

INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA

**REFORMA DEL SERVICIO CIVIL: RECUENTO
DE LO QUE HA OCURRIDO, LA SITUACIÓN
QUE ESTAMOS Y POSIBLES CAMINOS A
SEGUIR EN EL CORTO PLAZO.**

Juan José Martínez Ortiz



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

Instituto de
Gobierno y de
Gestión Pública

Reforma del servicio civil: recuento de lo que ha ocurrido, la calamitosa situación actual y posibles caminos a seguir en el corto plazo

Juan Martínez¹

¹ Abogado consultor y Expresidente de SERVIR

Correspondencia

Oficina de Investigación, Acreditación y Calidad, Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, Universidad de San Martín de Porres, Jr. Martín Dulanto # 151, Lima, Perú.

Correo: martinez.ortiz.juanjo@gmail.com

Resumen

El presente artículo nos muestra la problemática que existe entre el gobierno y el servicio civil, exponiendo los limitados esfuerzos que se vienen dando hasta el momento. Así, en esta investigación se describen los factores que existen en la mala contratación de los servidores públicos; haciéndose referencia a los principales antecedentes de las reformas y contrarreformas existentes. La investigación concluye con propuestas de solución para una mejor eficiencia en la contratación de los servidores públicos.

PALABRAS CLAVE: Gobierno; Servicio civil; Reformas; Contrataciones.

Abstract

This article shows us the problems that exist between the government and the civil service, exposing the limited efforts that have been made so far. Similarly, this research describes the factors that exist in the poor hiring of public servants; also pointing out the background of the existing reforms and counter-reforms. Thus, the research concludes with proposals for a better efficiency in the hiring of public servants.

KEYWORDS: Government; Civil service; Reforms; Hiring.

Este es un artículo de acceso abierto bajo los términos de licencia del Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs, que permite el uso y la distribución en cualquier medio, siempre que se cite correctamente el trabajo original, el uso no sea comercial y no se realicen modificaciones ni adaptaciones.

© 2022. Documento de Políticas Públicas publicado por el Instituto de Gobierno y de Gestión Pública.

1. Relevancia del Estado para el desarrollo y la importancia del servicio civil

Existe fuerte evidencia que señala la importancia que tiene el Estado y la forma cómo ejerce sus roles (regulador, de prestación de servicios y de provisión de bienes), en la promoción de condiciones de desarrollo y bienestar para sus ciudadanos¹. En ese sentido, el correcto funcionamiento del Estado, resulta una condición necesaria. El desarrollo de un país, requiere de un Estado efectivo y eficiente². La evidencia internacional muestra que no se produce el desarrollo de los países al margen del Estado o donde existe uno disminuido o ineficiente.

Vinculado a ello, diversos estudios señalan que la calidad del servicio civil es una variable fundamental de la capacidad del Estado y de su desempeño frente a la ciudadanía³. Las entidades que conforman el Estado peruano, como cualquier organización; requieren de una serie de elementos para poder existir, funcionar y proporcionar adecuadamente los bienes y servicios que la ciudadanía requiere. En esa línea, el recurso humano es probablemente el principal elemento de cualquier organización; sobre todo en el Estado. Toda organización requiere de servidores adecuadamente preparados y debidamente motivados para cumplir su función, para hacer que la organización funcione.

De la calidad del servicio civil dependen el diseño y la formulación de las políticas públicas. De ese factor (servicio civil) también depende la ejecución de los roles y funciones que le corresponden al Estado⁴. No obstante, su relevancia y los esfuerzos de reforma (en diferentes momentos), la situación de los recursos humanos en el Estado peruano se ha ido complejizando, desordenando y distorsionando en el tiempo.

Lamentablemente, como la ciudadanía seguramente lo percibe, el Estado peruano es débil -particularmente- en lo referido a efectividad gubernamental y no es eficiente en la prestación de servicios y en su gestión. Diversos indicadores internacionales así lo demuestran.

Esto llama la atención, porque si vemos un período de un poco más de 10 años, el presupuesto público ha sido creciente (Gráfico 1), multiplicándose más de 2.5 veces. El año 2007 el presupuesto fue de 71,318 millones de soles mientras que para el 2019 ya era de 188,319 millones. El aumento de recursos ha sido evidente⁵.

¹ Anteriormente habíamos hecho referencia a la importancia del Servicio Civil. MARTINEZ ORTIZ, Juan José. Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 – 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021 Gestión pública y servicio civil. Disponible en: https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_jjmartinez.pdf

