

# Avances de Investigación

## Instituciones, innovación y regulación

Ventanas de oportunidad:  
el caso de la reforma del Servicio Civil

Nuria Esparch Fernández









Avances de Investigación 3

**Ventanas de oportunidad:  
el caso de la reforma del Servicio Civil**

**Nuria Esparch Fernández \***

\* Investigadora afiliada del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

La serie Avances de Investigación impulsada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) busca difundir los resultados en proceso de los estudios que realizan sus investigadores. En concordancia con los objetivos de la institución, su propósito es realizar investigación académica rigurosa con un alto grado de objetividad, para estimular y enriquecer el debate, el diseño y la implementación de políticas públicas.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Esta publicación se realizó con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la iniciativa Think Tank.

Lima, abril del 2012

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE  
Av. Grau 915, Barranco, Lima, Perú  
Teléfono: 2479988  
Fax: 2471854  
[www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)

Directora de Investigación: Lorena Alcázar  
Revisión de texto y cuidado de edición: Rosario Rey de Castro  
Asistente de edición: Paula Pino V.  
Diseño de carátula: Elena González  
Diagramación e impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.  
Cajamarca 239 C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

# Índice

|   |    |
|---|----|
| 1. Introducción                                       | 7  |
| 2. Políticas y ventanas de oportunidad                | 9  |
| 3. El inicio de la reforma del Servicio Civil peruano | 13 |
| 3.1. Intentos de reforma                              | 14 |
| 3.2. La ventana de oportunidad                        | 17 |
| 4. De la idea a la realidad                           | 23 |
| 5. La larga agenda de los próximos años               | 25 |
| 6. A modo de epílogo                                  | 31 |
| Bibliografía  | 33 |
| Anexo   | 35 |



## 1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos veinte años, el Perú ha realizado numerosas reformas vinculadas a la estructura y la organización de su administración pública. Desde la época del Consenso de Washington hasta nuestros días, el país ha visto desaparecer a la Dirección General de Contribuciones y nacer a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria; y cuando el Estado cambió de rol y dejó de proveer servicios como telefonía y electricidad, el surgimiento de numerosas agencias reguladoras. Algunas entidades públicas nacieron debido a un nuevo enfoque de intervención estatal, como por ejemplo Proinversión, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, o el Consejo Nacional de Descentralización y su sucedánea, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Ciertas entidades simplemente dejaron de existir, como el Instituto Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de Administración Pública, así como el Tribunal del Servicio Civil. Mientras tanto, otros organismos absorbieron las tareas de las instituciones disueltas.

El caso del Servicio Civil es particular: a pesar de que el Estado cuenta con más de un millón de personas entre servidores y funcionarios, más de 500 normas vigentes que regulan el empleo público, cerca de 25.000 procesos en su contra en el Poder Judicial, gasta uno de cada cuatro soles del Presupuesto General de la República para pagar la planilla estatal y destina casi US\$100 millones anuales a la capacitación de sus trabajadores, esta reforma llamada de “segunda generación” no

escaló en la agenda pública hasta el 2008, cuando la mayoría de las reformas de envergadura ya se habían realizado casi dos décadas antes.

Si bien la reforma del Servicio Civil peruano esperó muchos años, en el 2008 entra rápidamente en la agenda pública, cuenta con aceptación política y los actores conciertan puntos mínimos. En este estudio se examinarán las razones por las cuales esta reforma en particular remontó posiciones en el interés y en la agenda, cómo mantuvo el interés político de los tomadores de decisiones, para finalmente extraer recomendaciones sobre cómo aprovechar las ventanas de oportunidad que permiten el cambio de las políticas públicas en un momento dado.

## 2. POLÍTICAS Y VENTANAS DE OPORTUNIDAD

Cuando se trata de definir las políticas públicas (en adelante PP), habitualmente se señala que estas son las opciones, los modelos o formas de organizar las relaciones de una sociedad. Estas opciones son generalmente expresadas a través de normas que definen la acción del Estado, marcos normativos que regulan la actividad de los ciudadanos o grupos o, simplemente, con un Estado que realiza o deja de realizar determinadas acciones.

El respeto a este contrato social se refleja en la llamada gobernabilidad, es decir, la estabilidad social, económica y política. Sin embargo, siguiendo a Stiglitz<sup>1</sup>, dado que el contrato social se basa en nociones de equidad, es un contrato intergeneracional incompleto. Las intervenciones que se convierten en PP afianzan o modifican el contrato social así como también limitan el campo de acción de las siguientes administraciones, en la medida en que estas PP representan la tendencia que prima en la sociedad en un momento dado. Óptimamente, las PP cambian cuando las prioridades, modelos o relaciones cambian. Por ello, hay una relación directa entre la gobernabilidad y el hecho de que las PP representen adecuadamente los valores y las opciones ciudadanas.

