres estudios de identificación de competencias genéricas aplicables a los Gerentes Públicos. Esta opción de identificar competencias comunes a la generalidad de directivos públicos es utilizada por varios modelos de Dirección Pública profesional. Basta

citar los casos de Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Bélgica y más cerca Chile.

La última actualización de las competencias genéricas ha establecido las siguientes siete competencias genéricas aplicables a todos los Gerentes Públicos:

- **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:** Es la capacidad de 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:** Es la capacidad de 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:** Es la capacidad de 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 para influir en otros con base en valores para orientar su accionar al logro de objetivos.
- **Sentido de Urgencia:** Es la capacidad de reconocer la prioridad de atención de actividades y proyectos actuando de manera consecuente para alcanzar su realización oportuna bajo criterios de legalidad.

En la misma línea y considerando la naturaleza de la función directiva profesional, la incorporación de la gestión por competencias es parte indispensable del desarrollo del segmento directivo en nuestro país. Además, es importante considerar que la expansión de las competencias directivas puede ser vista como un factor dinamizador de los cambios estructurales y normativos (Longo, 2002: 15), generando así un escenario propicio para la implementación de la reforma del Servicio Civil.

Villoria cita un estudio realizado por Hecló y Wildavsky (1981) en el cual analiza el comportamiento de los altos funcionarios del ministerio del Tesoro británico (los cuales podríamos equiparar con los directivos político – estratégicos de nuestra tipología como veremos más adelante), encontrando una

serie de habilidades y competencias claves. Ese estudio reveló que lo que más valoran los políticos es que los datos que le proporcionan sus altos funcionarios no los vayan a poner en evidencia pública (entendiendo la evidencia pública como un impacto negativo resultado de la toma de decisiones a partir de información incompleta, errónea o inconclusa), así como obtener presupuesto suficiente para que se lleven a cabo las políticas. Por otro lado, los directivos valoran que los políticos sean influyentes en la toma de decisiones gubernamental, en las estrategias políticas y que sean confiables, es decir, que puedan mantener con ellos un área de confidencialidad y respeto mutuo (Villoria, 2014: 28). Las competencias clave, descubiertas para el éxito directivo de estos servidores fueron las siguientes:

1. Capaces de proporcionar a sus ministros (funcionarios públicos en nuestro caso) información clara, simple y concisa.
2. Habilidad para decidir por sí mismos lo que no es relevante políticamente. Se encuentran alejados de la política partidaria, al tiempo que resuelven los temas no puramente políticos de forma continua y sin molestar al ministro.
3. Capaces de reducir conflicto y asegurar relaciones fluidas con los agentes críticos del área correspondiente.
4. Sensibilidad política. Saben dónde y con quién hablan y comparten información.
5. Observan a sus superiores para conocer su psicología, sus prioridades personales y su personalidad.

Estos últimos comportamientos observables implican técnicas avanzadas de selección de personal. En Gran Bretaña, así como en la gran mayoría de países anglosajones, la selección de los directivos de más alto nivel (comparados en la experiencia latinoamericana con la Alta Dirección Pública de Chile) se encuentra centralizada. Dentro de este modelo, el nivel central realiza el proceso de selección, resultando del mismo una terna o número limitado de personas que hayan cumplido satisfactoriamente con todo el proceso de selección. Acto seguido, son los superiores políticos que, por razones de afinidad política, personal y/o profesional, eligen a uno de estos candidatos calificados.

1.6 La dirección pública profesional en las organizaciones públicas

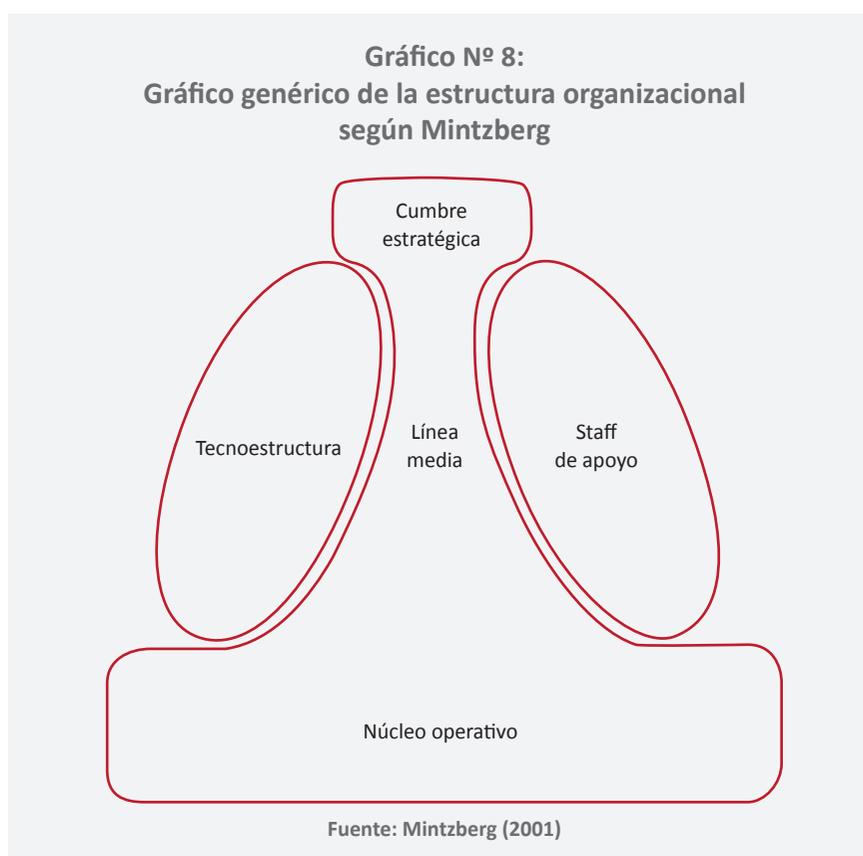
A continuación se presentará un análisis de los tipos de organizaciones que presentan las entidades del Estado

peruano, el mismo que se presenta como insumo conceptual para el desarrollo de tipos distintos de dirección pública desde una perspectiva organizacional. Como punto de partida es necesario definir el término *estructura organizacional* como la suma total de las formas en que el trabajo es dividido entre diferentes tareas y las coordinaciones entre dichas tareas dentro de la organización. Esta definición pone de relieve dos elementos fundamentales y opuestos: la división de trabajo entre varias tareas a desempeñar y la coordinación de estas tareas para consumir las actividades.

Además, es necesario agregar que la selección de los

elementos de una estructura organizacional debe tener como principios orientadores la búsqueda de una consistencia interna y una consistencia básica con la situación de la organización dentro de su entorno (Mintzberg 2001: 6).

Por otro lado, para explicar cómo están estructuradas las organizaciones, Mintzberg define cinco componentes de la organización sobre la base de las personas que forman parte de cada uno de estos: el *Núcleo operativo*, la *Cumbre estratégica*, la *Línea media*, la *Tecnoestructura* y el *Staff de apoyo*. A fin de esquematizar estos componentes se establece el siguiente gráfico.



En el *Núcleo operativo* se encuentran aquellas personas que ejecutan la producción de bienes y servicios dentro de la organización. Para el caso del Estado peruano esto correspondería a aquellas personas que se encuentran en el grupo de Servidores de Carrera. En contraste, dentro de la *Cumbre estratégica* reside la función de gestión absoluta sobre las distintas divisiones de trabajo que se realizan en la organización. Este es el caso de los Funcionarios

Públicos del Estado peruano.

La *Línea media* representa la jerarquía de autoridad que se encuentra entre el *Núcleo operativo* y la *Cumbre estratégica*. Este componente da origen a la forma de trabajo administrativo dentro de las organizaciones, es decir, se hace una diferencia entre aquellos que realizan el trabajo básico y aquellos que lo administran de una forma

u otra. Haciendo un símil en el sector público peruano, dentro de este componente estaría ubicado el grupo de los Directivos Públicos.

La *Tecnoestructura* aparece a medida que se hace necesaria la estandarización, el control y la estabilización de los procedimientos mediante los que se realiza el trabajo. Dichos trabajos se ubican fuera de la jerarquía de autoridad de línea y es de esta forma que aparece una nueva división de trabajo entre los que realizan el trabajo básico, los que lo administran y los que lo diseñan, estandarizan y controlan. En este componente se encuentran algunos de los puestos de apoyo dentro de las entidades, tales como los que corresponden a Planeamiento Estratégico, Control de Calidad, Recursos Humanos, entre otros.

Por último, las organizaciones requieren agregar unidades de apoyo que provean de servicios que no se encuentran directamente relacionados con su actividad principal. Estos servicios pueden ir desde los servicios de limpieza, hasta servicios complejos de tecnologías de información; a este componente se le llama *Staff de apoyo* (Mintzberg 2001: 12).

