

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIOLOGÍA**

**MÁSTER EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

**“Observaciones y dificultades en la
implementación de Ley (2013) del Servicio Civil
peruano”**

Alumno: ANTONY ARTURO MARTÍNEZ TRELLES

Tutor: ELISEO RAFAEL LÓPEZ SANCHEZ

2017

AGRADECIMIENTOS

A mi madre y a mi hermana que son la familia que siempre quise tener, pilares en mi formación como persona.

A Eliseo por el tiempo y dedicación abnegada en este proyecto, por haberme enseñado a diferenciar entre ser profesor y ser maestro

A la familia Muñoz Pretell, por haberme acogido todo este tiempo en Madrid y haberme hecho sentir como en casa.

Y a todas las personas que apostaron por mí, cuando la vida y las circunstancias eran adversas.

Listado de abreviaturas

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

GRH: Gestión de Recursos Humanos

LSC: Ley del Servicio Civil

NGP: Nueva Gestión Pública

SERVIR: Autoridad Nacional del Servicio Civil

SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

TC: Tribunal Constitucional

TSC: Tribunal del Servicio Civil

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	8
1) Capítulo I: Antecedentes de la investigación.....	10
1.1) Aspectos contextuales.....	10
1.2) Justificación para el estudio del Servicio Civil peruano.....	11
1.3) Problema de la investigación.....	12
1.4) Objeto de estudio.....	15
1.5) Relevancia del estudio.....	16
1.6) Objetivos de la investigación.....	17
a) Objetivo general.....	17
b) Objetivo específico.....	17
2) Capítulo II: Fuentes y metodología.....	19
2.1) Técnicas documentales.....	19
2.2) Revisión del tratamiento de la normativa.....	20
2.3) Base de datos oficiales de entidades nacionales e internacionales.....	20
2.4) Entrevistas a los actores del proceso.....	20
2.5) Encuestas.....	21
3) Capítulo III: Marco teórico.....	22
3.1) Conceptos del Servicio Civil.....	22
3.2) Modelos del Servicio Civil.....	26
3.3) El Servicio Civil como institución.....	32
3.4) Principios y valores en un Servicio Civil.....	36
3.5) El Servicio Civil en América Latina.....	37

4) Capítulo IV: Desarrollo del Servicio Civil en el Perú.....	46
4.1) Las reformas del servicio civil peruano.....	46
a) Primer ciclo de reformas: Cierre de la carrera administrativa...48	
b) Segundo ciclo de reformas: Modernización del Estado.....	48
c) Tercer ciclo de reformas: Institucionalismo Público.....	49
d) Cuarto ciclo de reformas: Reforma del Servicio Civil.....	50
4.2) Los actores involucrados en el Servicio Civil.....	50
4.3) Los regímenes laborales generales en la administración pública....	52
a) La carrera administrativa.....	53
b) El régimen laboral privado.....	53
c) El régimen especial de contratación administrativa de servicios.53	
d) Diferencia entre los regímenes laborales.....	54
5) Capítulo V: La Ley del Servicio Civil.....	58
5.1) Objeto y finalidad.....	58
5.2) Principios.....	59
5.3) Características del Servicio Civil.....	60
5.4) Ámbito de aplicación y exclusión de la Ley.....	61
5.5) Clasificación de los servidores civiles.....	65
5.6) Los derechos colectivos laborales en el servicio civil.....	68
5.7) Implementación y avances de la Ley.....	70
5.6) Conocimiento de la ciudadanía sobre la Ley.....	72
6) Capítulo VI: La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.....	75
6.1) Finalidad.....	76

6.2) Funciones.....	76
6.3) Atribuciones.....	77
a) Normativa.....	77
b) Supervisora.....	77
c) Sancionadora.....	78
d) Interventora.....	78
e) De resolución de controversias.....	79
7) Capítulo VII: Conclusiones.....	81
8) Capítulo VIII: Recomendaciones.....	84
Bibliografía.....	88

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Enfoques neoinstitucionales.....	34
Tabla 2: Principios del Servicio Civil.....	36
Tabla 3: Países de América latina en la medición del Desarrollo del Servicio Civil.....	39
Tabla 4 : Ciclos de la reforma del Servicio Civil.....	48
Tabla 5: Actores del Servicio Civil.....	51
Tabla 6: Regímenes laborales y sus características.....	53
Tabla 7: Diferencia de los regímenes laborales.....	54
Tabla 8: Principios del Servicio Civil peruano.....	59
Tabla 9: Características del Servicio Civil.....	60
Tabla 10: Ámbito de aplicación y exclusión de la Ley del Servicio Civil.....	61
Tabla 11: Clasificación de los servidores civiles.....	66
Tabla 12: Problemas y propuestas vinculados al Servicio Civil.....	75
Tabla 13: Funciones de SERVIR.....	76
Tabla14: Resolución de controversias en el Servicio Civil.....	80
Imagen 1: Desarrollo del Servicio Civil en América Latina.....	38
Imagen 2: Síntesis cronológica del Servicio Civil peruano.....	47
Imagen 3: Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al Régimen del Servicio Civil.....	71
Gráfico 1: Carreras especiales que componen las administración pública.....	55
Gráfico 2: Objeto y finalidad de la Ley del Servicio Civil.....	58
Gráfico 3: Finalidad de SERVIR.....	76

Resumen Ejecutivo

En el presente trabajo, abordaremos las dificultades y consecuencias en la implementación de la Ley del Servicio Civil del Perú en el sistema administrativo de la gestión de recursos humanos del sector público. En ese sentido, en el desarrollo del proyecto de investigación podremos observar el punto de inicio del servicio civil y su evolución desde el punto de vista de la gestión como las variaciones normativas que se han venido estableciendo en la carrera del servicio civil.