Es en ese sentido que las agendas de gobierno evalúan las opciones y se componen de políticas que toman la forma de propuestas. Estas últimas, por efecto del debate y la negociación política, se transforman

---

1 Citado por Lahera (2004: 7).

en agendas que contienen políticas viables. Como menciona Lahera (2004: 20-21), la agenda pública ordena unos valores sobre otros, aunque sea de manera implícita: los intereses particulares compiten y confluyen en la formación de las PP. Sin embargo, existen PP que llegan a la agenda por una concurrencia de factores distintos y se colocan como primera prioridad aun cuando no estuvieron en el listado de políticas viables o, siquiera, en el debate y negociación original.

¿Qué hace que una política ingrese a la agenda prioritaria? Básicamente, la concurrencia de tres factores: (i) la existencia de un problema percibido por los ciudadanos; (ii) un alineamiento de las fuerzas políticas para abordar el problema; y, (iii) una solución técnica adecuada y disponible para mejorar o resolver el problema. John Kingdon (1984) llama a esta confluencia de factores una *ventana de oportunidad*<sup>2</sup>, es decir, la convergencia de un *problema*, un *político* con poder para cambiar la situación y una *política* que resuelve la dificultad<sup>3</sup>.

Casi naturalmente, estas ventanas de oportunidad se presentan cuando hay un cambio de gobierno, acontecimientos socialmente traumáticos, una demanda social o ciclos políticos. Y esta misma ventana se cierra, siempre siguiendo a Kingdon (1984), cuando existe la percepción de que el problema ya está resuelto, cuando la situación se aleja del interés social, cuando hay un cambio de administración o cuando no existen alternativas viables. Aun cuando las ventanas de oportunidad suelen presentarse de manera extraordinaria e impredecible, es cierto

---

2 Según Kingdon (1984: 173-174), una “ventana de oportunidad política es una ocasión propicia para que los partidarios de ciertas propuestas las defiendan, o para que consigan que se preste atención a los problemas que consideran prioritarios (...). Estas ventanas de oportunidad política permanecen abiertas durante breves periodos. Si los participantes en el proceso político no las aprovechan, deberán esperar a que surja otra nueva oportunidad”.

3 Acuñada en los años ochenta, la definición de Kingdon (1984) no ha sido superada sino complementada por otros teóricos. Sin embargo, Kingdon se concentra en cómo ingresa una política en la agenda, en la fase inicial de diseño. Autores como Grindle y Thomas (1991) se enfocan en la implementación.

también que es posible prever oportunidades de esta naturaleza cíclicamente. Por otro lado, es característico de estas ventanas de oportunidad su corta duración y muchas veces sus resultados difíciles de pronosticar, pudiéndose perder el control de los efectos. Por ello, muchos enfrentan el dilema de utilizar o no la oportunidad por el riesgo que implica la existencia de numerosas variables fuera de su control.

En el mediano plazo, los temas debatidos tienen diversos grados de concreción: algunos se realizan, otros solo parcialmente. Algunos son superados u olvidados. El caso de la reforma del Servicio Civil peruano entró a la agenda ajustándose a la definición de ventana de oportunidad que describe la teoría. Analizando la información disponible, la opinión pública, los intentos de reforma, las propuestas sobre la mesa, así como el interés que despertó en los políticos, el inicio de la reforma del Servicio Civil peruano se ajusta perfectamente al modelo de Kingdon.



### 3. EL INICIO DE LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL PERUANO

Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic (Echebarría 2006, cap. 16: 421-446) reportan que desde 1937 existen en el Perú entidades encargadas a nivel central de la gestión de los recursos humanos en el sector público, así como las normas respectivas. Sin embargo, señalan que al 2004 no se lograba consolidar un Sistema de Servicio Civil pues coexistían en el Estado un régimen laboral público y privado, además de contrataciones temporales, falta de prácticas permanentes en la organización del trabajo, del empleo, del desarrollo y del rendimiento. Las autoras precisan que “los subsistemas que presentan mayores disfuncionalidades son los de planificación y gestión de la compensación, regidos por prácticas de negociación interna, altamente politizados y desposeídos de mecanismos y sistemas de información que puedan mejorar su desempeño en el corto plazo” (Echebarría 2006: 421).

Así, el citado documento publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluía que de los cinco índices de evaluación de los sistemas de servicio civil, el Perú no superaba el puesto 13 en ningún caso entre los 18 países evaluados.