Todas las organizaciones tienen en alguna medida cada uno de estos componentes. Como se mencionó anteriormente, las organizaciones buscan lograr la consistencia interna entre sus parámetros de diseño, así como la compatibilidad de este

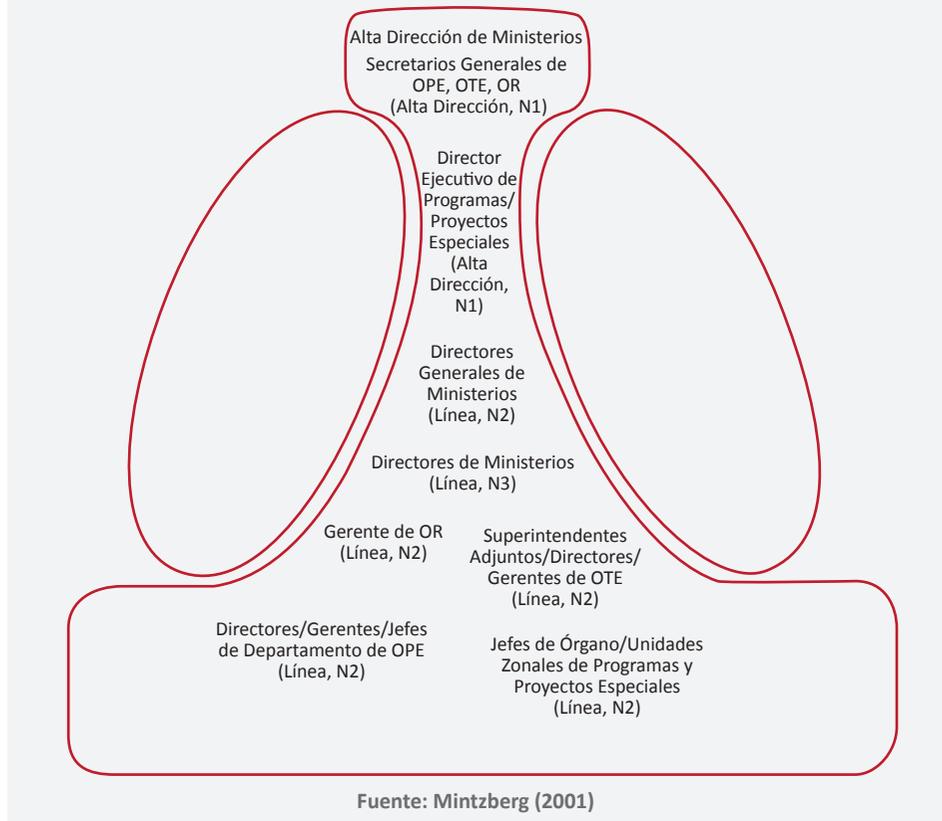
diseño con su entorno, lo cual las lleva a adoptar una configuración.

Las configuraciones estructurales puras son cinco y tienen como parte clave un componente de la organización. Así como pueden darse las siguientes asociaciones: Cumbre Estratégica (*Estructura simple*), Tecnoestructura (*Burocracia mecánica*), Núcleo Operativo (*Burocracia profesional*), Línea Media (*Forma divisional*) y Staff de Apoyo (*Adhocracia*) (Mintzberg 2001: 128).

Con la finalidad de verificar la pertinencia de la aproximación antes expuesta respecto de la estructura del Estado peruano, se aplicaron estos conceptos sobre cada uno de los tipos de entidades definidos por el informe de consultoría “Elaboración de un análisis de la estructura y categorización de los directivos públicos de las entidades comprendidas en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil” realizado por Apoyo Consultoría en diciembre de 2013, de tal forma que con estos insumos se establezca una fuente teórico-empírica que explique la complejidad de la estructura del Estado peruano en materia de dirección pública.

A continuación se abordará el comportamiento de estos componentes estructurales en los que es más visible la función directiva en puestos tipo de línea que forman parte de un Sector del Gobierno Nacional y de un Gobierno Regional.

Gráfico N° 9:
Configuración estructural de puestos directivos y jefaturales en un sector del Estado peruano



Haciendo un símil entre la estructura organizacional propuesta por Mintzberg y un sector del gobierno nacional, podemos identificar que un Ministerio, sus organismos públicos adscritos, programas y proyectos tienen un comportamiento organizacional similar al del Gráfico N° 8. En la *Cumbre estratégica* se concentra la Alta Dirección del Ministerio conformada únicamente por miembros del grupo de funcionarios públicos. Continuando con la Cumbre Estratégica, con una menor jerarquía se encuentran algunos miembros de la Alta Dirección de los Organismos Públicos

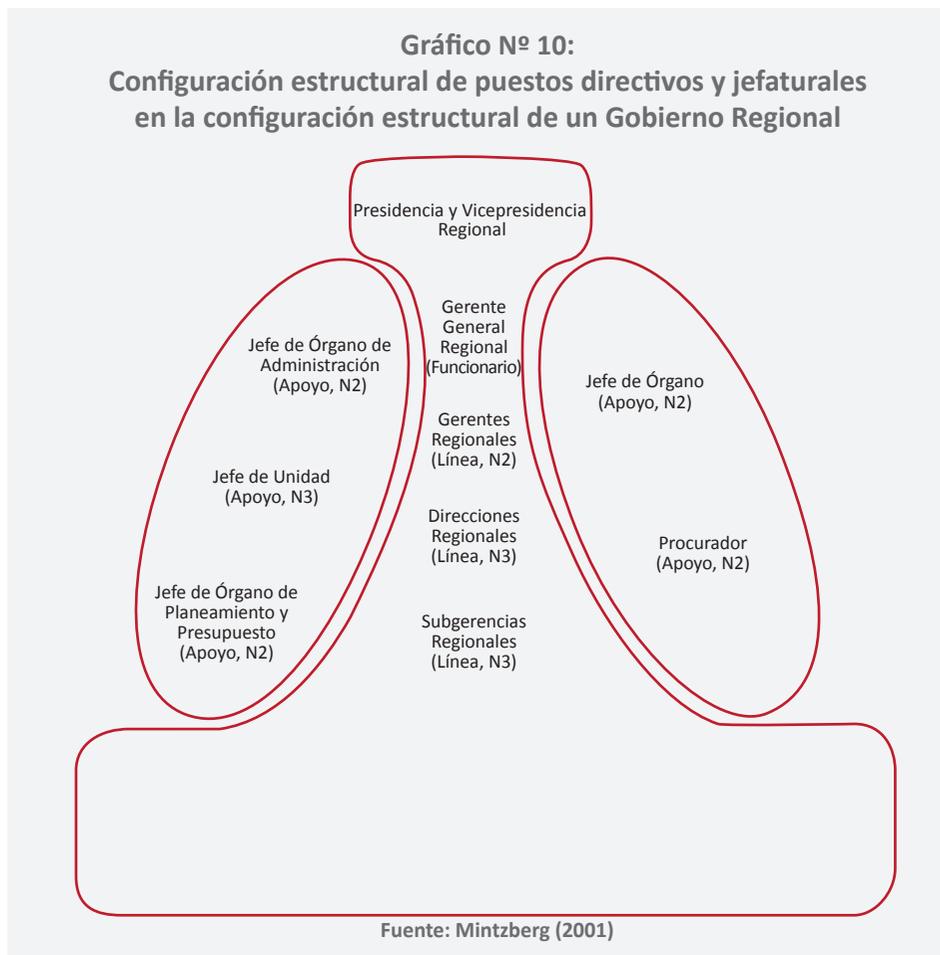
Ejecutores (OPE), Organismos Técnico Especializados (OTE) y Organismos Reguladores (OR) que conforman la primera capa de Directivos Públicos en el primer nivel organizacional de las entidades, tales como los Secretarios Generales de estos organismos (N1); esto mismo ocurre con los Programas y Proyectos especiales, en los que la dirección ejecutiva se encuentra conformada por Directivos Públicos, que si las tomamos como entidades tipo B¹⁴, podrían corresponder a su primer nivel organizacional.

¹⁴ “(...) solo para efectos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, se considera como entidad pública Tipo B a aquellos órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411 de una entidad pública Tipo A que, conforme a su manual de operaciones o documento equivalente, cumplan con los siguientes criterios:

- a) Tener competencia para contratar, sancionar y despedir.
- b) Contar con una oficina de recursos humanos o la que haga sus veces, un titular, entendiéndose como la máxima autoridad administrativa y/o una alta dirección o la que haga sus veces.
- c) Contar con resolución del titular de la entidad pública a la que pertenece definiéndola como Entidad Tipo B. (Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, Artículo IV).

La *Línea media* de los sectores se encontraría encabezada por los Directores Generales de los Ministerios (segundo nivel organizacional-N2); por otro lado, en el tercer nivel organizacional de los Ministerios se encuentran los Directores. Asimismo, también contiene a los Directores, Gerentes y Jefes de unidades Orgánicas del segundo nivel de OPE, OTE y OR. Finalmente, los jefes de Órgano y Unidades Zonales de Programas terminan la configuración de puestos afines dentro de este sector.

Es necesario hacer visible que algunos de los puestos Directivos tienen mayor cercanía a la cumbre estratégica, mientras que por otro lado existen otros puestos que se encuentran más cerca del núcleo operativo de los sectores. Esto pone de manifiesto que existen Directivos Públicos con un mayor contacto con el grupo de Funcionarios Públicos (dimensión política) y en contraste existe otro grupo de ellos que se encuentra más cercano a los puestos del Servicio Civil de Carrera (dimensión operativa) dentro de sus entidades.



En los Gobiernos Regionales, la Cumbre estratégica se encuentra conformada por el Gobernador y Vicegobernador Regional, así como por el Gerente General Regional. La Línea media se encuentra conformada por cuatro Gerentes Regionales (Desarrollo económico, Desarrollo social, Infraestructura y Recursos Naturales y Gestión Ambiental¹⁵),

quienes forman parte del segundo nivel (N2) en la organización.

Estas organizaciones presentan una particularidad en el tercer nivel organizacional: los directivos de línea que conforman este nivel (Directores y Subgerentes regionales)

¹⁵ Ver Artículo N° 29 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

presentan distinciones entre sí. En el caso de algunas Direcciones Regionales (Salud y Educación por ejemplo) se encuentran a cargo de Órganos que por su envergadura pueden ser equiparados a las Gerencias Regionales del nivel 2, haciéndose una diferencia entre estas y las Subgerencias Regionales del nivel 3 organizacional.