De igual forma, notaremos como el sistema político ha influenciado en la gestión de recursos humanos del sector público, determinando de esta manera el modelo de carrera pública que ha sido adoptado y propuesto en la Ley del servicio civil, en el que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) juega un papel muy importante como ente rector de este sistema administrativo.

ABSTRACT

In this paper, we will discuss the difficulties and consequences in the implementation of the Civil Service Law of Peru in the administrative system of human resources management in the public sector. In that sense, in the development of the research project we can observe the starting point of the civil service and its evolution from the management point of view, as well as the normative variations that have been established in the civil service career.

Like wise, we will note how the political system has influenced the management of human resources in the public sector, thus determining the public career model that has been adopted and proposed in the Civil Service Law, in which the National Authority of Civil Service (SERVIR) plays a very important role as the governing body of this administrative system.

Introducción

El presente trabajo de investigación, es un tema novedoso en la administración pública peruana, debido a que la Ley del Servicio Civil (2013) se encuentra en pleno proceso de implementación, por lo cual ha sido de nuestro interés hacer un análisis de las principales observaciones y dificultades que atraviesa su aplicación en la gestión de recursos humanos del sector público. Por lo expuesto, nuestro proyecto de investigación consta de ocho (08) capítulos, cada uno de ellos contiene información relevante que es empleada para desarrollar el objeto de estudio de la investigación.

En el primer capítulo denominado antecedentes de la investigación, narraremos el contexto en el que se encuentra el servicio civil, la justificación de por qué hemos elegido el servicio civil como tema de investigación, el objeto de estudio y su relevancia, como los objetivos que planteamos en la investigación

El segundo capítulo es metodológico, debido a que establecemos las principales técnicas documentales utilizadas (análisis bibliográfico, artículos académicos, principales noticias de medios de comunicación, entre otros), de igual forma, revisamos el tratamiento de la actual normativa sobre el servicio civil, recurrimos a base de datos oficiales de entidades nacionales e internacionales, analizamos una encuesta realizada a nivel nacional y recogemos entrevistas realizadas principalmente a algunos actores del proceso; en ese sentido, hemos denominado a este capítulo fuentes y metodología.

En relación al tercer capítulo, es la parte doctrinaria del trabajo, debido que tratamos el marco teórico en el cual desarrollamos los conceptos y los modelos del servicio civil y observaremos al servicio civil desde la corriente del institucionalismo, desatacando los principios y valores de la carrera administrativo y finalmente narramos la situación actual del servicio civil en los diferentes países de América Latina.

Este capítulo cuarto, lo hemos denominado desarrollo del servicio civil en el Perú, donde explicamos las cuatro reformas del servicio civil peruano desde el año 1990 a la fecha, mencionamos a todos los actores involucrados y explicamos de manera detallada los regímenes laborales generales que coexisten en la administración pública peruana.

En el quinto capítulo, aterrizamos en la norma objeto de estudio, la Ley del Servicio Civil, en la que describimos el objeto y finalidad de la Ley, los principios, sus principales características, el ámbito de aplicación y exclusión de la Ley sobre ciertas entidades del Estado, como se ha realizado la clasificación de los servidores civiles, la tratativa que realiza sobre los derechos colectivos laborales la Ley del servicio civil, las principales novedades de cómo se encuentra la implementación y últimos avances de la Ley y cuál es conocimiento que tiene la ciudadanía sobre el último intento de cambiar la gestión de recursos humanos en el sector público materializada en la Ley del Servicio Civil.

El sexto capítulo, aborda al ente rector del servicio civil, es decir de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, indicamos su finalidad, sus principales funciones, sus atribuciones como ente rector.

En el sexto capítulo, establecemos de manera clara y precisa las conclusiones a las que hemos aterrizado luego de haber desarrollado y analizado todo lo relevante al servicio civil. Por último, en el octavo capítulo, denominado “Recomendaciones” señalamos algunas propuestas para perfeccionar la Ley del Servicio Civil y la gestión de recursos humanos en la administración pública.

Los invitamos a conocer la carrera pública en el Perú, a través del presente proyecto de investigación para que sirva de insumo al debate que se viene realizando sobre la Ley del Servicio Civil.

CAPÍTULO I

1) ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1) Aspectos contextuales

El desorden del empleo público en el Perú no es un tema actual, viene discutiéndose desde hace décadas en el país. Los gobiernos de turno no han sido capaces de ordenar la gestión de recursos humanos en el Estado, todo lo contrario, se han seguido creando puestos en la administración pública sin sustento técnico-legal, es así que la falta de criterio y de profesionales capacitados para ejercer cargos públicos es una dificultad en la burocracia peruana, sumado a esto la diversidad de regímenes laborales con derechos y deberes distintos para los trabajadores públicos y varios ensayos de propuestas normativas que no han logrado ordenar el empleo público en el Perú.