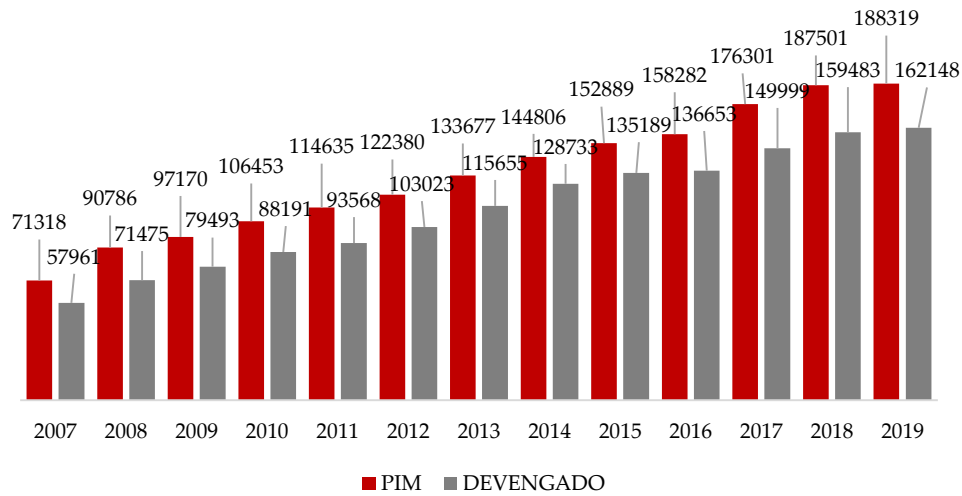
² Desde hace más de 20 años, el Banco Mundial había citado esta relación y su importancia. Ver: Rethinking Civil Service Reform. Public Sector Notes N° 31. The World Bank. Octubre 1999.

³ CORTÁZAR, Juan Carlos, Mariano LAFUENTE & Mario SANGINÉS. Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). BID. Washington 2014. WORLD BANK / INTERNATIONAL MONETARY FUND. Civil Service reform: strengthening World Bank and IMF collaboration. Washington D.C. Junio 2002. CAF. Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Bogotá. Julio 2015.

⁴ OECD (2016), "Construcción de un servicio civil estable y profesional en el Perú", en Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265226-9-es>.

⁵ Esta información fue presentada en el diario Gestión. MARTINEZ ORTIZ, Juan José. Enfocando la reforma del Servicio Civil. Disponible en: <https://ius360.com/enfocando-la-reforma-del-servicio-civil-juan-jose-martinez/>

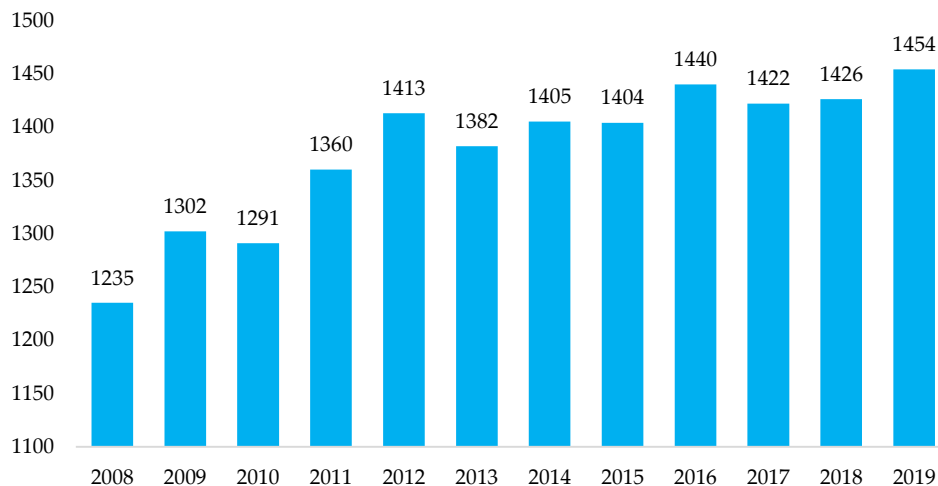
Gráfico 1
Perú: Presupuesto Público, 2007-2019
(millones de soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Por otro lado, el número de servidores públicos también ha tenido una tendencia creciente. El año 2008 se contabilizaban 1,234 mil de servidores públicos y para el año 2019 ya había 1,454 mil. En promedio, ha habido un crecimiento anual de 18 mil personas, aproximadamente. Esto, a pesar de todas las restricciones legales existentes para ellos (Gráfico 2).

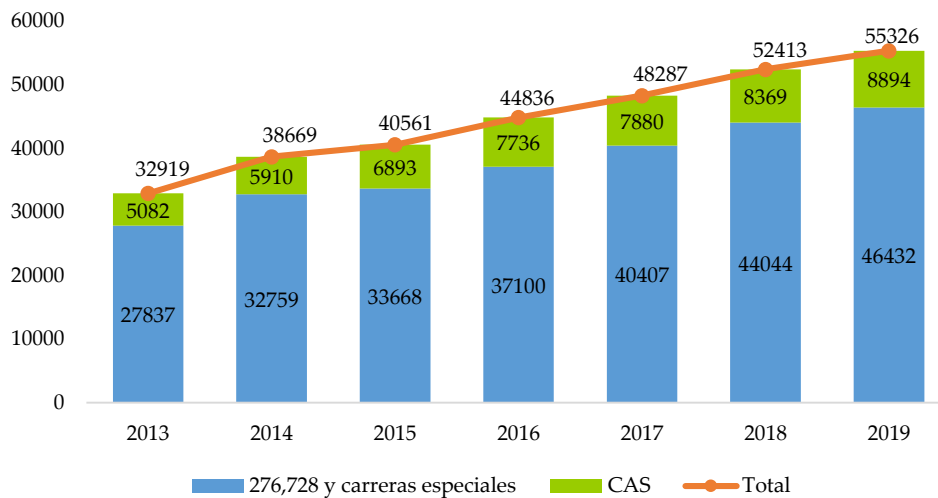
Gráfico 2
Perú: Servidores públicos en el Estado, 2008-2019
(en miles)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Esa misma tendencia creciente se aprecia en la planilla estatal. El año 2013 el costo de la planilla debidamente registrada era de 32,919 millones de soles. El año 2019 ya era de 55,326 millones, un aumento de 68% en 7 años. En promedio, un aumento de más de 3,200 millones por año. Esto, a pesar de todas las restricciones legales existentes (Gráfico 3).