Para concluir, se debe resaltar que, en ambos ejemplos expuestos en este acápite, la configuración estructural de un Sector y de un Gobierno Regional resulta en la *Forma Divisional* definida por Mintzberg. Esta se caracteriza porque el componente clave de la organización es la *Línea media*, propia de organizaciones complejas y responde a necesidades de organizaciones jerárquicas donde los gerentes lideran cada una de las divisiones que la estructuran.

Tradicionalmente, en organizaciones que presentan esta configuración estructural, la toma de decisiones es de arriba hacia abajo, las divisiones se presentan como un sistema integrado con un único y consistente conjunto de metas (Mintzberg 2001: 182). Dada la complejidad y la magnitud de estos tipos de entidades, el reto de la reforma en el grupo de Directivos Públicos recae en colocar agentes que promuevan la articulación interdivisional y la coherencia estratégica con las metas organizacionales bajo una visión política, estratégica y operativa bajo la orientación de la alta dirección de las entidades.

2. Elementos del Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos

2.1. Definición de Directivo Público

Considerando lo expuesto anteriormente, se propone la

siguiente definición de directivo público:

“Los Directivos Públicos son los servidores civiles que dirigen, bajo la orientación estratégica de los Funcionarios Públicos¹⁶; las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se proveen bienes y servicios públicos.¹⁷”

*Los Directivos gerencian bajo criterios de **creación de valor público¹⁸; responsabilidad por resultados¹⁹ y racionalidad económica**. Así mismo, todos los Directivos Públicos cuentan con un conjunto de **competencias directivas** que procuran un mejor desenvolvimiento de sus funciones, **impulsando la reforma del Servicio Civil**.*

Dichas funciones implican la organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo, velan por el logro de los objetivos asignados, supervisan el logro de las metas y gestionan el desarrollo de los servidores civiles bajo su responsabilidad.

Se encuentran ubicados hasta el tercer nivel organizacional de las entidades públicas Tipo A o Tipo B, están a cargo de órganos o unidades orgánicas y cuentan con personal a cargo (Excepcionalmente SERVIR puede determinar la existencia de puestos directivos por debajo del tercer nivel organizacional).²⁰”

2.2 Objetivos de reforma del segmento directivo

De la presente definición se desprende el objetivo principal así como los objetivos específicos de la reforma del servicio civil en dicho segmento.

Objetivo principal:

¹⁶ Como hemos visto la introducción de los directivos públicos entre políticos y profesionales no es siempre pacífica y libre de tensiones. Ello hace que la figura del manager lleve consigo una cierta carga contracultural (Longo, 2002: 06). Es por ello que la profesionalización de los directivos públicos se ha convertido en una prioridad para los reformadores (Murray: 2000, 180), y ha exigido concentrar políticas específicas de GRH en la franja superior de los sistemas de Servicio Civil (Losada: 1999).

¹⁷ Carta Iberoamericana de la Función Pública. Art. 53, referente a la función directiva profesional.

¹⁸ Ver Longo, 2002: 7.

¹⁹ Recogiendo la experiencia de los países miembros de la OCDE, el marco de ejercicio de la función directiva está presidido por criterios de racionalidad económica, e implica la articulación de relaciones contractualizadas con la dirección política, basadas en el principio de responsabilidad por resultados. (Echebarría: 12)

²⁰ Ver art. 3, inciso b y 58 de la Ley del Servicio Civil y art. 237 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil aprobado por Decreto Supremo 040-2014-PCM.

La reforma del segmento directivo tiene por objetivo institucionalizar y profesionalizar la función directiva pública en el Estado peruano, basada en principios de creación de valor público, responsabilidad por resultados y racionalidad económica.

*Objetivos específicos*²¹

1. Procurar la creación de valor público en los ciudadanos a partir de la gestión del entorno político, gestión estratégica, y operativa de los Directivos Públicos.
2. Organizar, incorporar y gestionar directivos públicos

- idóneos y en número suficiente.
3. Consolidar un modelo que atraiga, desarrolle y retenga directivos públicos idóneos.
4. Desarrollar una gestión del rendimiento de Directivos Públicos orientada a resultados.
5. Equilibrar el peso de la función directiva pública en relación con los funcionarios públicos y los servidores civiles de carrera.

En el siguiente cuadro se presenta de forma sintética los objetivos específicos que perseguimos:

²¹ Ver Artículo N° 29 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Cuadro N° 2: Árbol de objetivos de la gestión directiva

<p>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</p>			
<p>Creación de valor público en los ciudadanos a partir de la gestión estratégica, política y operativa de los Directivos Públicos</p>	<p>Organización, incorporación y administración de directivos idóneos y en número suficiente</p>	<p>Modelo que atraiga, desarrolle y retenga directivos idóneos</p>	<p>Evaluación de desempeño de Directivos Públicos orientados a resultados</p>
<p>Visión integral de la función creativa</p>	<p>Elaboración de tipos de dirección y puestos tipo</p>	<p>Política remunerativa competitiva</p>	<p>Responsabilización por resultados obtenidos</p>
<p>Desarrollo de habilidades blandas y gestión por competencias</p>	<p>Perfiles aprobados por SERVIR</p>	<p>Compensaciones no económicas asociadas al cumplimiento de metas</p>	<p>Sistema centralizado de evaluación de desempeño</p>
<p>Formación profesional en conocimientos transversales de gestión directiva</p>	<p>Lineamientos y estándares mínimos para la realización de procesos de selección meritocráticos</p>	<p>Políticas de desarrollo y capacitación para el segmento directivo</p>	<p>Metodología y herramientas para la evaluación de desempeño</p>
<p>Promoción e incentivo del aumento de la oferta de directivos calificados</p>	<p>Procesos de selección por delegación y asistencias</p>	<p>Protecciones legales ante la arbitrariedad política</p>	<p>Difusión y capacitación en las herramientas para la evaluación</p>
<p>Enfoque ciudadano</p>	<p>Veedurías en los procesos de selección</p>	<p>Contratos de empleo de 3 años renovables hasta 9 años</p>	<p>Monitoreo y seguimiento de metas, indicadores y resultados de Directivos</p>
	<p>Lineamientos para la inducción y el periodo de prueba</p>	<p>Políticas de movilidad y progresión en el segmento directivo</p>	<p>Entidades del nuevo régimen se basan en el mérito y en un enfoque ciudadano</p>
	<p>Centralización de la administración de información vinculada a los directivos públicos</p>	<p>Cultura directiva enfocada en la consecución de resultados valiosos y la gestión por competencias</p>	<p>Interrelación con las políticas de Estado: PB, Programa País, reformas, modernización</p>
			<p>Identificación y neutralización de resistencias a sistemas de servicio civil</p>

Fuente: Elaboración propia

2.3. Elementos del modelo de Directivos Públicos

Teniendo en cuenta el marco conceptual señalado anteriormente, el modelo del grupo de Directivos Públicos tendría los siguientes elementos:

a. Visión integral de la función directiva: Se reconocen tres tipos de gestión interrelacionadas en el quehacer directivo: la gestión del entorno político, la gestión estratégica y la gestión operativa. Dichas esferas de gestión procuran como fin último la generación de resultados valiosos para los ciudadanos.

b. Elaboración de Perfiles de Directivos Públicos: SERVIR brindará los perfiles de puestos tipo que servirán de marco obligatorio para la elaboración de los perfiles específicos, promoviendo la estandarización, movilidad, introducción de competencias y carácter técnico de los procesos que toman de base los perfiles de puestos como la selección, el desarrollo y la evaluación.

c. 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 ellas, al igual como sucede en los segmentos directivos de países como el Reino Unido, Australia, Canadá (solo en sus dos primeros niveles), Dinamarca, Finlandia, Francia, Noruega, Suecia, Holanda y Chile, en el Perú las políticas de movilidad de directivos públicos se encuentran a cargo del ente rector. Así mismo, se pretende desarrollar una suerte de “itinerario de carrera” en la dirección pública, propiciando la “progresión” de los directivos a niveles de dirección superior. Volveremos a este tema más adelante, al explicar los niveles directivos y la movilidad dentro del grupo de Directivos Públicos.

d. Tendencia hacia la producción de directivos generalistas con ciertos equilibrios: A la par de las corrientes internacionales de dirección en el sector público y privado, la dirección pública peruana 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 sobre una materia en particular para el ejercicio de la dirección pública.

Como señala Jiménez Asencio (2014: 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 entre diversas entidades públicas y esta a su vez facilitará la articulación entre las organizaciones, lo que sería sumamente beneficioso para un Estado como el nuestro que padece de una grave desarticulación interinstitucional. De otro lado, contar con políticas de movilidad se constituye como una necesidad debido a que la duración del periodo de vinculación de un directivo público con su entidad es de tres años y si se renueva puede llegar hasta un máximo de 9 años, vencidos los cuales necesariamente deberá dejar dicho puesto²². Es evidente que es conveniente para el Estado no perder la capacidad y la experiencia de aquel directivo, por lo cual se debe contar con políticas que faciliten su incorporación en otros puestos²³.

Al respecto, es importante destacar que el Perú se encuentra en una etapa de tránsito por lo cual es imperativo primero el desarrollo pleno de equipos especializados en la carrera para la consolidación de un modelo pleno de directivos públicos generalistas. Es por ello que un desarrollo de directivos públicos generalistas será progresivo y paulatino. Asimismo, es importante tomar en cuenta que, dada la diversidad de puestos directivos en el Estado, existirá una cantidad de puestos directivos (como el Director General de Asesoría Jurídica o algunos puestos directivos de línea) que mantendrán estándares especializados, dada la singularidad y suma especificidad de las funciones directivas requeridas.

No obstante esta transición, en la elaboración de los perfiles

²² Art. 60 de la Ley del Servicio Civil.