## Situación del Servicio Civil peruano respecto de otros países de América Latina (18 países)

| Criterio/Índices de evaluación  | Puesto |
|---|--------|
| Eficiencia  | 15     |
| Mérito  | 13     |
| Consistencia estructural (prácticas de gestión, capacidad directiva, etc.)                            | 15     |
| Capacidad funcional (competencia del personal, flexibilidad, etc.)                                    | 15     |
| Capacidad integradora<br>(clima laboral, conflictividad, intereses adecuadamente representados, etc.) | 15     |

Fuente: Echebarría (2006).

### 3.1. Intentos de reforma

Entre 1991 y 1995, durante el primer gobierno de Alberto Fujimori, se produjo la primera tensión entre los actores centrales en materias relacionadas con el empleo público: el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El INAP proponía una reforma integral en el empleo público, mientras el MEF estaba concentrado en reducir la planilla pública. Entre tanto, se creaban agencias, denominadas “islas de eficiencia”, en las cuales se establecían nuevas reglas de juego para los servidores públicos, iniciándose el uso del régimen laboral privado normado por el Decreto Legislativo 728 en el Estado. Por otra parte, se compraron renuncias y se produjeron despidos masivos en el sector público tras evaluaciones de cuestionable calidad. No se ha podido establecer el número exacto de personas perjudicadas por la medida de recorte, pero a inicios de la década del 2000 alrededor de cuatrocientos mil afectados por estas renuncias forzadas y despidos presentaron expedientes completos y solicitaron reparaciones al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Entre 1995 y 1997 hubo un segundo intento de reforma. Con el INAP disuelto, esta vez los actores eran la PCM y el MEF. Una vez más, tuvieron posiciones encontradas sobre la reforma: mientras que en la PCM se “diseñó un esfuerzo bastante comprehensivo de reforma de la administración pública, que incluía la modernización global de la gestión de los recursos humanos” (Cortázar 2012: 6), en el MEF el objetivo era el recorte y control del gasto. La discusión quedó zanjada con la intervención del propio presidente Fujimori, quien no estaba dispuesto a pagar nuevamente los costos políticos de una medida laboral de envergadura. Cortázar agrega que el asunto quedó en manos del Congreso, “a donde se enviaron en 1997 las propuestas de ley elaboradas en el intento de reforma liderado por la PCM, pero ellas nunca fueron discutidas por los parlamentarios” (Cortázar 2012: 6).

En julio del 2001, el Gobierno de Transición presidido por Valentín Paniagua entregó al gobierno de Alejandro Toledo el “Informe de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal en la Administración Pública Central”<sup>4</sup>, el cual representa uno de los mayores esfuerzos para caracterizar el empleo público en el Perú<sup>5</sup>. El Informe contiene recomendaciones que van desde la formulación de un nuevo régimen de carrera administrativa para los funcionarios y profesionales a la que se ingrese por concurso público, que ponga énfasis en la profesionalización y en otorgar garantías de permanencia, hasta propuestas de reglas remunerativas y sancionatorias en un esquema más acorde con sistemas modernos de relaciones laborales. Dos de sus recomendaciones más claras fueron que la carrera debía estar orientada al sector profesional y que se implemente para un nuevo modelo de contrato administrativo que reconozca los derechos de los trabajadores.

---

4 Véase en: <[http://www.mintra.gob.pe/contenidos/legislacion/servidores\\_publicos/informe\\_final.pdf](http://www.mintra.gob.pe/contenidos/legislacion/servidores_publicos/informe_final.pdf)>.

5 Véase el anexo.

En el ámbito institucional, el Informe recomienda crear una Dirección Nacional adscrita a la PCM encargada de supervisar y controlar la carrera administrativa, así como un Tribunal Administrativo como última instancia en la resolución de los asuntos que competen al personal de la administración pública.

Pero si bien el Informe precisaba los temas de la agenda, no fue hasta que se cuestionó el salario asignado al presidente Toledo que se “gatilló una discusión mayor sobre los salarios y beneficios previsionales de los altos directivos públicos” (Cortázar 2012: 6). El Congreso asumió esta vez la iniciativa en el asunto y en el 2004 aprobó la Ley Marco del Empleo Público (LMEP). Cabe mencionar que hasta entonces el Congreso se había mantenido al margen de la discusión, ello debido a que, salvo en contadas excepciones, este legisla en materias priorizadas por el Ejecutivo y rara vez se enfrenta a él. Sin embargo la LMEP, dada la complejidad, la falta de claridad en los costos de la reforma y la falta de consensos, aplaza su aplicación hasta la promulgación de otras cuatro leyes derivadas. Es decir, la norma no podía ser implementada hasta que no se promulgaran las normas vinculadas a remuneraciones, carrera pública, directivos públicos y sanciones. De hecho, las normas no han sido aprobadas hasta la fecha.