Gráfico 3
Perú: Evolución del costo de la planilla pública, 2013-2019
(en millones de S/)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Al ver estos números, es claro que estamos ante una paradoja. Cualquier organización, con mayores recursos materiales, financieros y humanos, debería mejorar la calidad y cobertura de las prestaciones y servicios brindados. El Estado peruano no lo ha logrado, porque no logra un mejor desempeño de sus recursos humanos.

2. Las persistentes características o síntomas del servicio civil peruano

En los últimos 30 años, se han venido configurando una serie de características o desarrollando los “síntomas” del servicio civil peruano⁶.

- Multiplicidad de regímenes, reglas y fuentes normativas. Existen quince formas distintas de vinculación con el Estado. Cada una de ellas supone distintos derechos y deberes para las personas, a pesar que pueden estar realizando funciones o actividades equivalentes. La complejidad es tan grande que podría decirse que el sistema es desordenado e incluso caótico.
- La diferenciación de regímenes ha conllevado también a la coexistencia de servidores con diferentes condiciones en cuanto al ingreso al servicio, estabilidad en el empleo, despido y disciplina. En estos temas coexiste la excesiva rigidez con la mayor flexibilidad. Así, tenemos que el actual sistema dificulta e impide prescindir de personal evidentemente ineficiente o inmoral y, simultáneamente; facilita el abuso, dada la discrecionalidad que puede existir en las designaciones, nombramientos y contrataciones.
- La multiplicidad de regímenes ha conllevado a la coexistencia de servidores con derechos y obligaciones diferentes, inclusive dentro de una misma entidad. Esto ha afectado la motivación, desarrollo y desempeño de los servidores (el clima organizacional).
- A pesar de la existencia de reglas formales para el ingreso al servicio civil y el ascenso, se aprecia que el mérito y el desempeño no han sido factores presentes en el Estado. Esto ha conllevado a que no se reclute ni se mantenga en el servicio, a los más calificados, a los más motivados, ni a los de mejor desempeño.

⁶ La referencia a estas características o síntomas se encuentra en: MARTINEZ ORTIZ, Juan José. Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 – 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021 Gestión pública y servicio civil. Disponible en: https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_jjmartinez.pdf

- e) La diferenciación de regímenes ha conllevado finalmente, la coexistencia de servidores con sistemas remunerativos diferentes. Se presenta gran diversidad y falta de consistencia interna (dentro de las entidades estatales) e intergubernamental (entre entidades estatales), respecto de los beneficios económicos otorgados a los servidores.
- f) El uso de contratos de servicios no personales y otras formas contractuales (locación de servicios) para el desarrollo de labores en el sector público. Se trata de personas sin vínculo de naturaleza laboral y, sin ningún tipo de derecho ni protección social.
- g) Limitado registro y fuentes de información sobre el servicio civil. No existe una única fuente de información⁷. Para sus reportes tienen que realizar análisis específicos y utilizar diversas fuentes de información. Esto genera que los estudios y los informes realizados muestren “rezagos” y no reflejen necesariamente la realidad del momento⁸.
- h) Crecimiento inorgánico y no planificado del número de servidores y del gasto asociado a compensaciones económicas, sin que se aprecie un impacto positivo en el desempeño de las organizaciones del sector público.

3. Los problemas de fondo del servicio civil

Más allá de las características o síntomas generados en el servicio civil, cabe preguntarse cuáles son los problemas de fondo en él, en los recursos humanos del Estado⁹. Desde nuestra perspectiva -más allá de temas específicos o síntomas-, existen tres problemas¹⁰:

a) El inadecuado ingreso de personal

Este es un problema secular. No importa el régimen, si es "contratación administrativa de servicios" (CAS), 728 o de una carrera especial. A pesar de que existen reglas claras sobre ingresos por concurso público, la realidad parece haber superado eso. El ingreso se realiza por contactos políticos, económicos, compadrazgos, corporativismo, etc. De hecho, cuando hay cambio de autoridades políticas o administrativas, se ven verdaderas “tribus”, moviéndose de una entidad a otra.