²³ 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 haya logrado sus metas podrá ser contratado por cualquier entidad sin necesidad de proceso de selección siempre que cumpla con el perfil del puesto.

de puestos tipo de directivos públicos que conformen el Manual de Puestos Tipo, SERVIR introducirá estándares obligatorios para los perfiles específicos que desarrollen las entidades, entre ellos, 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 reglamentarias²⁴.

e. 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. No es por tanto un directivo de carrera que necesariamente cuenta con espacios de progresión formales.

f. Selección por las entidades: En el Perú, a diferencia de otros modelos²⁵, la selección de los Directivos Públicos se encuentra en la potestad 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 públicos²⁶, así como las evaluaciones psicotécnicas y de competencias²⁷. También SERVIR implementará mecanismos de veeduría aleatoria respecto de la limpieza de los concursos de directivos públicos, adicionales a la facultad de fiscalización general respecto de todos los procesos de incorporación de servidores civiles al nuevo régimen.

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 públicas²⁸.

g. Sistema abierto de reclutamiento: El Perú, al igual que la gran mayoría de nuevos 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 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 administración pública.

h. Introducción de la gestión por competencias: Una de las características más saltantes del segmento directivo, utilizada en la mayoría de los modelos de gestión directiva moderna es la aplicación de la gestión por competencias, especialmente en la selección, el desarrollo y la 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.

i. Desarrollo de una Dirección Pública Superior: Al igual 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), etc., en el Perú se apuesta por contar con una Dirección Pública Superior dentro del segmento directivo, el cual se encuentre compuesto 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 dentro del Servicio Civil Peruano.

j. Rectoría y conducción del Segmento Directivo: SERVIR, en su calidad de ente rector, dicta las políticas, estrategias y lineamientos con los que cuenta el Segmento Directivo. Además de ello, vela por su conducción, razón por la cual

²⁴ Art. 239 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

²⁵ Como los modelos anglosajones que para el Senior Civil Service tienen la selección centralizada en la Civil Service Commission. En América Latina la selección de Altos Directivos Públicos está centralizada también en países como Chile y Colombia.

²⁶ Décimo quinta disposición complementaria final del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

²⁷ Art. 238 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

²⁸ Art. 60, inciso 60.5 de la Ley del Servicio Civil.

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.

k. Limitación de los puestos directivos de confianza

La Ley del Servicio Civil ha establecido que en cada entidad pública sólo 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: sólo el 20% de los puestos directivos pueden ser desempeñados por directivos designados por confianza²⁹ de modo que el 80% de los puestos directivos restantes deberán ser concursados. La concreción de este porcentaje significará un gran avance si se tiene presente que en la actualidad el porcentaje de puestos directivos de confianza sobrepasa largamente el límite de cualquier país desarrollado, con mayor razón de los países de la órbita del OCDE.

Cabe señalar que aún en el caso de directivos públicos de confianza se debe cumplir con el perfil del puesto³⁰.

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 periodo³¹.

l. Evaluación por metas e indicadores

Siendo clave la responsabilidad por resultados en el modelo de gestión directiva, 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 Dirección Pública Profesional (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 Asencio: 2014)

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” (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003: 54 b)

m. 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 política sino que deben estar relacionados, sea al vencimiento del plazo de su contrato, con 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). “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 Asencio, 2014: 14)

2.4 Tipos de Directivos Públicos

La gran mayoría de organizaciones públicas mantiene una estructura divisional, en la que cada uno de los órganos y unidades orgánicas goza de cierta autonomía respecto de sus funciones. Este tipo de organizaciones ha devenido, en la gran

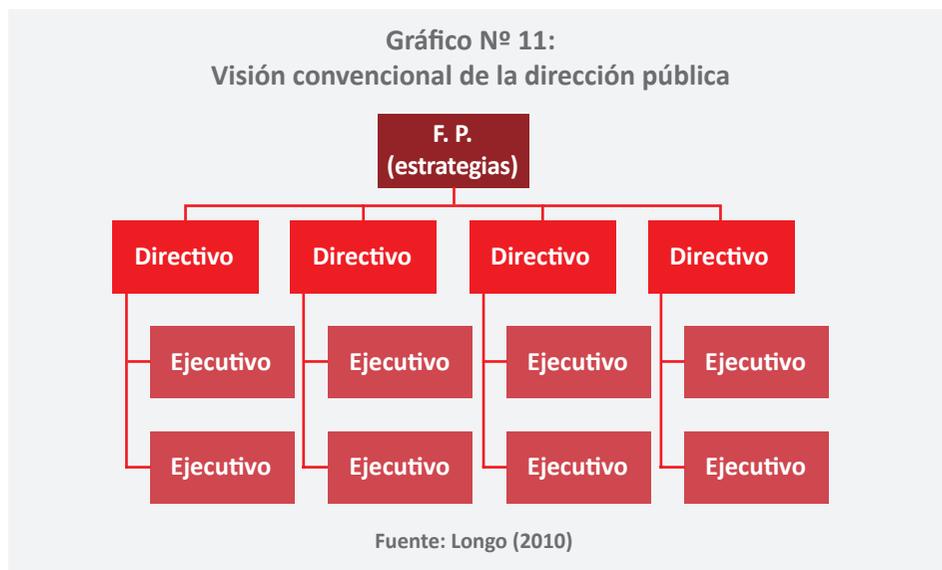
²⁹ Art. 64 de la Ley del Servicio Civil.

³⁰ Art. 59 de la Ley del Servicio Civil.

³¹ Art. 241 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

mayoría de casos, en la desarticulación de las estrategias propuestas por la alta dirección. La visión convencional de la dirección pública ha significado una gestión de “arriba hacia abajo”, es decir, de la definición de las estrategias por la alta

dirección a la implementación de las mismas a cargo de los directivos y sus equipos de profesionales tal y como lo muestra el siguiente cuadro.



Esta visión de dirección pública no enriquece la función directiva tal y como ha venido siendo definida, perdiéndose en el camino la articulación horizontal de las estrategias, así como la gestión del entorno político. El Directivo Público como bisagra entre los funcionarios y los servidores de carrera

implica una visión integral de la gestión directiva, tomando en cuenta dichos factores. Procurando la creación de valor público, realiza una gestión que conjugue la gestión estratégica, política y operativa para la consecución de resultados.



Este gráfico esquematiza la visión propuesta, en la cual la función directiva desarrolla una concepción útil para la creación de valor público al integrar la reflexión estratégica de aquello que es valioso, un diagnóstico del entorno político y un análisis de la viabilidad operativa de lo que se busca conseguir. En efecto, no todos los directivos dedicarán los mismos esfuerzos a cada una de las presentes esferas. Habrá puestos directivos que por el menester de sus funciones, necesiten de Directivos Públicos con mayor capacidad de gestión estratégica, operativa o del entorno político.

Tomando en cuenta aquellas variaciones posibles, se realizó un ejercicio en el cual se buscó clasificar a los directivos según el nivel de capacidad de gestión requerido para el puesto en cada uno de los tres componentes. El método fue el siguiente:

a. Clasificar la competencia del Directivo en las esferas de gestión: Para ello se utilizó una escala de Likert que clasificó el nivel de gestión requerido en cada uno de los tres componentes (alto, medio y bajo).

Tabla N° 2: Nivel de competencia por tipo de gestión

Tipo de Gestión	Nivel
Gestión Estratégica	Alto
	Medio
	Bajo
Gestión del Entorno Político	Alto
	Medio
	Bajo
Gestión Operativa	Alto
	Medio
	Bajo

Fuente: Elaboración propia

b. Ponderación de la gestión del entorno político y la gestión estratégica: Teniendo en cuenta la preponderancia del cumplimiento de los objetivos estratégicos y, además, que la

oferta de cualidades relacionadas a la gestión del entorno político y estratégica es escasa, en comparación a la gestión operativa, se procedió a otorgarle un mayor peso a aquellas.

Tabla N° 3:
Ponderación por tipo de gestión

Gestión Estratégica (40%)
Gestión del Entorno Político (40%)
Gestión Operativa (20%)

Fuente: Elaboración propia

c. **Tipos de Directivos Públicos según nivel requerido:** Se procedió a agrupar a los directivos según el nivel requerido en cada uno de los tipos de gestión. Se consideraron tres tipos de Directivos Públicos en tres círculos de funciones. Bajo este esquema, el segmento directivo se encontraría dividido en tres

estamentos de acuerdo al énfasis de la gestión que el directivo público realiza dentro de la Entidad. Los presentes tipos de directivos representan también los niveles directivos de la familia de puestos Dirección Institucional. A continuación, se define cada uno de estos.

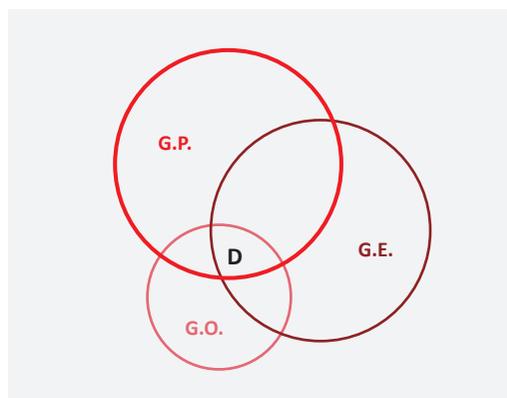
Tabla N° 4:
Tipos de Dirección Pública en el Segmento Directivo Peruano

Tipo de Dirección Pública	Tipo de Gestión	Nivel	Puntuación parcial	Peso	Puntuación total
Dirección político-estratégica	Estratégica	Alto	3	40%	13
	Política	Alto	3	40%	
	Operativa	Bajo	1	20%	
Dirección estratégica	Estratégica	Alto	3	40%	12
	Política	Medio	2	40%	
	Operativa	Medio	2	20%	
Dirección operativo-estratégica	Estratégica	Medio	2	40%	9
	Política	Bajo	1	40%	
	Operativa	Alto	3	20%	

Fuente: Elaboración propia

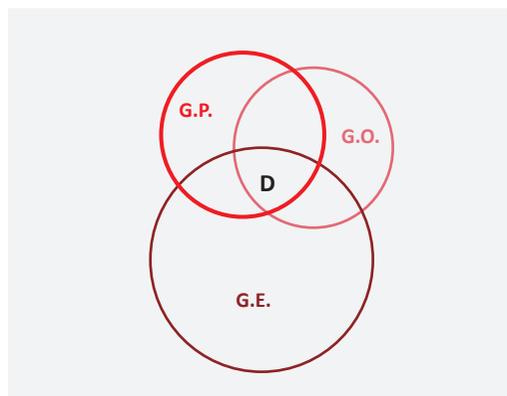
1. Dirección político-estratégica: Abarca puestos que se caracterizan por acentuar la visión estratégica y la capacidad para analizar el entorno político y articularse con él con la finalidad de obtener legitimidad y apoyo que permita obtener resultados en beneficio de la ciudadanía. Los directivos

pertencientes 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.