Este contexto, ha sido mostrado por el Poder Ejecutivo¹ en el en el año 2012 a través del proyecto de ley² que presentó ante el Congreso de la República (Parlamento) para la aprobación de la nueva Ley del Servicio Civil.

“La gestión de los servidores civiles en el Perú se ha caracterizado por su complejidad y por la falta de una planificación y dirección coherentes. Ello ha sido producto de la coexistencia de distintos regímenes laborales con diferentes reglas de juego, del abuso de contrataciones temporales, de la distorsión del sistema de remuneraciones, de la alta dispersión legislativa existente, del incumplimiento del principio de mérito estipulado en las distintas normativas y de la ausencia de un ente rector y una política de Estado para la gestión del servicio civil. Han sido varios intentos de

¹ **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007)**

Artículo 2º.- Conformación del Poder Ejecutivo.- El Poder Ejecutivo está integrado por:

1. La Presidencia de la República. 2. El Consejo de Ministros. 3. La Presidencia del Consejo de Ministros. 4. Los Ministerios. 5. Entidades Públicas del Poder Ejecutivo.

² Proyecto de Ley N° 1846/2012-PE. “Ley del Servicio Civil”.

reforma en esta materia en los últimos años, pero los resultados no han sido los esperados.”

En ese sentido, con el ánimo de ordenar la gestión de recursos humanos en el sector público se emite la “Ley del Servicio Civil”, la cual fue publicada el 04 de Julio de 2013 en el diario oficial “El Peruano”, siendo el último intento que se ha realizado en el Perú para ordenar la gestión de recursos humanos en la administración pública.

1.2) Justificación para el estudio del Servicio Civil peruano

La Ley del Servicio Civil en el Perú, se encuentra en un proceso embrionario dado que el último intento de reforma del empleo público se ha dado en el año 2013 y su reglamento emitido en el año 2014; además, la fase para su implementación aún se realizará en un plazo no máximo de seis (6) años³; es decir, a la fecha aún no se encuentran laborando bajo este nuevo régimen de contratación profesional ningún empleado público, lo que implica que es un tema novedoso y poco estudiado en la administración pública peruana.

De igual forma, a través del análisis que pretendemos realizar, podremos establecer si en la gestión de recursos humanos del sector público realmente se realizarán cambios sustanciales o si esta nueva Ley del Servicio Civil es un ensayo más dentro de todos los intentos de reforma que se han venido planteando durante décadas en la burocracia peruana.

Así mismo, la dación de la Ley del Servicio Civil ha creado grandes resistencias principalmente de las centrales sindicales de la administración pública peruana y en los grupos políticos de izquierda dentro del Parlamento nacional, lo que ha generado que se planteen medidas legales (Acciones de Inconstitucionalidad)⁴

³ **Ley del Servicio Civil (2013) Disposición Complementarias Transitorias. Primera. Implementación progresiva de la Ley.-**

La implementación del régimen previsto en la presente Ley se realiza progresivamente, y concluye en un plazo máximo de seis (6) años, conforme a las reglas de gradualidad que establecen las normas reglamentarias, en el marco de la programación de las leyes anuales de presupuesto.

⁴ <http://peru.com/actualidad/politicas/ley-servicio-civil-presentaran-demanda-inconstitucionalidad-noticia-148953>

y medidas políticas (huelgas, protestas, entre otros)⁵ contra la reforma del servicio civil, lo que hace que sea un tema controvertido en la esfera pública y existan diferentes visiones de qué modelo de servicio civil requiere la administración estatal.

Finalmente, debemos señalar que la gestión de recursos humanos en el sector público peruano es un “sistema administrativo”, así como cada órgano del cuerpo humano cumple una función determinada para el normal y vital desarrollo de una persona, de igual manera los sistemas administrativos cumplen una función específica en la administración pública para un correcto funcionamiento en un ámbito específico de los servicios públicos que el Estado debe brindar a todos los ciudadanos. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007) tiene una definición propia del término:

“Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la Administración Pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso”.

Por lo que, si la Ley del Servicio Civil impacta de manera positiva dentro del sistema administrativo de la gestión de recursos humanos del Estado⁶ generará institucionalidad en el empleo público y eficiencia en los servicios que los trabajadores brindan a la ciudadanía, caso contrario, será una derrota política para los sectores que la promueven.

1.3) Problema de la investigación

El caso objeto de investigación son las “Observaciones y dificultades en la implementación de la Ley (2013) del Servicio Civil peruano”, para esto debemos

⁵ <http://peru21.pe/politica/cgtp-anuncia-huelga-nacional-indefinida-trabajadores-estatales-2133164>

⁶ Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (2008).