Además de ello, se presentan casos donde hay concursos formales, pero se comenta que estos están dirigidos o sesgados¹¹. Ello se exagera con las reposiciones judiciales, que se producen por miles. En estos casos no hay concurso. Basta con haber ingresado a una entidad estatal (sin importar la forma) que luego el Poder Judicial reconocerá un vínculo y le atribuirá naturaleza permanente.

Como resultado, no necesariamente tenemos en el servicio civil a quienes debiéramos. No en cuanto a perfiles o capacidades ni en cuanto a vocación por el servicio público.

⁷ Además, siguen existiendo rubros en donde no existe información o esta es muy limitada. Por ejemplo: sobre gobiernos locales o sobre convenios colectivos en el sector público. Uno de los pocos informes de SERVIR sobre ese tema fue publicado en enero 2020. Negociación Colectiva en el Sector Público 2020. Disponible en: https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Negociacion_Colectiva_2019.pdf

⁸ Así por ejemplo, podemos ver que los estudios presentados por SERVIR sobre número de servidores civiles y gasto en compensaciones económicas, no se presentan a la fecha del informe; sino, con un año de rezago. Como referencia, ver el último informe publicado por SERVIR denominado “Informe sobre las características del Servicio Civil Peruano 2021”. A pesar de su título, este documento fue publicado en febrero 2022 y expone datos del Servicio Civil en el Perú al 31 de diciembre de 2020.

⁹ Desde nuestra perspectiva, los denominados “problemas” (que se han señalado en el numeral 1), no constituyen los problemas de fondo, sino, meros síntomas. Los problemas de fondo son los que se desarrollan en esta sección.

¹⁰ Esta clasificación de los problemas de fondo del Servicio Civil ha sido descrita también en el siguiente artículo: MARTINEZ ORTIZ, JUAN JOSE. Enfocando la reforma del Servicio Civil. Diario Gestión. Disponible en: <https://gestion.pe/opinion/juan-jose-martinez-ortiz-expresidente-de-servir-enfocando-la-reforma-del-servicio-civil-noticia/>

¹¹ En el sector público solía existir una expresión que revela este problema en toda su magnitud: “MI CAS”. Según se comenta, se trata de un modo de operación en donde una persona ingresaba a una entidad, primero bajo un contrato de locación de servicios, para luego esperar la tramitación de una plaza CAS. En teoría esa plaza CAS era concursada, pero esta frase (“MI CAS”) revela lo extendida que estaba dicha práctica de realizar concursos dirigidos, sesgados, amañados.

b) Inexistencia incentivos y ausencia en medición de desempeño

En el sector público prácticamente no existen incentivos positivos (premios) que promuevan el correcto desempeño y el logro de resultados, ni incentivos negativos (sanciones) que restrinjan la negligencia o comportamientos dolosos¹².

Por el contrario, existen sistemas de premio o de aumento de beneficios, sin ningún tipo de exigencia o contraprestación (por ejemplo, la negociación colectiva tal como se ha venido desarrollando). Frente a ello, sería conveniente implementar sistemas de incentivos, correctamente diseñados y debidamente implementados, para generar mejoras en el trabajo y en el desempeño de los servidores públicos.

Además de ello, se puede observar que en el sector público se “hace mucho” y se cumplen reglas de procedimientos, pero no necesariamente se tiene claro si aquello que se hizo fue útil, eficiente, si contribuyó a la entidad o -lo más importante- si tuvo algún impacto en la ciudadanía.

En esa línea, sería necesario inocular en los directivos públicos y en su personal, el sentido de resultado más que de activismo. De acuerdo a ello, se debería promover la gestión por objetivos o resultados (en diversos niveles) y evaluar a las entidades y a su personal, de acuerdo a ello. Esto, como el inicio de un esfuerzo continuo y permanente.

c) Personal altamente ineficiente o inadecuado

Como consecuencia de los dos primeros problemas señalados, existe personal que no tiene un desempeño mínimo adecuado (porque no cumple con el perfil requerido, porque no se adaptó a los cambios organizacionales o tecnológicos, porque es abiertamente negligente o dolosamente ineficiente). Por otro lado, también existe personal que claramente se aprovecha de su posición para obtener beneficios de diversa índole, siendo proclive a la corrupción.

En ambos casos, el Estado y la ciudadanía está financiando plazas, que no suman valor a sus entidades ni a la sociedad. Este personal debe ser identificado y retirado del sistema. Para ello deberían desarrollarse e implementarse los sistemas de evaluación y gestión de desempeño, así como los mecanismos disciplinarios (incentivos negativos).

4. Las varias generaciones (olas) de reformas del servicio civil

Frente a los síntomas o problemas de fondo del servicio civil peruano, en el tiempo se han desarrollado diversos intentos por producir una reforma. En mi opinión el proceso de reforma del servicio civil ha sido largo, tortuoso y complejo. Se inicia el año 2001, con la comisión multisectorial encargada de estudiar y elaborar un informe sobre la situación del personal de la administración pública (designada por el gobierno de transición)¹³. El informe de dicha comisión constituye el punto de inicio de los movimientos de reforma que se han querido emprender en el Perú, en las últimas 2 décadas. A continuación, presentamos las etapas que hemos identificado¹⁴.