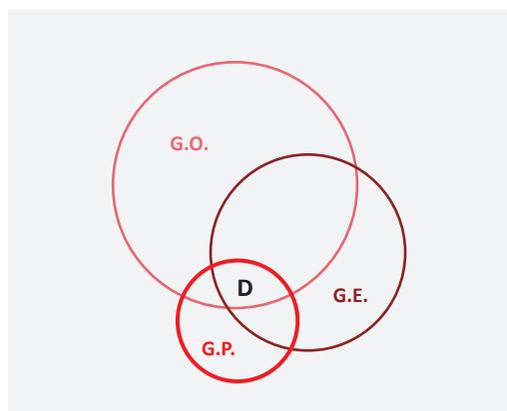
2. Dirección estratégica: Abarca puestos que se caracterizan por intervenir en la formulación de estrategias de sus entidades, así como en la implementación de las mismas, razón por la cual existe un mayor énfasis en la gestión

estratégica y operativa que realizan. Se encuentran en contacto directo con los funcionarios públicos de las entidades de las que forman parte.



3. Dirección operativo-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 superior³²



Tomando en cuenta las presentes definiciones, el segmento directivo se encuentra dividido en tres tipos de dirección, los que a su vez constituyen los **tipos de directivos** del grupo de Directivos Públicos.

2.5 Niveles Directivos

Los tipos de directivos implican una relación jerarquizada. Se privilegia la Dirección político-estratégica dada la preponderancia de la formulación de políticas, objetivos

estratégicos y su articulación con el estrato político de los funcionarios públicos. En un segundo estamento se ubica la Dirección estratégica y, por último, la Dirección operativo-estratégica, la cual tiene mayores semejanzas con los Ejecutivos de carrera.

Complementando los niveles presentados, se procedió a subdividir cada uno de los niveles de acuerdo al alcance de las decisiones del directivo en cuestión (Nacional, Regional o Local).

³² La alta profesionalización de las élites directivas es un fenómeno recurrente en la mayoría de los países miembros de la OCDE. Algunos ejemplos de ello son el Senior Executive Service de Estados Unidos, el Senior Civil Service del Reino Unido, la "dirigenza" italiana (1992/1993), los Senior Civil Service de Canadá y Nueva Zelanda, lo propio en países como Australia, Bélgica, República Checa, Hungría, Corea del Sur, Luxemburgo, Holanda, Portugal y Finlandia, donde existe un grupo institucionalizado de directivos públicos profesionales. (Villoria, 2014: 03). Del mismo modo, Chile, único país sudamericano miembro de la OCDE cuenta con la Alta Dirección Pública (ADP).

Tabla N° 5: Niveles Directivos

Niveles Directivos			
Nivel	Tipo de Directivo	Subnivel	Alcance de las Decisiones
1	Dirección político-estrategia	1.1	Nacional
		1.2	Regional
		1.3	Local
2	Dirección estratégica	2.1	Nacional
		2.2	Regional
		2.3	Local
3	Dirección operativo-estrategia	3.1	Nacional
		3.2	Regional
		3.3	Local

Fuente: Elaboración propia

Cada uno de estos niveles directivos agrupa una cantidad de funciones y conductas observables que son deseables para el puesto directivo, razón por la cual es menester de SERVIR desarrollar las funciones mínimas, competencias y grados de competencias de cada uno de estos niveles.

2.6 Competencias genéricas de los Directivos Públicos

En el caso peruano, la selección de los Directivos Públicos la realiza cada entidad de conformidad con el Art. 59 de la Ley del Servicio Civil. Sin embargo, las competencias genéricas aplicables a todos los directivos públicos y el grado requerido de las mismas (distinto según el tipo de directivo) es establecido por SERVIR. En atención al *expertise* que se requiere para la evaluación de competencias en selección de directivos y a la experiencia de más de cinco años con que cuenta SERVIR realizando *assessment center* y entrevistas por competencias como parte de los procesos de selección de Gerentes Públicos, SERVIR realizará las evaluaciones de competencias para los procesos de selección de directivos públicos salvo que la entidad cuente con la capacidad de realizar técnicamente dichas evaluaciones.

Respecto a los Directivos Públicos, SERVIR ha realizado estudios técnicos para definir las competencias genéricas, las cuales son siete. De ellas, tres son comunes a los demás grupos de servidores civiles y cuatro han sido identificadas de manera específica para el grupo de Directivos Públicos.

Las competencias genéricas comunes a todos los servidores civiles y por tanto, también a los Directivos Públicos, son:

- **Vocación de servicio:** Capacidad de actuar escuchando y entendiendo al usuario interno o externo, valorando sus necesidades como propias y brindándole soluciones o alternativas que den respuesta a sus expectativas mediante una atención informada, oportuna y cordial.
- **Orientación a resultados:** Capacidad para orientar las acciones a la consecución de las metas y objetivos institucionales, asegurando estándares de calidad e identificando oportunidades de mejora. Implica dar respuesta en los plazos requeridos y haciendo uso óptimo de los recursos a su disposición, considerando el impacto final en el ciudadano.
- **Trabajo en equipo:** Capacidad de generar relaciones de trabajo positivas y de confianza, compartiendo

información, apoyando y colaborando activamente con otros, actuando de manera coordinada, integrando los propios esfuerzos con los del equipo y el de otras áreas o entidades para el logro de objetivos institucionales que beneficien a la ciudadanía.

Cabe señalar que aun cuando las tres competencias antes señaladas son comunes a todos los servidores civiles, incluyendo a los Directivos, en el caso de estos, el grado requerido así como determinados indicadores conductuales asociados a estas competencias, son distintos y adecuados al grupo de Directivos Públicos.

De otro lado, las competencias genéricas identificadas específicamente para el grupo de Directivos Públicos son:

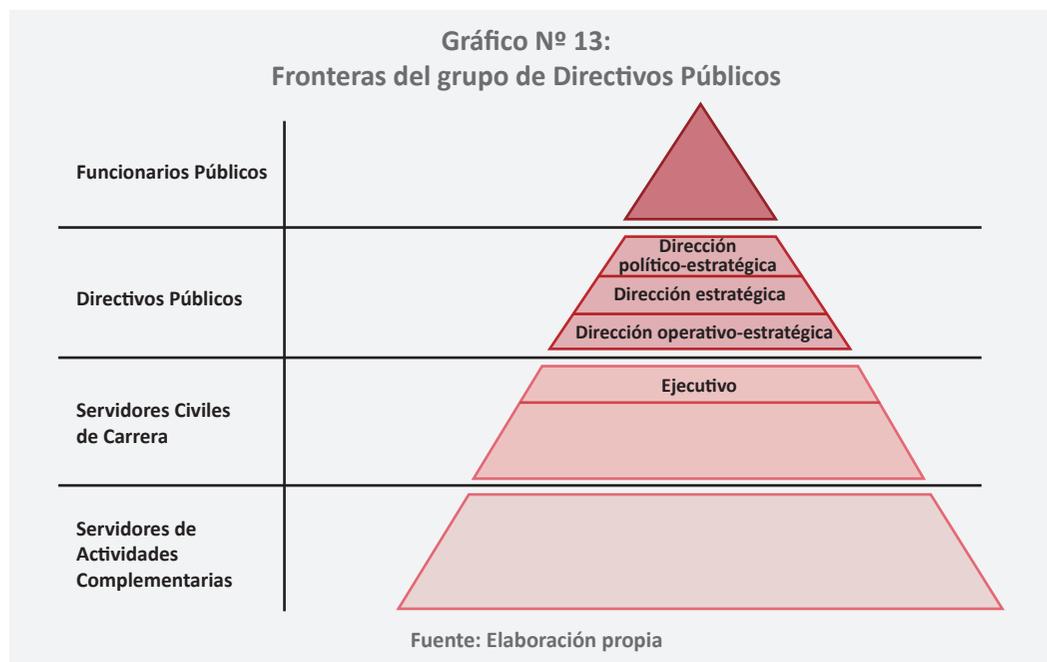
- **Liderazgo:** Es la capacidad para influir en otros con base en valores para orientar su accionar al logro de objetivos.
- **Articulación con el entorno político:** Es la capacidad de tener comprensión del contexto sociopolítico del país y el impacto que tiene la institución, influyendo en las decisiones que se toman a nivel de políticas públicas con conciencia de sus consecuencias sobre las necesidades específicas de los ciudadanos.
- **Visión estratégica:** Es la capacidad para percibir escenarios futuros, así como definir una perspectiva a largo plazo alineada con los objetivos organizacionales que le permita anticipar circunstancias, sortear obstáculos, calcular riesgos y planear acciones.