Al final del gobierno del presidente Toledo (2005-2006) se produce un intento más de reforma desde el Ejecutivo: en este caso, la propuesta reivindicaba el modelo estatutario y solo pretendía ajustes legales, presumiendo la idoneidad de lo que existía. La oposición vio esta reforma como un medio para incorporar partidarios en los puestos públicos y, dentro del propio gobierno, el MEF criticó la iniciativa por falta de base técnica suficiente y, nuevamente, por no tener costos claros. El bloqueo final fue una combinación interna (MEF) y del Congreso, en especial de los parlamentarios apristas, pues ya había sido elegido el presidente García y esta reforma no estaba en su agenda prioritaria.

### 3.2. La ventana de oportunidad

Todos los intentos de reforma de los últimos años habían fallado. Sin embargo, en el 2008 se produce una situación especial que no es sino la confluencia de factores que abren la ventana de oportunidad para iniciar la reforma del Servicio Civil peruano: el tema gana importancia y cuenta con aceptación política, los actores acuerdan una agenda mínima y la reforma se inicia. La pregunta es por qué, a pesar de haber estado en la agenda pública en numerosas ocasiones así como por la envergadura del problema a afrontar, no llegó a concretarse antes. ¿Cuál es y por qué se abre la ventana de oportunidad para esta reforma?

En primer lugar, el gabinete ministerial era propicio a las reformas. El presidente García conforma la Comisión Presidencial de Reforma del Estado (COPRE) y nombra a una de sus ministras como presidenta de la COPRE. Viene al caso anotar que la presidenta de la COPRE había formado parte de la Comisión Multisectorial que preparó el Informe entregado por el presidente Paniagua a su sucesor y conocía el tema del empleo público bastante bien. Además, había estado a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, donde el tema era tratado con frecuencia.

En segundo lugar, el nuevo Ministro de Trabajo tenía como meta personal resolver el problema de aquellos contratados por el Estado sin derechos (servicios no personales - SNP) así como la contingencia fiscal. Sobre este último punto, el Ministro insistía en que estos casos iban con frecuencia al Poder Judicial y los jueces aplicaban reglas laborales y no administrativas. Su interés en el Consejo de Ministros para tratar el tema impulsa también otro encargo: ver la situación del personal de la administración pública. Ambas autoridades, cada cual a su manera, conjugaban las habilidades de un técnico-político, es decir,

alta capacidad de presentación y análisis, pleno conocimiento de los aspectos institucionales, así como sentido de oportunidad.

Por otro lado, a fines del gobierno de Alejandro Toledo se había logrado “cerrar” el régimen pensionario de la Ley 20530, que creaba un sistema “espejo”: cada aumento en el personal activo era inmediatamente reflejado en los pasivos. El sistema trajo como secuela el congelamiento de la planilla pública y la consiguiente creación de subterfugios para poder incrementar las remuneraciones a los trabajadores del Estado. Así, la tercera condición fue el cierre definitivo del régimen en el 2005, dándole mayor factibilidad técnica y costos tolerables a la reforma.

En cuarto lugar, el presidente García estableció a comienzos de su gobierno una medida política de tope salarial que restringió la capacidad de reclutamiento de personal de calidad y, en menor medida, propició la salida de otros. Si bien la disposición pareciera incluso contradictoria, se apoyaba en la falta de criterios de selección transparentes y públicos que justificaran el pago de altas remuneraciones, las cuales habían sido fijadas arbitrariamente en los años precedentes.

La ventana de oportunidad se perfecciona cuando además se cuenta con el instrumento legal: en el 2008 el Congreso delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar para facilitar la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos de Norteamérica. Aunque algunos cuestionaron que el Servicio Civil fuera parte de la agenda de implementación del TLC, el equipo de reforma liderado por el Ministro de Trabajo puso los temas en una perspectiva más amplia.

Aun cuando parecían estar dadas todas las condiciones para colocar al Servicio Civil en la agenda gubernamental, la pregunta era si en esta oportunidad podría concretarse: los temas debatidos tienen diversos grados de concreción, pues algunos se realizan y otros solo de manera parcial. Algunos son superados u olvidados. La relación entre las ventanas de oportunidad y las reformas es que, juntas, constituyen mejores escenarios

para poder hacer cambios de dirección. En este caso, el tema pasó a la agenda debido a que los acontecimientos y condiciones políticas generaron una ventana que fue aprovechada por el Ministro de Trabajo y su equipo, elaborando una propuesta básica que respondía a las principales preocupaciones de la PCM y el MEF. Por otro lado, se avanza porque los actores de los intentos de reforma anteriores (MEF y PCM) tienen a un tercer actor (Trabajo) que recompone el escenario de la gestión y los saca de la situación de empate en la toma de decisiones (Cortázar 2012: 24). Agrega Cortázar que el equipo de reforma congregaba a profesionales que habían trabajado en sucesivos esfuerzos de reforma de la administración, algunos incluso como directivos públicos en administraciones previas. Se trataba así de “un grupo con vasta experiencia de consultoría y gestión en temas de reforma del Estado, que conocía con mucho detalle tanto los esfuerzos previos de reforma del servicio civil como la compleja legislación vigente en la materia; y que además tenía conocimiento directo de los mecanismos formales e informales mediante los cuales se tomaban decisiones en el Estado peruano” (Cortázar 2012: 8).