Artículo 2.- Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos

indicar en principio que el Perú hasta el año 2011 se encontraba el puesto doce (12) de diecisiete (17) países de América Latina en el desarrollo de su servicio civil. De las tres clasificaciones, nivel bajo de desarrollo (entre 0 a 39 puntos), nivel de desarrollo promedio (entre 40 a 59 puntos) y nivel alto o sistemas profesionales (entre 60 a 100 puntos), el Perú califica como de nivel de bajo desarrollo con veintinueve (29) puntos. (Mercedes Iacoviello y Mariana Chudnovsky, 2015). Sin embargo, en el año 2015 obtuvo un puntaje de cuarenta y un (41) puntos, lo que hace que se encuentre dentro de un nivel de desarrollo promedio (SERVIR, 2016).

En ese sentido, partimos como punto de referencia que en el Perú empiezan a notarse grandes cambios en la gestión de recursos humanos del sector público, debido a que en solo cuatro (4) años ascendió doce (12) puntos en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Lo expuesto líneas arriba, es a nivel comparativo con otros países de la región, pero consideramos que dicha problemática también debe ser observada interna y directamente con la gestión de recursos humanos de la administración pública peruana, por lo tanto, ahora comentaremos la problemática desde adentro de la burocracia.

El Perú contaba con 1 400 000 servidores públicos al año 2014, si tomamos en cuenta que en el año 2004 la administración pública tenía un promedio de 1 026 000 servidores públicos, podemos afirmar que cada año ingresan a laborar a la administración pública un promedio de 40 000 empleados públicos, lo que implica un crecimiento en la planilla del Estado. (SERVIR, 2016).

En efecto, el Poder Ejecutivo señala lo siguiente sobre el crecimiento de la planilla del Estado:

“(…) se mantiene la tendencia del incremento del costo de la planilla desde hace más de diez años. Así, entre el 2000 y el 2011 se ha incrementado el costo de la planilla en un promedio de 9% anual. Si en el año 2000 el costo

de la planilla era de 6,200 millones de soles, en el 2011 el costo de la planilla fue de 22,300 millones de soles (cerca al 30% del presupuesto público). Este crecimiento no está asociado a un mejor desempeño del sector público, sino que es un crecimiento inercial y sin planificación.”

Como hemos podido apreciar, el Estado peruano invierte cerca del 30% de su presupuesto en la planilla estatal, con la tendencia a incrementarse un promedio de 9% por año, lo que debería verse reflejado en una mejora en el servicio civil.

En relación a las normas que regulan el empleo público en el Perú, existen más de 500 normas de manera dispersa en la normativa que se aplican a 1 400 000 trabajadores del Estado, sumado a esto la planilla pública cuenta con más de 400 concepto de pago y de esta masa de trabajadores el 27 % labora bajo modalidades temporales, a pesar que muchos de ellos se encuentra realizando funciones permanentes en la administración pública. (Poder Ejecutivo, 2013).

Finalmente, como veremos en los capítulos posteriores, el Perú cuenta con quince (15) regímenes laborales, de los cuales doce (12) pertenecen a carreras especiales (diplomáticos, profesores, policías, militares, profesionales de la salud, entre otros) y tres (03) pertenecen al régimen general de los trabajadores públicos de los cuales el 50% de empleados se encuentra laborando de las carreras especiales y el otro 50 % en el régimen general. (SERVIR, 2016).

En relación al régimen general, hacemos mención que este grueso número de trabajadores (700 000) tienen deberes y derechos distintos pese a realizar las mismas funciones, inclusive laborando en la misma entidad, como lo ha señalado el Poder Ejecutivo⁷:

“La coexistencia de los tres regímenes laborales (D. Leg 276, D. Leg 728 y CAS) ha generado desorden administrativo, distorsiones y desmotivación del personal al promover una estructura deficiente de incentivos para los trabajadores. La existencia de trabajadores que responden a regímenes

⁷ *Ibidem*

laborales distintos y con reglas diferenciadas, pero realizan funciones o ejercen cargos similares genera serias distorsiones. Así por ejemplo, se generan problemas entre el personal de distintos regímenes por la disparidad de remuneraciones percibidas. De esta manera, los servidores que pertenecen al régimen privado (D. Leg 728) cuentan con mejor nivel remunerativo que los de la carrera pública (D Leg 276), pese a realizar funciones similares.”

La Ley del Servicio civil es un régimen laboral general más dentro de la administración pública (en total serían cuatro (04) regímenes laborales) siendo una de sus finalidades que 700 000 trabajadores estatales se trasladen de manera voluntaria al nuevo régimen laboral denominado “Servicio Civil”, aunque en un primer momento se intentó que ciertas entidades públicas sean exoneradas del ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil, sin ningún sustento técnico, lo cual generó un problema en la legitimidad de su implementación, más aún cuando existen diversos proyectos de ley en el Congreso de la República que esperan ser debatidos y de ser el caso aprobados para que se excluyan de la Ley del Servicio Civil otras entidades del Estado.

1.4) Objeto de estudio

El presente trabajo está orientado a desarrollar y explicar de manera práctica y teórica el impacto de la Ley del Servicio Civil en el sistema administrativo de la gestión de recursos humanos de la administración pública peruana para valorar de esta forma sus resultados y diseñar un plan de mejora sobre el mismo.