- **Capacidad de gestión:** Habilidad para gestionar los sistemas administrativos. Asimismo, involucra la capacidad de administrar el uso de los recursos para garantizar el cumplimiento de los objetivos.

En suma, tomando en cuenta estas competencias, SERVIR establecerá los grados mínimos en las competencias para cada uno de los tipos de directivos, los mismos que serán evaluadas en los procesos de selección bajo los estándares y metodología que SERVIR determine. Cabe la posibilidad que SERVIR certifique que un Directivo Público cumple con las competencias esenciales para ser un directivo político-estratégico o estratégico-operativo sin la necesidad de que estos pasen por un proceso de selección nuevamente. Esta figura se desarrolla más adelante, al explicarse la modalidad mixta de acceso a un puesto del grupo de directivos públicos.

2.7 La frontera entre los Funcionarios Públicos, los Directivos Públicos y los Servidores Civiles de Carrera

Teniendo en cuenta los tipos de dirección propuestos por Jiménez Asensio, podemos aseverar que el grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano pertenecen a la Dirección política administrativa señalada por el mencionado autor. A pesar de la afinidad con la frontera superior (Funcionarios Públicos) e inferior (Servidores de Carrera), existen diferencias entre los tipos de directivos y los otros grupos de servidores civiles.



Para describir las semejanzas y las diferencias entre los Directivos Públicos y los otros grupos de servidores civiles se tomaron en cuenta las fronteras existentes dentro del grupo de Directivos Públicos. Los directivos político-estratégicos se encuentran muy cerca a los funcionarios públicos, mientras que los directivos operativo-estratégicos se encuentran bastante cercanos a los ejecutivos de la carrera. Tomando en cuenta las definiciones y las atribuciones de los servidores mencionados, se presentan a continuación las semejanzas y las diferencias entre funcionarios públicos y directivos político-estratégicos y, por otro lado, las semejanzas y las diferencias entre directivos operativo-estratégicos y ejecutivos de la carrera. Hay que considerar que las fronteras entre el grupo de Directivos Públicos y los otros grupos de servidores civiles presentan escalas de grises y es por ello que presentan similitudes, tal y como sucede con todos los segmentos de directivos de sistemas de servicio civil.

Los Funcionarios públicos y los Directivos político-estratégicos
Comenzamos con las semejanzas y las diferencias en el nivel

más alto del grupo de Directivos Públicos. Para ello, usamos las definiciones disponibles.

Funcionario público: Es el representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas. Se clasifica en: funcionarios públicos de elección popular, directa y universal; de designación o remoción regulada; y de libre designación y remoción.

Directivo político-estratégico: Se caracteriza por acentuar la visión estratégica y la capacidad para analizar el entorno político con la finalidad de obtener legitimidad y apoyo para obtener resultados en beneficio de los ciudadanos. Los directivos pertenecientes a este tipo 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. El conjunto de los directivos político-estratégicos conforman la élite del segmento directivo peruano.

Tabla N° 6: Semejanzas y diferencias entre los Funcionarios públicos y los Directivos político-estratégicos

	Funcionario público	Directivo político-estratégico
Diferencias	<ul style="list-style-type: none"> • Función principal: Definición de fines y políticas en favor de la sociedad. • Lidera en función a planes de gobierno, acuerdos, principios e ideales comunes. • Exposición constante en la esfera pública. • Responsabilidad política. • Influencia directa en la toma de decisiones gubernamental. • Relación con todos los Funcionarios Públicos, incluido el Gabinete. • Considera principalmente la coyuntura política para la toma de decisiones. • Pueden estar involucrados en política partidaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Función principal: Formulación y articulación de objetivos estratégicos. viables en favor de los ciudadanos. • Lidera en función al cumplimiento de objetivos estratégicos en favor de los ciudadanos. • Exposición limitada en la esfera pública. Generalmente ajenos a la misma. • Responsabilidad por resultados. • Influencia indirecta en la toma de decisiones (a través de los funcionarios). • Contacto con una cantidad de funcionarios públicos dentro de su ámbito de acción. • Valida la pertinencia política y estratégica de conocimientos técnicos para la toma de decisiones. • No participan activamente en política partidaria.
Semejanzas	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo de gerencias o direcciones de gran envergadura. • Supervisión estratégica del logro de metas. • Cumplimiento estratégico de resultados. • Sensibilidad política y manejo de la incertidumbre. • Conocimiento de la coyuntura política y de los actores que la componen. • Capacidad para reducir el conflicto, generar consensos y asegurar relaciones fluidas con los actores correspondientes. 	

Fuente: Elaboración propia

Los Directivos operativo-estratégicos y los Ejecutivos de carrera
Comenzamos con las semejanzas y diferencias en el nivel más bajo del grupo de Directivos Públicos. Para ello, usamos las definiciones disponibles.

Dirección operativo-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.

Ejecutivo de carrera: Su finalidad es conducir a un equipo de

trabajo para cumplir las metas operativas bajo su responsabilidad. Los puestos asociados a este nivel realizan las siguientes funciones en el ámbito del rol al que pertenecen:

- Proponer los lineamientos de los procesos a llevar a cabo en el ámbito de su competencia, incorporando acciones de mejora.
- Conducir al equipo de trabajo a su cargo para la ejecución de sus funciones.
- Participar también de la ejecución de las actividades de mayor responsabilidad del rol.
- Elaborar y proponer informes técnicos en materia de su competencia.

Tabla N° 7: Semejanzas y diferencias entre los Directivos operativo-estratégicos y los Ejecutivos de carrera

		Ejecutivo de la carrera
Diferencias	<ul style="list-style-type: none"> • Función principal: Dirección de la implementación y evaluación de políticas públicas. • Se espera que llegue a ser un generalista. • Discrecionalidad y autonomía. • Responsabilidad por resultados. • Movilidad³³ • Dirigir que incluye gestionar y desarrollar equipos. • Supervisión de la consecución de resultados a partir del logro de metas. • Identificación, implementación y evaluación de sus productos dentro de una cadena de valor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Función principal: Conducción y ejecución de procesos y políticas. • Especialista en su función. • Cumplimientos de acuerdos y mandatos. • Orientación a resultados • Estabilidad. • Conducción de equipos. • Supervisión del logro de metas. • Entrega de productos de calidad.
Semejanzas	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo de equipos. • Racionalidad Económica (eficiencia y eficacia). • Cumplimiento de objetivos estratégicos. • Reportan a un directivo. 	

Fuente: Elaboración propia

Tomando en cuenta las definiciones, las semejanzas y las diferencias propuestas entre los Directivos Públicos y Ejecutivos de carrera, se procedió a hacer un análisis de las funciones de los directivos de órganos y unidades orgánicas de

224 entidades públicas de nivel nacional (Tipo A y potenciales Tipo B), así como las sedes centrales de los Gobiernos Regionales y la Municipalidad de Lima Metropolitana. Teniendo en cuenta las funciones descritas en los Reglamentos

³³ Echebarría elabora un trabajo basado en los modelos de gestión de los recursos humanos en el sector público, tomando como referencia las reformas emprendidas en los países miembros de la OCDE, donde es contundente la tendencia de las políticas de movilidad y libre acceso en los puestos del segmento directivo en la gran mayoría de los casos estudiados.

de Organización y Funciones se realizaron los *cortes* entre la carrera y los directivos. Asimismo, se tomó en cuenta el análisis organizacional de Mintzberg para separar los distintos tipos organizacionales de las entidades públicas.

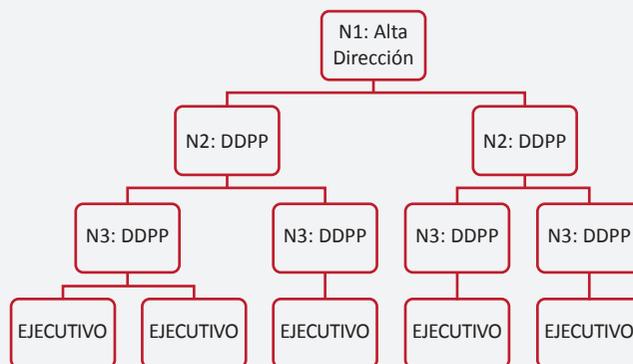
La propuesta de *cortes* es la siguiente:

- Los puestos directivos de Ministerios llegan, tanto en la línea como en el apoyo, al tercer nivel organizacional.
- La gran mayoría de organismos públicos (ejecutores, técnico especializados y reguladores) llegan tanto en la línea como en el apoyo al segundo nivel organizacional, es decir, la jefaturas de las unidades orgánicas de dichas entidades correspondientes al tercer nivel organizacional estarían ocupadas por un Ejecutivo de carrera.
- Se propone que algunos organismos públicos tengan puestos Directivos Públicos en el tercer nivel organizacional de la línea y/o el apoyo.
- Los puestos directivos de ESSALUD llegan, tanto en la línea como en el apoyo, al tercer nivel organizacional.
- Los Organismos Constitucionalmente Autónomos llegan, tanto en la línea como en el apoyo, al segundo nivel

organizacional. Son excepciones RENIEC, en el cual los puestos directivos llegan al tercer nivel organizacional, tanto en la línea como en el apoyo y la Defensoría del Pueblo, en la cual los puestos directivos llegan al tercer nivel organizacional en la línea.