4.1. Período 2001 – 2006

Esta etapa se da en el contexto del impulso de reformas como la modernización de la gestión del Estado y la descentralización. En esta etapa se pretendió realizar una reforma integral, dictando normas para tal efecto y creando un ente rector (Consejo Superior del Empleo Público – COSEP) y un Tribunal Administrativo (Tribunal del Empleo Público).

¹² Si bien, formalmente existen sistemas de responsabilidad, estos resultan inefectivos. En esa medida, no cumplen con su finalidad preventiva.

¹³ Disponible en: https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/empleo_publico/comision.pdf

¹⁴ Esta clasificación de etapas de la reforma coincide con la que SERVIR había planteado en su documento “El Servicio Civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma (2012). Disponible en: <https://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Cap1.PDF>

En este contexto se dictó la ley N° 28175, ley Marco de Empleo Público (febrero 2004). Esta ley estableció principios uniformizadores generales de las relaciones de personal (sin importar el régimen) en el sector público, la clasificación de servidores públicos. Además, creó al ente rector y al tribunal administrativo señalados. Finalmente, esta ley establecía la futura aprobación de leyes de: i) carrera, ii) funcionarios y empleados de confianza, iii) remuneraciones, iv) gestión del empleo público e, v) incompatibilidad y responsabilidades.

Esta sin embargo fue una reforma trunca, porque -a pesar de estar creados en la ley- nunca se implementaron el ente rector ni el tribunal administrativo. Por otro lado, las demás leyes que hubieran completado la configuración del sistema, tampoco se implementaron. En ese sentido, vemos una reforma trunca, con poca efectividad.

4.2. Período 2008 – 2011

En este período se caracteriza por la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y la dación de normas (decretos legislativos)¹⁵, que establecieron las bases del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, el cuerpo de gerentes públicos y la gestión de la capacitación y evaluación.

A partir de la dación del Decreto Legislativo N° 1023 (en el año 2008) queda claro que el sistema administrativo de gestión de recursos humanos es un sistema administrativo, que comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público. Además, se estableció que SERVIR es la entidad rectora de dicho sistema administrativo. En dicha condición puede dictar reglas para hacer efectivo el funcionamiento del citado sistema administrativo. Para el ejercicio de dichas funciones, el Decreto Legislativo dotó a SERVIR de atribuciones normativa, supervisora, sancionadora, interventora y de solución de controversias.

Adicionalmente, los decretos legislativos del 2008 desarrollaron una serie de reglas en temas como capacitación y evaluación que se aplicarían transversalmente a todos los regímenes del servicio civil.

4.3. Período 2012 – 2014

El hito en este período es la ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (año 2013). Esta norma regula integralmente todos los aspectos del sistema administrativo de gestión (consolidando lo establecido en las normas del año 2008), establece un nuevo régimen con carácter general y unificado (régimen del servicio civil). Además, establece los mecanismos para la migración progresiva de los servidores a dicho régimen.

4.4. Período 2019 – 2020

Los hitos en esta etapa son los decretos de urgencia N° 014 y 016-2020. El primer decreto de urgencia reguló la negociación colectiva, para la generación de incentivos adecuados dentro de un marco financiero público sostenible. El segundo, regulaba -entre otros temas- la reposición de trabajadores en el sector público, dando cumplimiento a los criterios del Tribunal Constitucional¹⁶.

4.5. Oleadas de “contrarreforma”

Es oportuno señalar que, así como se pueden identificar olas de reforma, orientadas a promover la mejor del Servicio Civil en el Perú, también han existido oleadas de “contrarreforma”, promovidas particularmente desde el Congreso de la República.

¹⁵ Nos referimos a los Decretos Legislativos N° 1023, 1024, 1025, 1026 y 1057.

¹⁶ El trabajo realizado en esta etapa ha sido presentado en MARTÍNEZ ORTIZ, Juan José, Mariana BALLEEN TALLADA y Cythia SU LAY. “El reto de mejorar el Servicio Civil”. El desafío del buen gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. Lima 2022.

En el período congresal 2016 – 2019, se aprobó la ley N° 30555, ley que incorpora al régimen laboral del decreto legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que se encuentran bajo el régimen de contratación administrativa de servicios. En este período también se aprobó una ley de negociación colectiva para el sector público, que fue observada por el poder ejecutivo.

En el período 2020 – 2021, el Congreso Transitorio aprobó -entre otras- las siguientes leyes:

- Ley N° 31029, ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud.
- Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. Esta norma establece que los contratos CAS dejaban de ser temporales, para convertirse en contratos a plazo indeterminado¹⁷.
- Ley N° 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.
- Ley N° 31114, que deroga el Decreto de Urgencia N° 014-2020.
- Ley N° 31115, que deroga parcialmente el Decreto de Urgencia N° 016-2020.