Esta nuevo tipo de contratación estatal denominado “servicio civil” consiste en establecer una línea de carrera en el empleo público para los profesionales y técnicos que tengan intereses en laborar dentro de la administración pública. El proyecto de investigación analiza el proceso de implementación de la Ley del Servicio Civil, desde que se presentó el proyecto de Ley por parte del Poder

Ejecutivo en el año 2012 hasta sus primeros resultados; sin embargo, también se harán claras referencias del servicio civil peruano en comparación con el servicio civil de algunos países de América Latina. El periodo al que nos enfocaremos es al comprendido entre el año 2012 hasta la actualidad, dado que su implementación aún sigue en pleno desarrollo; empero, haremos una breve reseña de las últimas reformas del servicio civil desde el año 1990.

1.5) Relevancia del estudio

La Ley del Servicio Civil como hemos señalados líneas arriba es novedosa dado que se ha emitido en el año 2013 y se encuentra en pleno proceso de implementación en la administración pública peruana; empero; su relevancia radica en que en primer lugar, afecta a 700 000 trabajadores públicos que se encuentran laborando en tres (03) regímenes laborales con distintos deberes y derechos y lo que esta Ley plantea es que estos trabajadores se trasladen de manera voluntaria a la carrera del servicio civil, por lo que su éxito o fracaso del servicio civil impactará de manera directa en 700 000 empleados del Estado. Sus consecuencias se demostrarán de manera directa en la calidad de los servicios públicos que brinda el Estado, en el plano económico generará la disminución de la pobreza, una mayor crecimiento económico y del ingreso per cápita, desde el punto de vista político e institucional, mejorará la confianza en el gobierno, la provisión de servicios y de la ejecución presupuestaria y desde el punto de vista de la gestión pública, mejorará la gestión de recursos humanos en la administración pública, lo que implica que se mejore la calidad del gasto de la planilla estatal que como hemos observado, representa el 30 % del PBI (Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 2014).

En tercer y último lugar, en concordancia con lo señalado líneas arriba tendrá repercusiones dentro del institucionalidad. El Perú, de acuerdo al Índice de Competitividad Global del World Economic Forum del año 2016, se encuentra en el puesto ciento seis (106) de ciento treinta y ocho (138) países sobre la

institucionalidad, siendo el factor de la burocracia del Estado el principal problema que se considera para realizar negocios en el país. (Foro Económico Mundial: Índice de Competitividad Global del World Economic Forum, 2016), lo que hace relevante la reforma del servicio civil en los resultados que generará en la institucionalidad.

Estos tres factores, la cantidad de trabajadores y familias a las que se dirige, el impacto en la calidad de los servicios públicos y en la institucionalidad, han sido los elementos de suma relevancia que hemos considerado para abordar la Ley del Servicio Civil.

1.6) Objetivos de la investigación

El presente trabajo de estudio, se circunscribe al tratamiento de los siguientes objetivos académicos:

a) Objetivo general

- Determinar las dificultades y consecuencias en la implementación de la Ley del Servicio Civil en el sistema administrativo de la gestión de recursos humanos del sector público.

b) Objetivos específicos

- Analizar los modelos y tradiciones administrativas del servicio civil existentes en los modelos de administración y determinar el tipo de servicio civil peruano que se pretende implementar.

- Detallar los intentos que se han planteado para reformar la gestión de recursos humanos del sector público y de esta manera establecer el punto de partida de la Ley del Servicio Civil.

- Observar los actores involucrados estableciendo sus funciones y el papel que juegan en la reforma del servicio civil.
- Detallar los regímenes laborales que existen en la administración pública peruana y establecer el impacto de la Ley del Servicio Civil sobre estos regímenes laborales.
- Señalar el rol que cumple la entidad rectora de la gestión de recursos humanos (SERVIR) en la implementación de la Ley del Servicio Civil.
- Comparar los distintos modelos de servicio civil en América Latina y, en base a datos estadísticos realizar un balance del servicio civil peruano en relación con los países de la región.

CAPÍTULO II

2) FUENTES Y METODOLOGÍA

En el presente trabajo utilizaremos métodos empíricos, estadísticos y teóricos para fundamentar nuestra investigación. Recurriremos a fuentes (primarias y secundarias) oficiales del Estado peruano como a entidades internacionales que tienen información relevante sobre el tema objeto de estudio, como a la literatura especializada correspondiente.

2.1) Técnicas documentales

- a) Análisis de la bibliografía (textos teóricos), principalmente se utilizarán las obras relacionadas a la gestión de recursos humanos del sector público, como al servicio civil de carrera y demás que se relacionen directa e indirectamente con el objeto de estudio, de esta manera se podrá abordar desde un punto de vista teórico los conceptos, modelos, principios y tradiciones administrativas del servicio civil.
- b) Artículos de rigor académico y científico, que se relacionen con el servicio civil peruano y a su vez con el de los países de la región (América Latina), publicados principalmente por SERVIR, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Congresos Nacionales e Internacionales, entre otras que conciernen al proyecto de investigación.
- c) Revisión de las noticias de los medios de comunicación y páginas de investigación periodísticas digitales que se encuentren en internet, donde se analizará los diarios de mayor circulación del país, el diario oficial “El Peruano” donde se publica la normativa legal vigente y demás información de utilidad.