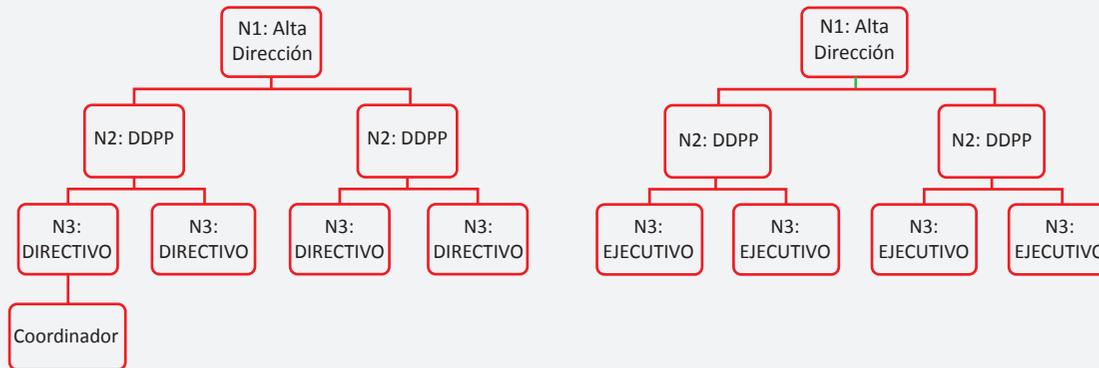
- Todas las Entidades Tipo B tendrían Directivos Públicos, tanto en la línea como en el apoyo, hasta el segundo nivel organizacional.
- Las sedes centrales de los Gobiernos Regionales tendrían puestos directivos, tanto en la línea como en el apoyo, hasta el tercer nivel organizacional.
- La existencia de Ejecutivos de carrera por debajo de un Directivo de tercer nivel organizacional es la excepción y no la regla. Puede suceder sólo en las entidades que funcionan como los conglomerados a los que hace referencia Mintzberg. Después del análisis de la complejidad organizacional de las entidades, podrían existir estos casos en Ministerios, Gobiernos Regionales, Essalud – Sede Central y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Las demás entidades no tendrían un Directivo Público Jefe de Unidad Orgánica (tercer nivel organizacional) y un Ejecutivo subordinado a este.

Gráfico N° 14: Frontera entre Directivos Públicos y Carrera en una entidad tipo conglomerado



Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 15: Frontera entre Directivos y Carrera: Entidades con Directivos hasta el N2 o hasta el N3



Fuente: Elaboración propia

Como resultado del marco conceptual presentado y los criterios que SERVIR ha utilizado para clasificar y diferenciar a un Directivo Público de un Ejecutivo de carrera, la cantidad de Directivos Públicos del Gobierno Nacional arrojarían una cifra inicial estimada de 3603 puestos directivos, los mismos que

inicialmente han sido clasificados en cada uno de los tipos de directivos presentados. La cantidad de directivos podría variar en la medida que las entidades realicen su dimensionamiento de puestos directivos.

Gráfico N° 16: Cantidad de Directivos por Tipo de Directivo de Gobierno Nacional



Fuente: Elaboración propia

Con esta clasificación, como consecuencia del desplazamiento de algunos puestos originalmente considerados como directivos hacia la carrera, el número de directivos públicos resultaría menor que el que aparecía en el registro de puestos directivos (jefaturales) mencionado anteriormente. Asimismo se les aplicaría a los puestos jefaturales de carrera la política remunerativa correspondiente a los profesionales de carrera.

2.8 Equivalencias entre directivos de Entidades Tipo A y Entidades Tipo B

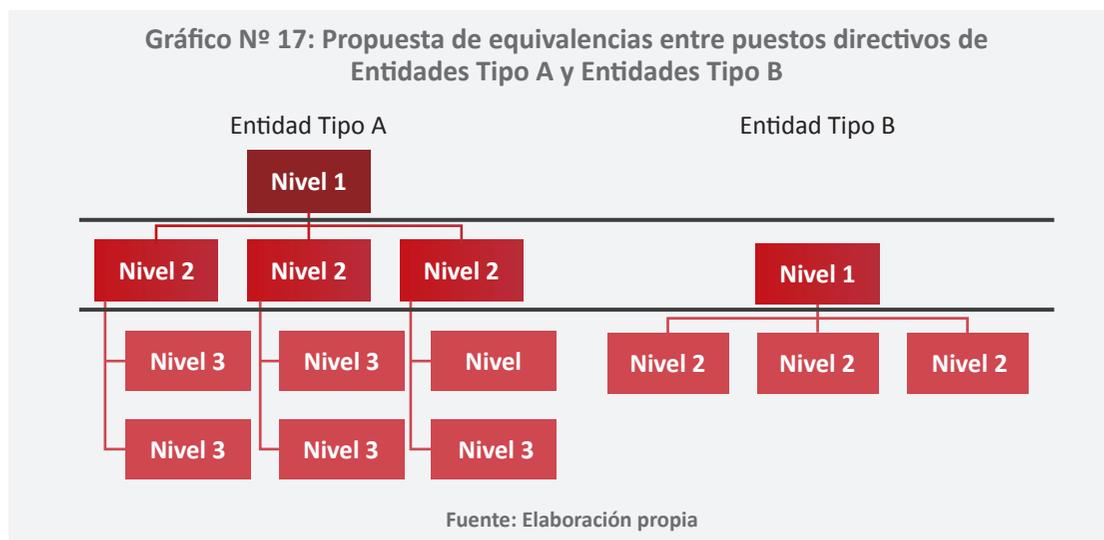
Las equivalencias que se proponen entre directivos públicos de entidades públicas Tipo A y Tipo B tienen por finalidad establecer una jerarquía interorganizacional entre una Entidad Tipo A determinada y sus entidades Tipo B. Esta jerarquía implica, además, funciones similares y se relaciona

con los tipos de directivos presentados.

Para la determinación de las equivalencias entre los directivos de una Entidad Tipo A y una Entidad Tipo B se utiliza el concepto de nivel organizacional y se sustenta conceptualmente en los tipos organizacionales presentados por Mintzberg. Se entiende el nivel organizacional como la categoría dentro de la estructura orgánica de la Entidad que refleja la dependencia entre los órganos o unidades orgánicas acorde con sus funciones y atribuciones. En una Entidad Tipo B, los niveles organizacionales vuelven a contarse desde el nivel 1 sin que esto signifique que dicho puesto sea equivalente al primer nivel organizacional de la entidad Tipo A. En ese caso, el nivel 2 de una Entidad Tipo A es equivalente

al nivel 1 de una entidad Tipo B. Del mismo modo, el nivel 3 de una entidad Tipo A es equivalente al nivel 2 de una entidad Tipo B.

En el presente gráfico se proponen las equivalencias entre puestos directivos. Cabe resaltar que el Nivel 1 de una Entidad Tipo B, es decir, la máxima autoridad administrativa de una Entidad Tipo B, es un Directivo Público y no un Funcionario Público. En el caso de las entidades Tipo A, los secretarios generales o gerentes generales de los organismos públicos también son directivos públicos. Estos directivos son parte del Nivel 1 de la Entidad Tipo A junto con los otros miembros de la Alta Dirección, quienes pertenecen al grupo de Funcionarios Públicos.



Se aprecia en el presente gráfico que en las entidades Tipo B los directivos públicos llegarían hasta el segundo nivel organizacional. Excepcionalmente SERVIR podrá aprobar la apertura de un tercer nivel organizacional. Por otro lado, es importante recordar que no todas las entidades Tipo A tendrían directivos en el tercer nivel organizacional.

2.9 Acceso a puestos del grupo de Directivos Públicos

Para acceder a un puesto de Directivo Público es imperativo que la entidad pública a la que pertenecen dichos puestos haya transitado al nuevo Régimen del Servicio Civil. Una vez se haya realizado el proceso de tránsito, existen tres modalidades para ingresar a un puesto directivo: por concurso de méritos, por cumplimiento del perfil de puesto y mixta.

Ingreso por concurso de méritos

Se refiere al ingreso al grupo de Directivos Públicos después de cumplir satisfactoriamente todas las etapas del proceso de selección y resultar ganador del concurso público de méritos del puesto directivo en cuestión.

a) Ingreso vertical: Se da cuando un servidor público de la carrera resulta ganador del concurso de méritos de un puesto directivo.

b) Ingreso externo: Se da cuando una persona natural, ajena o no al nuevo Régimen del Servicio Civil, resulta ganador del concurso de méritos de un puesto directivo.

Ingreso por cumplimiento del perfil de puestos

El acceso a un puesto directivo solamente por cumplimiento

del perfil de puesto se puede producir en los siguientes supuestos:

a) Ingreso horizontal: Se da cuando un Directivo Público ingresa a otro puesto directivo del mismo tipo de dirección, por la causal de reubicación de puesto hasta que concluya el periodo para el que fue contratado, de conformidad con el artículo 241 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

b) Ingreso por ser Gerente Público: Se da cuando un Gerente Público se encuentra asignado a un puesto directivo dentro de una entidad pública que ha concluido su tránsito al nuevo régimen. La entidad pública puede incorporarlo como directivo bajo el régimen del servicio civil sin necesidad de concurso. Para estos efectos, se procederá a la liquidación correspondiente de acuerdo con la normativa que regula el Cuerpo de Gerentes Públicos y a la designación en el régimen del servicio civil, de conformidad con la decimonovena disposición complementaria transitoria del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil.

c) Puesto directivo ocupado por servidor de confianza: Se da cuando un servidor de confianza que cumple con el perfil de un puesto directivo es designado para que ocupe el mismo. Las entidades públicas deberán tomar en cuenta que solo el 20% de directivos públicos existentes en cada entidad puede ser ocupado por servidores de confianza y solo el 5% de servidores civiles de una entidad pueden ser designados bajo esta modalidad de ingreso, de acuerdo al artículo 64 y 77 de la Ley del Servicio Civil.

Una vez se le retire la confianza a la persona que ocupa un puesto del segmento directivo por confianza, dicho directivo pierde la condición de Directivo Público.