### Diagnóstico: problema sistémico



Elaboración: Equipo de reforma del Servicio Civil, 2008

En este escenario y ante la posibilidad real de acción gubernamental que se presentaba, el equipo planeó atacar los problemas sistémicos (véase el gráfico anterior) diagnosticados en varias oportunidades dando pie a otras tantas normas.

El plan del equipo del Ministro de Trabajo incluía una serie de normas que entrarían en el paquete legislativo del TLC. Sin embargo, el tiempo determinó que solo cuatro pasaran al Consejo de Ministros, previa aprobación del presidente García y del Ministro de Economía. El siguiente cuadro resume las normas y su contenido.

| Problema  | Propuesta   | Norma      |
|---|---|------------|
| Ausencia de un organismo “cabeza de sistema” que gestione recursos humanos.   | Creación e implementación de organismo rector.  | D. L. 1023 |
| No se recluta formalmente profesionales altamente capaces   | Cuerpo de gerentes públicos   | D. L. 1024 |
| Ausencia de sistemas de evaluación  | Evaluación permanente para:<br>1) Capacitar al de rendimiento insuficiente;<br>2) Reconocer y premiar al eficiente: ascensos, retribución y reconocimiento moral;<br>3) Separar al personal incompetente. | D. L. 1025 |
| No hay políticas ni programas de capacitación   | Normas sobre capacitación y fondo de capacitación   | D. L. 1025 |
| Inflexibilidad de régimen de carrera limita esfuerzos para racionalizar personal, especialmente en regiones y municipalidades | Programa facultativo de optimización  | D. L. 1026 |

Elaboración: Equipo de reforma del Servicio Civil, 2008

En junio del 2008 fueron aprobadas las normas mencionadas en el cuadro así como un nuevo régimen de contratación temporal para el Estado (Decreto Legislativo 1057, Sistema de Contratación Administrativa de Servicios), tema que fue el interés primario de quien recibió el encargo de trabajar la reforma.

Entre la configuración de la ventana y la definición de la política pública pasaron menos de seis meses, dando pie a la siguiente etapa, es decir, la puesta en funcionamiento. Sin embargo, es importante mencionar que las normas producto de la ventana de oportunidad no traían definiciones exigentes sino que el equipo de reforma planteó reglas que daban espacio para, mediante reglamentos internos, ir desarrollando al Servicio Civil bajo los conceptos de gradualidad y habilitación: en la medida en que se lograran éxitos, estos favorecerían el avance hacia reformas más complejas y conflictivas.



#### 4. DE LA IDEA A LA REALIDAD

Hacia noviembre del 2008 ya había sido nombrado el primer Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, donde se encontraban representados los sectores que estuvieron en pugna durante todos los intentos de reforma (la PCM y el MEF). Al mes siguiente, en diciembre, dio inicio a sus operaciones.

Las primeras decisiones buscaron mostrar avances que respaldaran aquellas que se habrían de tomar en el futuro. De hecho, el Consejo Directivo apostó a la convocatoria de la primera promoción de gerentes públicos mientras los demás equipos de SERVIR se constituían y fortalecían. La decisión se basó en la constatación de que los procesos de selección podrían recaer en el sector privado, con amplia experiencia en la materia. Además, la intervención privada evitaba la injerencia política, logrando el respaldo ciudadano. Por otra parte, se asumió una política de información constante al Presidente de la República por medio de memorandos cortos y al Consejo de Ministros, de presentaciones. Ello mantuvo abierta la ventana de oportunidad y redundó en la aprobación de las normas base para los siguientes pasos de la implementación (asignación presupuestal, escala remunerativa, régimen laboral de los gerentes públicos, etc.).