2.2) Revisión del tratamiento de la normativa

Diagnóstico del marco jurídico de todas las leyes que competan al empleo público, la gestión de recursos humanos del sector público, el servicio civil, como de la normativa de las entidades que también tengan un papel relevante en este proceso.

2.3) Base de datos oficiales de entidades nacionales e internacionales

Documentos oficiales del Estado peruano relaciona al servicio civil, como de entidades internaciones que tengan especial interés en la gestión de recursos humanos del sector público como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, entre otras entidades.

2.4) Entrevistas a los actores del proceso

El criterio de selección para elegir a las personas a entrevistar se ha realizado de acuerdo al cuadro de actores que intervienen en la Ley del Servicio Civil, principalmente a dos actores que han jugado un papel importante: El Poder Ejecutivo, a través del Director Ejecutivo de SERVIR, Juan Carlos Cortés Carcelén, quien ha impulsado esta reforma exponiendo la bondades de la misma y a los trabajadores representado en el Presidente de la Confederación General de Trabajadores del Perú, Mario Huamán Rivera, quien ha sido uno de los mayores opositores de la reforma.

Ambos actores, tienen argumentos contrarios sobre la Ley del Servicio Civil y han sido expuestos en los medios de comunicación a través de entrevistas en la prensa escrita y canales de televisión, por lo que, analizaremos los argumentos de ambos actores. La entrevista a Mario Huamán, fue realizada el 31 de mayo

de 2013 en el medio de comunicación Radio Programas del Perú, mientras que la entrevista realizada a Juan Cortés, fue realizada el 10 de Julio de 2013 en el medio de comunicación Canal 35, siendo entrevistado por la abogada y periodista Rosa María Palacios. En ese sentido, ambas entrevistas serán de utilidad para el desarrollo del presente trabajo dado que el rol que juegan ambos personajes en la reforma del servicio civil, el primero representando a los trabajadores opositor a la Ley y el segundo representando al Poder Ejecutivo defendiendo la norma.

2.5) Encuestas

Este mecanismo es importante para el presente trabajo dado que se podrá observar si la ciudadanía se encuentra informada sobre el servicio civil y si la aprueba o desaprueba el proyecto de Ley del Ejecutivo (veremos los motivos) y de esta forma observar si tiene legitimidad en la población que finalmente son los usuarios de la administración pública. La información de esta encuesta ha sido elaborada por la empresa Ipsos Perú a solicitud de SERVIR y fue realizada entre el 07 y el 08 de junio del año 2013 utilizando el mecanismo “cuantitativo de carácter concluyente mediante encuesta cara a cara”, teniendo un margen de error de (+)(-) 3.1%, con un nivel de confiabilidad de 95%, habiendo sido el tamaño de la muestra de 1007 encuestados.

Finalmente, queremos señalar que quien realiza este proyecto de investigación, ha laborado en el Congreso de la República y en ese contexto se originó y debatió la Ley del Servicio Civil, siendo una de las labores realizadas el formar parte de las distintas Comisiones y Mesas de Trabajo que se establecieron sobre el tema en investigación, por lo que el conocimiento adquirido de forma directa en este proceso, como observador participante, ha sido de gran utilidad sumado a la publicación de artículos académicos realizados sobre La Ley del Servicio Civil, por lo que consideramos ser una fuente útil para el presente proyecto de investigación.

CAPÍTULO III

3) MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo desarrollaremos el marco teórico del proyecto de investigación para sumergirnos dentro de la problemática del servicio civil y establecer los conceptos, modelos, examinar al servicio civil desde el institucionalismo, y observarlo en comparación con los demás países de América Latina, para de esta forma plantear válidamente el diseño de investigación (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005).

3.1) Conceptos del Servicio Civil

Antes de abordar los conceptos del Servicio Civil, consideramos necesarios advertir que en América Latina existen dos grandes teorías para concebir que modelo de administración pública que se debe implantar, el modelo burocrático o también conocido como weberiano o el modelo de la nueva gestión pública, tal como lo señala Oscar Oszlak (2002):

“Según la interpretación dominante en la literatura de la reforma estatal en América Latina, la organización institucional de los países estaría atravesando una transición desde el modelo de organización weberiano, dominante durante gran parte del siglo 20, a un modelo gerencialista o de la nueva gestión pública (NGP), cuyos rasgos principales contrastan visiblemente con el viejo paradigma”

En ese sentido, cada una de estos modelos de administración pública tiene características particulares de cómo gestionar la cosa pública, tal como podemos observar en el siguiente cuadro sinóptico.