Propuesta de modalidad mixta

La movilidad de un Directivo Público dentro del Segmento Directivo es parcial y no absoluta. Así, un Director operativo-estratégico goza de movilidad (ingreso horizontal) solo a otros puestos de dirección operativa, salvo que lo haga por concurso abierto; un Director estratégico goza de movilidad a otros puestos de dirección operativo-estratégica y dirección estratégica; y un Director político-estratégico goza de movilidad a todos los puestos del Segmento Directivo. Todo ello con la condición de cumplir con el perfil del puesto directivo en cuestión.

Para que un directivo acceda a un tipo de dirección de una jerarquía mayor tendrá que resultar ganador en un concurso público de méritos de un puesto de dicha jerarquía superior (estratégica o político-estratégica). De lo contrario, podrá acceder por la modalidad mixta, para la cual tendrá que cumplir con los siguientes requisitos: haberse desempeñado como Directivo Público de un tipo de dirección de menor jerarquía, haber logrado sus metas en las dos últimas evaluaciones de desempeño³⁴ y ser certificado por SERVIR como Director político-estratégico o Director estratégico. SERVIR determinará las características de dicha certificación, la misma que permitirá acceder a un puesto de dirección estratégico o político-estratégica (según sea el caso), sin la necesidad de pasar por un nuevo proceso de selección.

Gráfico N° 18: Opciones de movilidad según tipo de dirección



Fuente: Elaboración propia

³⁴ Artículo N° 243 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil

CONCLUSIONES

1. Actualmente el Estado peruano mantiene un modelo de función directiva basado fundamentalmente en la confianza. La mayoría de puestos de dirección están determinados por la relación cercana que existe entre el alto funcionario y el directivo. Este modelo favorece la distorsión de lo que debería ser una función directiva profesional, generando la escasa y precaria continuidad de las políticas. Asimismo, la evaluación por los resultados de los directivos en beneficio del desarrollo del país y su ciudadanía es en la mayoría de los casos inexistente. En ese sentido, mantenemos un segmento directivo que no se encuentra profesionalizado y que representa un problema clave para la institucionalidad del país y los desafíos que tenemos de cara al bicentenario de la República.
2. Otros países en Latinoamérica y la gran mayoría de países desarrollados han migrado a modelos de dirección pública profesional en los cuales los directivos no son elegidos ni evaluados en base a su lealtad política, sino en base a principios de mérito. En estos modelos, el directivo adquiere el “derecho a gestionar” en tanto se hace responsable por los resultados obtenidos en beneficio de los ciudadanos. Es un objetivo de la reforma del Servicio Civil procurar que el grupo de Directivos Públicos del nuevo régimen sea seleccionado, desarrollado y evaluado en base a criterios meritocráticos. Los directivos gerencian con el objetivo de generar resultados en la población. El desarrollo de un modelo de dirección pública profesional irá implementándose progresivamente en el Estado.
3. La función directiva en el sector público tiene ciertas particularidades que la hacen única. Es necesario tomar en cuenta una visión integral de la función directiva a la hora de definir las políticas, lineamientos e implementación del grupo de Directivos Públicos del nuevo régimen del Servicio Civil. Todo Directivo Público al abocarse a la creación de valor público, necesita realizar una gestión del entorno político, gestión estratégica y gestión operativa. Al contrario de lo que pueda pensarse, el ethos del sector público hace necesario que sus directivos cuenten con capacidades de análisis político para la consecución de

resultados en favor de los ciudadanos y las ciudadanas, además de visión estratégica y capacidad operativa. Esta es parte de la apuesta que se realiza en algunos países que cuentan con sistemas de servicio civil desarrollados y buscamos que el grupo de Directivos Públicos peruano siga esa misma línea de profesionalización y de reflexión directiva.

4. Para la continuidad de las políticas es tan importante el “qué” como el “cómo”. Los Directivos Públicos tienen bajo su responsabilidad la obtención de resultados pero, del mismo modo, tienen que gestionarse en base a un enfoque por competencias directivas que asegure la idoneidad de su gestión.
5. Un análisis más específico de la dirección pública consiste en separar las funciones directivas afines de acuerdo a la intervención del directivo en cada uno de los tres

componentes de la función directiva (político, estratégico y operativo). Los tres tipos de directivos son considerados, además, como los niveles del segmento directivo: dirección operativo-estratégica, dirección estratégica y dirección político-estratégica. El acento en alguna o algunas esferas de gestión determina el tipo de dirección del puesto directivo. El desarrollo de competencias en un “itinerario de carrera” procura la profesionalización de la función directiva en base a los paradigmas del modelo gerencial.

6. El fin último de la función directiva profesional aquí expuesta es generar el mayor impacto posible, utilizando la menor cantidad de recursos en beneficio de la ciudadanía. Como consecuencia de la institucionalización y la profesionalización de la función directiva se espera impulsar el desarrollo del país, a través de un Estado más competitivo, meritocrático y enfocado en satisfacer las preferencias públicas de los ciudadanos y las ciudadanas.

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO NACIONAL

2002 *Acuerdo Nacional: Consensos para enrumbar al Perú*. 22 de julio.

ACUÑA, R.; HUAITA, F. & MESÍAS, J.

2012 *El Camino de un Presupuesto por Resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria*. Lima.

ALZA BARCO, Carlos

2012 *Consultoría sobre la Evolución de la Política del Servicio Civil Peruano durante los últimos 30 años (1980-2011)*. Lima.

BARDACH, Eugene

1977 *The implementation Game: What happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: The MIT Press.

BARRIOS, Emma

2013 *¿Tecnócratas, politécnicos o Tecnopols? Una aproximación al perfil de los directivos públicos del cuerpo de gerentes públicos*. Lima

BARZELAY, Michael

1998 *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México, D.F.: FCE.

BARZELAY, Michael

2001 *The new public management: improving research and policy dialogue*. CA: University of California Press, Berkeley.

CEPLAN

2011 *Plan Bicentenario*. Lima.

CEPLAN

2015 *Perú 2021: País OCDE*. Lima: Bio Partners SAC.

CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz, Bolivia.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2002 *Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*. 16 de Noviembre.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2013 *Ley N° 30057. Ley del Servicio Civil.* 04 de julio.

CORRALES ANGULO, Andrés

2012 Aporte del Cuerpo de Gerentes Públicos a la Reforma del Servicio Civil en el Perú. Documento presentado durante el “XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública”, realizada del 30 de octubre al 2 de noviembre del 2012, en Cartagena, Colombia.

CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos

2014 *Reformas institucionales: la iniciativa de reforma del servicio civil peruano (2008).* Lima: Universidad Continental. Escuela de Posgrado.

ECHEBARRÍA, Koldo

2004 *Reforma del servicio civil: tendencias y desafíos.* Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras.

GOVERNA

2012 *Consultoría para la Evaluación del Diseño, Procesos y Resultados del Cuerpo de Gerentes Públicos.* Lima.

GRINDLE, Merilee

2012 *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective.* Cambridge, MA: Harvard University Press

HUERTA MELCHOR, O.

2013 *“The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries”,* OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing.

HURTADO, Ignacio

2009 *Consultoría para el Desarrollo del Perfil del Gerente Público.* Lima.

IACOVIELLO, Mercedes

2011 *Diagnóstico del Servicio Civil de Perú. Evaluación final del Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil.* Washington, D.C.: BID.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael

1998 *Altos cargos públicos.* Oñati: IVAP.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael

2006 *Directivos Públicos.* Oñati: IVAP.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael

2009 *La dirección pública profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España*. Universidad Pompeu Fabra.

KELLY, G y S. MUERS.

2003 *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*. Strategic S Unit. Cabinet Office. <http://www.strategy.gov.uk> (PDF).

LONGO, Francisco

1999 *Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo*. En Losada, C. (Ed.), *¿De burócratas a gerentes?* (pp. 212-244). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

LONGO, Francisco

2002 *Marco Analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo BID.

LONGO, Francisco

2002 *El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional*. Documento presentado durante el "VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública", realizada del 08 al 11 de octubre al 2002, en Lisboa, Portugal.

LONGO, Francisco

2004 *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

LOSADA, Carlos (Ed.)

1999 *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

MINTZBERG, H. & QUINN, J.A.

2001 *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.

MOORE, Mark H.

1998 *Gestión Estratégica y Creación de Valor Público en el Sector Público*. Barcelona: Paidós.

MURRAY, Rothbard.

2000 *Human Resources Management in Swedish Central Government*. In D. Farnham and S. Horton (eds), *Human Resources Flexibilities in the Public Services*, Basingstoke: Macmillan, 169-88.

OECD

2002 *Managing senior management: Senior Civil Service Reform in OECD member countries*. París: OECD.

OECD

2003 *The State of Public Service*. París: OECD.

OECD

2010 *Making Reform Happen: Lessons from OECD countries*. París: OECD.

OECD

2014 *OECD Public Governance Review – Perú*.

OECD

2015 *Network on Public Employment and Management*. París: OECD.

ORUE-ECHEVARRÍA, Juan

2004 *Manual de valoración de puestos y calificación de méritos: un método racional para la administración de salario*. España: Deustuo.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2014 D. S. N° 040-2014-PCM. Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. 13 de junio.

SERVIR

2012 *El Servicio Civil Peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima.

SERVIR

2013 *Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 161-2013-SERVIR/PE. Normas para la formulación del manual de perfiles de puestos – MPP*. 27 de setiembre

VILLORIA MENDIETA, Manuel

2014) *La función directiva profesional*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset-Universidad Rey Juan Carlos.



Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

Pasaje Francisco de Zela 150 Piso 10 - Jesús María
Central Telefónica: (511) 2063370
Correo electrónico: info@servir.gob.pe

www.servir.gob.pe