Otro actor que podríamos decir que ha jugado en contra de la reforma del servicio civil es el poder judicial. A partir de sentencias muy discutibles e incumplimiento abiertamente de los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, el poder judicial se ha vuelto una puerta para el ingreso al servicio civil, sin concurso, sin meritocracia. En la exposición de motivos del Decreto de Urgencia N° 016-2020 se señalaba que -a fines de 2019- existían 31,285 procesos en trámite; generando una contingencia de más de 1,455 millones de soles.

5. Situación actual de la reforma del servicio civil

Como consecuencia de las oleadas de contrarreforma emprendidas desde el Congreso, la falta de apoyo del poder ejecutivo y la actuación inadecuada del poder judicial, podríamos decir que la reforma del servicio civil (el tránsito al nuevo régimen y la rectoría) se encuentra en “cuidados intensivos”.

5.1. La situación del tránsito del régimen de la ley del servicio civil

La ley N° 31131 estableció -entre otros efectos- que el personal CAS existente a la fecha de expedición de la misma (10 de marzo de 2021), pasaban a ser de plazo indeterminado¹⁸. Con ello, se reduce drásticamente el universo de personas que migrarían al régimen el servicio civil¹⁹.

En el diseño del tránsito, se había previsto que entre 550 mil a 600 mil plazas serían las que transitarían al régimen de la ley del servicio civil, para incorporar a personal proveniente de los regímenes 728 y 276; pero primordialmente a aquellas 250 mil a 300 mil personas en el régimen CAS²⁰. Se suponía que este sería el personal más interesado en migrar, no sólo por los mayores beneficios económicos del nuevo régimen, sino también, por la estabilidad que ganarían. La ley de eliminación del CAS reduce drásticamente los incentivos para transitar el régimen de la ley del servicio civil. ¿Para qué hacerlo si ya tengo un vínculo de plazo indeterminado?

¹⁷ Y las amenazas no han cesado. En el presente período, el Congreso viene discutiendo otorgar a los servidores CAS una remuneración adicional, bajo el concepto de compensación por tiempo de servicios (CTS). Ello reduciría -aún más- los incentivos para migrar al régimen del Servicio Civil.

¹⁸ Esta situación no fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional.

¹⁹ Estos problemas y riesgos generados por la ley N° 31131 fueron descritos en un artículo previo del autor. MARTÍNEZ ORTIZ, Juan José. Ley de eliminación del CAS o el fin del tránsito a la ley del servicio civil. Disponible en: <https://ius360.com/ley-de-eliminacion-del-cas-o-el-fin-del-transito-a-la-ley-del-servicio-civil-juan-jose-martinez/>

²⁰ El número total de servidores públicos, así como el número de personal CAS es creciente, como se puede apreciar de los informes de características del Servicio Civil Peruano, elaborados periódicamente por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. Esta información se puede encontrar en: <https://www.servir.gob.pe/servicio-civil/informacion-clave-sobre-el-servicio-civil-peruano/>

El otro problema crucial para el tránsito es el presupuestal. En el tránsito, las plazas del régimen del servicio civil que “se fueran activando” tomaban el presupuesto de las plazas CAS, que iban siendo desactivadas. Si ahora tenemos que esas plazas CAS son de plazo indeterminado, ya no se podrá contar con dicho presupuesto para cubrir y “activar” las plazas del régimen del Servicio Civil²¹. En función a ambos aspectos, el universo para el tránsito se ha reducido radicalmente.

La ley 31188, ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal, también ha generado un fuerte impacto en los incentivos para el tránsito. En esta norma todo está previsto para extraer recursos a las entidades públicas, sin consideración de sus capacidades financieras y sin comprometer ninguna mejora en el desempeño de los servidores públicos ni en el de las entidades²².

Así por ejemplo tenemos que: i) se pueden negociar condiciones con impacto económico, a nivel centralizado y a nivel descentralizado, ii) las condiciones obtenidas son permanentes, se mantienen incluso luego de la vigencia del convenio colectivo o del laudo arbitral, con lo cual, su costo se vuelve inercial e incremental, iii) se establece el arbitraje potestativo, por el cual las entidades públicas pueden ser llevados a un proceso arbitral, iv) el laudo arbitral no puede ser impugnado, a menos que primero se ejecute (se pague), v) la no ejecución del laudo arbitral genera responsabilidades administrativas en los funcionarios que deban autorizar su cumplimiento, vi) los laudos arbitrales tienen mérito de título ejecutivo y se tramitan en proceso de ejecución ante el poder judicial.

A partir de esta norma, los servidores públicos buscarán conseguir mejoras económicas vía la negociación colectiva (y la huelga), dejando de lado los beneficios propuestos en el régimen de la ley del servicio civil.

6. Contexto político, disponibilidad presupuestal, capacidad estatal de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y su impacto en la reforma del servicio civil

A partir del año 2021 -durante el gobierno de transición- las ya frágiles condiciones de apoyo político a la reforma del servicio civil, declinaron ostensiblemente. Es en el período de dicho gobierno en donde se aprueban las normas de contra reforma y éste hizo muy poco para oponerse a ellas. Como hemos señalado las leyes N° 31131 y 31188, han tenido un efecto negativo en el proceso de tránsito.