Modelos de Administración Pública

MODELO BUROCRATICO	NUEVA GESTION PÚBLICA
<i>Interés público definido por los expertos</i>	<i>Resultados valorados por los ciudadanos</i>
<i>Legalidad</i>	<i>Eficiencia</i>
<i>Administración</i>	<i>Producción</i>
<i>Control riguroso</i>	<i>Flexibilización de las normas de control</i>
<i>Especificar funciones</i>	<i>Identificar misión y servicios públicos</i>
<i>Autoridad y estructura</i>	<i>Clientes y resultados</i>
<i>Justificar costos</i>	<i>Entregar valor (valor público)</i>
<i>Implantar responsabilidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Construir rendición de cuentas - Fortalecer la rendición de cuentas
<i>Seguir reglas y procedimientos</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Entender y aplicar normas - Identificar y resolver problemas - Mejora continua de procesos
<i>Operar sistemas administrativos</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Lograr apoyo para las normas - Ampliar las opciones del cliente - Alentar la acción colectiva - Ofrecer incentivos - Evaluar y analizar resultados - Practicar la retroalimentación - Separar el servicio del control

Elaboración: Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia (2008).

Lo expuesto líneas arriba es necesario tener en cuenta, dado que los conceptos que citaremos guardan necesariamente un componente ideológico (sobre el método weberiano y la nueva gestión pública) y además guardan estricta relación al contexto en el que fueron expuestas, Dicho esto, abordaremos los conceptos del servicio civil.

Resaltamos que el término “servicio civil” tiene la misma equivalencia que “función pública”, de acuerdo al lenguaje que utilice cada país que compone la región iberoamericana en su normativa (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003) o también se le suele denominar “carrera administrativa”. (María Pardo, 2005).

Realizada esta aclaración, procedemos a mostrar un cuadro sinóptico que hemos realizado con los principales conceptos recogidos sobre el servicio civil por parte de algunos autores y entidades ligadas al presente tema de investigación.

Conceptos del Servicio Civil

Autor /Entidad	Concepto (Servicio Civil)
<i>Carta Iberoamericana de la Función Pública, (2003)</i>	<i>La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.</i>
<i>Oscar Oszlak (2001)</i>	<i>Un sistema de servicio civil puede ser definido como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. Ese modo y condiciones a los que se refieren las mencionadas reglas, incluyen garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial</i>
<i>Francisco Longo (2006)</i>	<i>El Servicio Civil se entiende constituido por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.</i>
<i>Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública de México (1996)</i>	<i>El servicio civil se define como un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo</i>
<i>Naciones Unidas (1962)</i>	<i>Se define el servicio civil o público como un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una determinada administración. Los elementos de un sistema de servicio civil son una ley básica de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación.</i>
<i>McGregor y Solano (1996)</i>	<i>Primero, el servicio civil representa por definición un sistema de gestión del personal público; segundo, los servicios civiles institucionalizados engloban una serie de reglas que dirigen la</i>

	<i>acción conjunta de sistemas administrativos complejos; y tercero, la idea del servicio civil como un símbolo que incorpora el conjunto de valores que deben regir el servicio público.</i>
<i>Mauricio I. Dussauge (2002)</i>	<i>Los servicios civiles de carrera son sistemas que regulan la gestión del personal público mediante un cuerpo normativo distinto al que gobierna las relaciones laborales del servicio público en general.</i>
<i>Carles Ramió y Miquel Salvador (2005)</i>	<i>Los sistemas de «servicio civil» o «función pública», entendidos como el conjunto de normas, reglas, valores, rutinas y procesos que, a través de su interacción, dan cuenta de la configuración de un modelo de empleo público profesional.</i>
<i>Manuel Villoria (2007)</i>	<i>La profesionalización del servicio civil significa, en este momento, la existencia legalmente prevista y exigida de una burocracia seleccionada de acuerdo con los principios de igualdad y mérito, y que trabaja con una serie de garantías que tratan de otorgarle protección para que pueda promover imparcialmente el interés general, así como el conjunto de prácticas formales e informales que permiten implantar estas provisiones normativas. En especial, es de destacar para el fomento de la objetividad e imparcialidad la garantía de la permanencia en el empleo, salvo supuestos jurídicamente previstos y tipificados de responsabilidad que podrían, tras el justo y adecuado proceso, finalizar con la expulsión de la carrera o separación del servicio.</i>
<i>Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 del Estado Peruano (2012).</i>	<i>El servicio civil es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona a los servidores públicos, que armoniza los intereses de la sociedad y los derechos de los servidores públicos, y tiene como propósito principal el servicio al ciudadano.</i>

Elaboración propia

En consideración a toda las enumeración de conceptos realizada por parte de autores especializados en el servicio civil y entidades relacionadas con la función pública, creemos que el servicio civil es un sistema de reglas legales y políticas que se establece dentro de la gestión de recursos humanos para señalar una adecuada estrategia de empleo en la administración pública y que esta tenga como consecuencia brindar un servicio útil y eficiente a la ciudadanía.

Por tanto, todos estos conceptos son de suma importancia para poder entender los modelos del servicio civil y observarlo desde el institucionalismo que serán los siguientes temas a tratar.

3.2) Modelos del Servicio Civil

Según la Real Academia de la Lengua Española (RAE)⁸ define el término “modelo” como el arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo. En efecto, las administraciones públicas de cada país se han organizado en base a criterios de referencia de otras culturas de la administración (principalmente los países que pertenecen a continentes que han sido objeto de colonización, como América Latina) y en algunos otros casos, adoptan una variedad de cada uno de ellos. Para Andrea Lippi y Massimo Morisi (2008), existen tres grandes modelos administrativos que siguen características, nacionales, culturales y políticas muy evidentes que a continuación se presentan.