Luego de tres años de operación, SERVIR ha puesto en funcionamiento el Cuerpo de Gerentes Públicos y cuenta con 190 profesionales seleccionados entre más de 8.000 postulantes a nivel nacional; ha evaluado en línea a más de 6.000 trabajadores de todas las regiones en

materias de inversión pública y contrataciones; ha formado redes de recursos humanos en la mitad de los gobiernos subnacionales; ha puesto a disposición del Congreso dos proyectos de ley para desarrollar la política pública en lo referente a directivos y empleados de confianza así como prohibiciones e incompatibilidades; ha resuelto más de 20.000 mil expedientes sobre empleo público en las dos salas del Tribunal del Servicio Civil; ha ganado tres premios de Buenas Prácticas Gubernamentales; y, también, su experiencia ya ha sido compartida con todos los países de la región en diversos eventos y pasantías. La calidad de todos los indicadores reportados por el BID en los años 2003 y 2006 se ha duplicado según el nuevo informe de Iacoviello y Zuvanic (2010), que actualiza la información del Perú. Cabe mencionar que el equipo profesional de SERVIR se convirtió rápidamente en un referente para otras agencias estatales y se desarrolló un sistema interno de promoción de los más jóvenes a puestos de mayor importancia a través de concursos transparentes y abiertos.

## 5. LA LARGA AGENDA DE LOS PRÓXIMOS AÑOS

Tras un inicio auspicioso, los retos para llevar adelante una reforma exitosa son varios. Las reformas *burocráticas* —es decir, las reformas *hacia adentro* de la administración pública— suelen ser difíciles de mantener pues no dan réditos a corto plazo. Los gobiernos que solo administran (ni inician ni terminan) las reformas a veces buscan medidas efectistas para lograr algún impacto en los ciudadanos durante su período. Como muestra la evidencia internacional en materia de reformas de servicios civiles, lo óptimo es que la implementación sea gradual y de largo plazo, lo que implica varios cambios de gobierno. Como ya se mencionó, los intentos para reformar el Servicio Civil peruano en los últimos veinte años se frustraron y resulta una enorme responsabilidad no dejar que esta también se frustre. Por ello, la larga lista de tareas pendientes deberá resolverse en función de las oportunidades que el escenario político y técnico vaya abriendo.

Entre las tareas pendientes está, en primer lugar, generar información de calidad que permita gestionar el Servicio Civil. De acuerdo con diversas fuentes (registro de planillas del MEF, registro de SERVIR, ENAHO, SUNAT), el número más creíble de servidores públicos es de 1,3 millones de personas (7% de la PEA), pagadas con uno de cada cuatro nuevos soles del Presupuesto General de la República, cuyas retribuciones están reguladas por más de 400 normas diferentes. Esta misma información básica indica que el 25% de los servidores públicos pertenece al régimen temporal del Contrato Administrativo de

Servicios (CAS), y la edad promedio del servidor público está entre 45-50 años. SERVIR cuenta con un registro de más de seiscientas mil fichas completas de servidores públicos, pero, dada la movilidad que se ha producido en el 2011 (han cambiado las administraciones del Gobierno Central, de las regiones, de los municipios así como de los otros poderes del Estado), es probable que ya esté desfasado. El registro de planillas del MEF compite por la misma información. Así, uno de los retos más importantes radica en realizar un esfuerzo conjunto para obtener información consistente y de calidad que permita avanzar más rápidamente en la toma de decisiones.

En segundo lugar, es preciso continuar la ruta fijada por la Ley Marco del Empleo Público. Es decir, regular a los directivos públicos, desplegar un sistema de compensaciones razonable, profesionalizar el servicio al Estado, desarrollar un sistema de evaluación y capacitación confiable así como un sistema único de prohibiciones e incompatibilidades que evite la paralización de los servidores públicos. Dos de estas normas están en manos del Congreso desde febrero del 2011 sin que haya habido pronunciamiento alguno a la fecha, a pesar de que el propio Congreso las solicitó al Ejecutivo.

En el caso de los directivos públicos, hace falta generar capacidades institucionales y gerenciales, pues como la gran mayoría de los altos cargos del Estado han sido calificados como *de confianza* hoy es frecuente su salida, incluso de aquellos cuya función es técnica y no política. Si bien la experiencia de los gerentes públicos de SERVIR ha sido un *laboratorio* eficiente, resulta evidente que se requiere diseñar un sistema que lo amplíe gradualmente y lo aplique a los casi dieciocho mil cargos de responsabilidad que existen en la administración pública.

En cuanto a las compensaciones, es necesario avanzar en el diseño de un sistema que homogeneice y simplifique las remuneraciones en el sector público, hoy complejas y difíciles de administrar. Hasta el