A nivel presupuestario, la situación también ha cambiado radicalmente. Cuando se planteó la ley del servicio civil, en el año 2012, se estimaba que el proceso del tránsito al régimen de la ley N° 30057 afectaría a más de 502 mil servidores públicos y tendría un costo aproximado de 2,330 millones de soles²³. A diciembre de 2020, según información de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, el número de servidores en los regímenes 276, 728 y CAS se habría incrementado a 840 mil²⁴. Claramente, el costo del tránsito sería mucho mayor²⁵ y -a la fecha- las capacidades financiero presupuestales del Estado; se han debilitado, en comparación a lo que ocurría en el año 2012.

Adicionalmente, la ley 31188 elimina del Decreto Legislativo N° 1023 el Consejo Directivo de SERVIR (su máxima autoridad) y protección que tenía su presidencia, al perder la condición de funcionario con plazo

²¹ Además, habría que considerar que el Estado Peruano atraviesa hoy una restricción presupuestaria extrema, derivada de la pandemia y la crisis económica global.

²² Los riesgos de la actual ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal fueron descritos en un artículo previo del autor. MARTINEZ ORTIZ, Juan José. Negociación colectiva en el Sector Público. Un riesgo más en el debilitamiento del Estado Peruano. Disponible en: <https://actualidadlaboral.com/negociacion-colectiva-en-el-sector-publico-un-riesgo-mas-en-el-debilitamiento-del-estado-peruano/>

²³ Dictamen de la ley del Servicio Civil Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/7AB5FC40005EDF7C05257B66006E2D43/\\$FILE/PSPTO.CGR_1846-2012-PE_Txt.Sust.Una.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/7AB5FC40005EDF7C05257B66006E2D43/$FILE/PSPTO.CGR_1846-2012-PE_Txt.Sust.Una.pdf)

²⁴ Según la Autoridad Nacional del Servicio Civil, el número total de servidores públicos al 31 de diciembre de 2020, era de 1,427,000 personas. De ellas, el 60% correspondía a personal en los regímenes 276, 728 y CAS. Informe sobre las características del Servicio Civil peruano 2021. Disponible en: https://storage.servir.gob.pe/biblioteca/CaractSCP_2021.pdf

²⁵ Monto que debería ser estimado y actualizado por SERVIR.

de designación y remoción regulada²⁶. Por otro lado, la dirección de SERVIR parece estar paralizada hace más de 18 meses, sin capacidad de reacción, sin ninguna capacidad de acción ni propuesta relevante.

Finalmente, en el actual período gubernamental es evidente que la reforma del Servicio Civil no es prioridad y adicionalmente, se vienen dando muestras claras de poco aprecio por principios como la capacidad o la meritocracia.

7. ¿Qué hacer en las condiciones actuales?

En un contexto de falta de apoyo político y capacidad estatal limitada en la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), ¿qué se puede hacer?

Como hemos señalado es altamente improbable que el tránsito al régimen del servicio civil (ley N° 30057) se realice de manera masiva. En todo caso debería mantenerse el proceso de tránsito, en la medida de lo posible, considerando las restricciones fiscales existentes, los pocos incentivos para ello, la limitada disposición de las autoridades de las entidades y la pobre capacidad de acción de SERVIR.

Otro aspecto que debería mantener es la gestión de las consultas sobre la aplicación de la normatividad del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, a través de informes técnicos. Este mecanismo permite recordar a los actores del sistema la existencia de reglas, que deben ser aplicadas de manera uniforme; según la interpretación que el ente rector brinde. Este tema, sin embargo, se ha ralentizado en estos últimos 18 meses.

Continuar impulsando la asignación de gerentes públicos y directivos públicos en las entidades del sector público. Estos mecanismos impulsan y garantizan la meritocracia en la selección de personal para dichos niveles. La próxima elección de autoridades regionales y municipales brinda una oportunidad de contribuir en dichos niveles de gobierno. Estos son sistemas que progresivamente deberían expandirse.

Además, una función que la autoridad debería enfatizar, es la supervisión del cumplimiento de las reglas del sistema administrativo. En el tiempo, esta función no ha sido enfatizada por SERVIR. A partir del año 2019, SERVIR empezó a realizar dicha función. Su ejercicio podría promover el ordenamiento progresivo de los recursos humanos, dado que se trata de la internalización de las normas y de la promoción de su cumplimiento, por parte de las entidades.

Otro tema que debería retomarse es la implementación de una efectiva gestión de rendimiento. Ello, con la finalidad de que las entidades estatales cuenten con un instrumento efectivo que muestre y mida la contribución efectiva que realizan sus servidores en el trabajo que realizan²⁷.

Dado que la cuestión de las reposiciones judiciales constituye un problema ordinario de las entidades estatales, SERVIR debería retomar la recopilación de información sobre este tema, evaluar la casuística judicial y coordinar con otros actores relevantes (Ministerio de Justicia, Procuraduría General y Ministerio de Economía y Finanzas), la mejor defensa posible para las entidades.

También debería estar preparándose una estrategia vinculada a la negociación colectiva y los laudos arbitrales que en los próximos meses irán dictándose. En el período 2019 – 2020, SERVIR levantó información muy completa sobre laudos arbitrales en negociación colectiva y se detectaron anomalías en dichos instrumentos. Es necesario seguir monitoreando el tema, tener información sobre convenios colectivos y laudos arbitrales así como preparar y ejecutar estrategias legales de defensa de las entidades estatales.

²⁶ El Consejo Directivo del SERVIR y la condición de su presidencia estaban regulados originalmente por el Decreto Legislativo N° 1023, modificado por el Decreto Legislativo N° 1450. Esta norma fue derogada por la ley 31188.

²⁷ La actual gestión de SERVIR ha quitado efectividad a la gestión del rendimiento, al suspender las consecuencias derivadas de una calificación desaprobatoria. Ver Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 061-2021-SERVIR-PE del 31 de marzo de 2021.

De manera paralela al tránsito al nuevo régimen, SERVIR podría impulsar la elaboración del “mapeo de puestos” en las entidades. En los últimos tiempos la contratación de personal ha ido creciendo y esto se ha visto exacerbado en los últimos tiempos, con la contratación de locadores de servicios. En ese sentido, existe evidencia que las entidades estatales sigan creciendo desordenadamente. El mapeo de puestos puede brindar evidencia del crecimiento y del desorden existente.

Vinculado a lo anterior, SERVIR -en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas- debería continuar abocado en el perfeccionamiento de sistemas de información relativo a los recursos humanos y sus diversos elementos.

Finalmente, un tema no menos importante es el destino de SERVIR. Desde el año 2021 la organización está bajo amenaza, al haberse modificado la condición de su titular (siendo de libre designación y remoción). Además, es expreso el deseo de algunas autoridades del actual gobierno; de adscribir a SERVIR, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

SERVIR una entidad que tiene a su cargo la rectoría y reforma de los recursos humanos del Estado y ello forma parte de un espectro mayor que denominamos reforma del Estado. Típicamente el liderazgo y conducción de las acciones de reforma del Estado están dentro del ámbito de las entidades que constituyen “centros de gobierno”.

En nuestro país, este rol de centro de gobierno está dividido entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Si bien, lo óptimo es que SERVIR esté adscrita a la PCM, en las condiciones actuales de riesgo; sería mejor su adscripción al MEF. Allí tendría una mayor protección y se preservaría -en alguna medida- la rectoría del sistema y una mínima chispa de reforma; a la espera de tiempos mejores.

Referencias

1. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR (2012). El Servicio Civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma.
<https://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Cap1.PDF>
2. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR (2020). Negociación Colectiva en el Sector Público.
https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Negociacion_Colectiva_2019.pdf
3. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR (2022). Informe sobre las características del Servicio Civil Peruano 2021.
4. Banco Mundial. Octubre (1999). Rethinking Civil Service Reform. Public Sector Notes N° 31.
5. Banco Mundial / Fondo Monetario Internacional (2002). Civil Service reform: strengthening World Bank and IMF collaboration. Washington D.C. Junio.
6. Cortázar, Juan Carlos, Mariano Lafuente & Mario Sanginés (2014). Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). BID. Washington.
7. Corporación Andina de Fomento (2015). Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Bogotá.
8. Congreso de la República del Perú. Decretos Legislativos N° 1023, 1024, 1025, 1026 y 1057.
9. Congreso de la República del Perú (2001).
https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/empleo_publico/comision.pdf
10. Decreto Legislativo N° 1023, modificado por el Decreto Legislativo N° 1450. Esta norma fue derogada por la ley 31188.
11. Dictamen de la ley del servicio civil.
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/7AB5FC40005EDF7C05257B66006E2D43/\\$FILE/PSPTO.CGR_1846-2012-PE_Txt.Sust.Una.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/7AB5FC40005EDF7C05257B66006E2D43/$FILE/PSPTO.CGR_1846-2012-PE_Txt.Sust.Una.pdf)
12. Martínez Ortiz, Juan José (2021). Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 – 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021 Gestión pública y servicio civil.
https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_jjmartinez.pdf
13. Martínez Ortiz, Juan José (2021). Ley de eliminación del CAS o el fin del tránsito a la ley del servicio civil.
14. Martínez Ortiz, Juan José, Tallada, Mariana Ballen y Su Lay, Cynthia (2022). El reto de mejorar el Servicio Civil. El desafío del buen gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. Lima.
15. Martínez Ortiz, Juan José (2022). Negociación colectiva en el Sector Público. Un riesgo más en el debilitamiento del Estado Peruano. Revista Actualidad Laboral.
16. OECD (2016). Construcción de un servicio civil estable y profesional en el Perú. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo, OECD Publishing, Paris.

<https://doi.org/10.1787/9789264265226-9-es>

17. Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 061-2021-SERVIR-PE del 31 de marzo de 2021.