momento, las remuneraciones varían en función del régimen laboral del trabajador, hay una alta dispersión de conceptos que crea desorden en su aplicación y las personas que están bajo el régimen de carrera del Decreto Legislativo 276 cuentan con un sistema que contempla remuneraciones basadas en criterios de antigüedad y carga familiar. Por otro lado, la evidencia muestra que las remuneraciones para el personal más calificado son bajas en comparación con el sector privado, mientras que los menos calificados reciben compensaciones más altas que sus pares privados. Información recogida por SERVIR reporta que en varias instituciones públicas el diferencial remunerativo entre un chofer y un ingeniero *senior* es de alrededor de US\$100. Así, la tarea pendiente es ordenar gradualmente las compensaciones. Una manera sencilla y acotada podría ser iniciar el proceso por los directivos públicos —sobre la base de la experiencia de la escala remunerativa de los gerentes públicos, que ha funcionado bastante bien hasta el momento—, o avanzar con escalas para grupos más homogéneos como, por ejemplo, las agencias reguladoras o las entidades vinculadas a la ciencia y la tecnología. Por otra parte, queda pendiente desarrollar un sistema creíble de bonos por el logro de metas institucionales que pueda implementarse, entre otras medidas, dentro del marco de la prudencia fiscal. Esta es, sin duda, una tarea engorrosa y compleja.

En quinto lugar, se requiere construir un Servicio Civil de carrera profesionalizada: ello significa que el ingreso esté asociado al cumplimiento de un perfil de puesto; que este ingreso sea por concurso público de méritos; que la progresión en la carrera se realice por concursos internos; que el trabajo se oriente al cumplimiento de metas institucionales; que no exista inamovilidad en el puesto, y que haya un real período de prueba. Resulta muy importante trabajar para mejorar el nivel de calificación del personal; eliminar la rigidez de las normas; promover la movilidad del personal; crear un sistema de incentivos y

de atracción de talento a la administración pública, así como asegurar el recambio generacional sin perder el conocimiento institucional acumulado. Esta es quizá la tarea más delicada y que definirá el perfil futuro del Servicio Civil peruano.

En sexto lugar, es preciso mejorar en materia de evaluación de conocimientos y, cuando exista mayor información del perfil de los servidores y funcionarios públicos, progresar a la del desempeño. El modelo de SERVIR para realizar evaluaciones de conocimientos ha sido reconocido nacional e internacionalmente por su utilidad y simplicidad. Sin embargo, hace falta desarrollar un sistema de evaluación de desempeño, es decir, que analice competencias y el logro de metas. Estas evaluaciones han sido probadas en diversos países con poco éxito por la complejidad de los puestos y la variedad de funciones que se realizan en los Estados. Un reto importante es lograr que la evaluación aporte a reforzar la capacitación y reduzca las brechas entre lo que el trabajador sabe y lo que necesita saber para desempeñarse mejor. Hoy el Estado gasta alrededor de US\$100 millones por año en capacitar a sus servidores. El reto es *invertir* para que los dineros públicos se destinen a cerrar estas brechas y estimular el buen rendimiento.

Finalmente, se requiere fortalecer el equipo central de SERVIR para llevar a cabo la reforma. Hay algunos datos preocupantes: en los últimos doce meses la rotación de personal de SERVIR ha sido superior a 20% y solo en el 2011 la institución ha tenido cuatro presidentes ejecutivos, uno de los cuales ejerció por apenas tres semanas. Su actual Presidente ejerció interinamente por más de seis meses y recientemente ha sido ratificado en el cargo.

La evidencia muestra que la decisión y el respaldo claros impulsaron y dieron inicio a la implementación de la reforma del Servicio Civil. Esta reforma está en un momento crítico: podría regresar nuevamente al estadio de lo pendiente si no se toman las decisiones necesarias.

Hasta ahora, la nueva administración gubernamental no ha mostrado que la reforma esté en su agenda prioritaria. La única decisión anunciada es la creación de una Escuela de Administración Pública, decisión que cambia el diseño inicial de avanzar hacia un sistema de acreditación de la oferta de capacitación. La Escuela podría tener sentido si no existieran más de 210 maestrías en asuntos públicos en solo nueve ciudades del país que competirían directamente con aquella. El actual gobierno declaró esta iniciativa directamente al Congreso, aunque aun no hay una propuesta legislativa en la mesa.



## 6. A MODO DE EPÍLOGO

Existen muchas teorías acerca de la formación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas<sup>6</sup>, pero pocas han analizado el caso peruano. El inicio de la reforma del Servicio Civil muestra que el concepto de ventana de oportunidad es aplicable a su puesta en marcha, pero aún está por verse si la institucionalidad creada supera los primeros cinco años.

Mientras tanto, queda espacio para discutir acerca de quiénes participan en la formación de oportunidades. ¿Se requieren unidades a cargo de analistas responsables de la investigación en los gobiernos y sus agencias? ¿Cómo participan los partidos políticos en la formación de la agenda pública? Específicamente en el caso peruano, ante la ausencia de un sistema de partidos, ¿cuál es la dimensión de la influencia de los grupos de poder en la apertura o cierre de ventanas de oportunidad?

La fragmentación política peruana, la baja influencia de los servidores públicos y la complejidad de los problemas a afrontar, abre un tema que contiene oportunidades de investigación: el rol de los *think tanks* en la definición de la agenda pública. ¿Qué aportan en el diseño de las políticas? ¿Generan oportunidades? En suma, ¿están influyendo realmente en la agenda? ¿Qué rol juegan los expertos y asesores?

Revisando los acontecimientos del 2008, se observa que lo que diferenció ese intento de reforma de los anteriores fue que políticos

---

6 Para una visión completa de corrientes, posturas y marcos teóricos en materia de formación de políticas, véase Parsons (2007).

con poder y respaldo se apropiaron del diseño, tenían un instrumento poderoso para llevarla a cabo (delegación de facultades para legislar con fuerza de ley) y la propuesta presentada resultó razonable para avanzar sin llegar a extremos. El equipo de reforma capturó la esencia del problema del político y le planteó una estrategia puntual: una reforma progresiva y habilitadora en lugar de pretender una integral y simultánea; el inicio en los directivos públicos —que son menos y generan más cambios— a la luz de las experiencias internacionales, lo cual derivaba en un costo acotado frente a los inciertos costos de una reforma sistémica; y la creación de SERVIR como “dueño” de un proceso que sería largo. En resumen: habilidades políticas, técnicas, factibilidad, costos tolerables, un dueño cierto y flexibilidad en la propuesta. Una mixtura virtuosa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cortázar, J. C. (2012). *Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional: El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano* (2008). Disponible en: <<http://juancarloskortazar.com/wp-content/uploads/2011/08/Impulsando-reformas-institucionales-Scivil-Peru-2008-v2-pagina-web.pdf>>.
- Echebarría, K. (ed.) (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Diálogo Regional de Política. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=737337>>.
- Grindle, M. y J. Thomas (1991). *Public choices and policy change*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Iacovello, M. y L. Zuvanic (2010). *Diagnóstico institucional del servicio civil peruano. Evaluación de los avances en la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Glenview (Illinois) y Londres: Scott, Forest and Company.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.



## **Principales conclusiones de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la administración pública central**

1. En el Gobierno Central coexisten principalmente tres regímenes de contratación de personal:

- Nombrados y contratados bajo el régimen laboral público (Decreto Legislativo 276)
- Contratados bajo el régimen laboral privado (Decreto Legislativo 728)
- Contratados mediante servicios no personales (SNP).

2. Los regímenes laborales se sujetan a principios, criterios y normas disímiles entre sí:

- Régimen público: naturaleza estatutaria, regido por el derecho administrativo
- Régimen privado: naturaleza contractual, se regula por el derecho laboral
- Contratos de SNP: sin regulación legal específica y contenido sin regulación legislativa.

3. Las restricciones en las normas de austeridad, que desde inicios de los años noventa prohibieron el nombramiento y contratación de personal para las tareas de naturaleza permanente, han dado lugar a la falta de

sinceramiento en los Cuadros Analíticos de Personal (CAP) y, consecuentemente, en los Presupuestos Analíticos de Personal (PAP). El resultado ha sido el uso desmedido de contratos bajo la modalidad de SNP.

4. Del estudio y análisis de la información de los sectores (excluyendo aquellos que tienen una carrera administrativa particular como las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, el Servicio Diplomático, Salud y Educación), y que la Comisión recabó directamente, concluye que aproximadamente:

- 45% pertenecen al régimen laboral público
- 15% al régimen laboral privado y
- 40% a servicios no personales.

A estos hay que adicionar el personal que labora para el sector público a través de sistemas de intermediación laboral (empresas de servicios especiales y cooperativas de trabajadores).

5. Los niveles remunerativos del sector público dependen de la modalidad de contratación del personal. Se mantiene únicamente montos similares en lo registrado en la Planilla Única de Pagos (PUP), para los servidores nombrados y contratados bajo el Decreto Legislativo 276, al interior de cada entidad. Sin embargo, a nivel general de la administración pública ni siquiera la PUP es homogénea.

6. Los niveles de ingreso de los contratados bajo el régimen laboral privado o por SNP difieren sustancialmente de sector a sector, cada uno de los cuales tiene escalas particulares o carece de escalas determinadas.

7. Hay relativa correspondencia entre los montos recibidos por los trabajadores del régimen laboral público a través de la PUP (en similar

categoría). Sin embargo, reciben pagos adicionales de diversas denominaciones. Así, los ingresos totales de los trabajadores son distintos aunque ocupen un mismo nivel en la carrera (diferencias dentro de la entidad y en comparación con otras). Los pagos adicionales no tienen carácter remunerativo ni efecto pensionario.



VENTANAS DE OPORTUNIDAD:  
EL CASO DE LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL  
Se terminó de editar en el  
mes de abril de 2012