Modelos de Administrativos

	Modelo anglosajón	Modelo escandinavo	Modelo europeo continental
Concepción del Estado administrativo	Primacía de política y economía ante la administración	Primacía de la sociedad y de los derechos de la persona sobre la administración	Primacía del Estado y de la administración sobre la sociedad
Valor que orienta el empleo público	Ética profesional y autonomía individual	Ética profesional y autonomía individual	Reglas sin autonomía individual
Experiencia del welfare state	Inicialmente amplio, luego reducido.	Muy extendido	Muy contenida, en la versión latina mínima
Experiencia de la burocracia de masas	Muy intensa y crítica	Bastante contenida	Dominante y en la versión latina dramática
Postura ante la NGP	Fuerte seguimiento	Seguimiento moderado y específico para algunos aspectos	Seguimiento débil donde existe identidad fuerte, y más marcado donde la identidad es débil
Postura ante la innovación	Abierto hacia la innovación	Moderadamente abierto hacia la innovación pero con fuerte identidad	Tradicionalmente bastante conservador
Países que la componen	Tiene como punto central a Reino Unido, pero que se extiende a todos los	Se ha originado y desarrollado en Suecia, Noruega, Dinamarca y en	Tiene como puntos centrales históricos Alemania y Francia, con los respectivos

⁸ <http://www.rae.es/>

	países del Commonwealth británico como Australia, Nueva Zelanda, Canadá y, aunque con algunas diferencias significativas, Estados Unidos	menor medida, en Finlandia	países que se han inspirado a ellos dividiéndose en versión Centroeuropana, centrada en Alemania y que comprende Austria, Holanda, Bélgica, Suiza y en parte de algunos países de la Europa oriental, y versión latina, centrada en Francia y que comprende Italia, España y Portugal
--	--	----------------------------	---

Elaboración: Andrea Lippi y Massimo Morisi (2008)

En esa misma línea, hay otros autores Carles Ramió y Miquel Salvador (2005) que señalan dos históricas tradiciones administrativas: *“la primera tradición, más propia de lo que se ha denominado modelo de la Europa continental, el Estado desempeña un papel central y muy visible como configurador de la sociedad. Como valores destacados de esta tradición se señalan los de la seguridad jurídica, la equidad y la igualdad ante la ley. En la segunda tradición, la que se ha denominado “modelo anglosajón”, el papel del Estado es mucho menos significativo y visible, y tienen a limitarse y controlarse sus poderes, destacando el papel de los diferentes agentes sociales como configuradores de la sociedad. Los valores asociados a este modelo son los de la imparcialidad, la transparencia o el pragmatismo en la actuación de los gobiernos y administraciones”*.

Como se puede apreciar, los modelos de administración pública comparten ciertas características debido a la influencia cultural que han desarrollado en algunos países. Así como existen modelos de administración pública, también existen modelos de servicio civil en todos los países que deciden implementar y desarrollar su gestión de recursos humanos, los cuales desarrollaremos de manera detallada.

Autores como Manuel Villoria (2007) han señalado que existen tres paradigmas del servicio civil: **“a) El modelo preburocrático, en donde el empleado público**

es reclutado por la autoridad que nombra entre las personas afines ideológica y personalmente, es seleccionado por el poder político al que sirve sin controles interno o externos, se busca la lealtad firme, y se prefiere a personas cercanas al partido y, dentro del partido, a la facción del que nombra. La evaluación del rendimiento está conectada a la fidelidad y disciplina para con los responsables políticos de quien depende. Las normas jurídicas no tienen por qué representar un impedimento para la consecución de objetivos políticos y no existe seguridad en el empleo; **b) El modelo burocrático**, también conocido como modelo weberiano, ha sido un componente esencial de todos los procesos modernizadores hasta ahora conocidos. El sistema político moderno, al buscar legitimación, tiene que ofrecer razones y procedimientos adecuados de generación y expresión de las decisiones; en ese sentido, las sociedades occidentales creen en una legitimidad basada en la racionalidad y las normas, aceptan a los gobernantes elegidos de acuerdo con dichas normas y obedecen los productos de los procesos racional y legalmente establecidos; es decir, a las leyes y no a las personas. Reuniendo las siguientes características: el cargo es asignado a funcionarios individuales, están sometidos a relaciones jerárquicas, son nombrados por autoridad competente, están técnicamente preparados para desempeñar un cargo, su relación es voluntaria, tienen seguridad en el empleo, su dedicación al cargo es plena y ocupa la mayor parte de su tiempo, trabajan dentro de un sistema de carrera, son distribuidos de conformidad a su rango, promocionan por antigüedad y trabajan bajo la protección formal de su cargo; **c) El modelo postburocrático**, este modelo nace como crítica al modelo burocrático señalando que generaba una tendencia hacia la alienación, a l no considerar todas las necesidades humanas, desconocía los aspectos informales de las organizaciones, la capacidad de adaptación y uso interesado de los privilegios, provocaba una incapacidad disciplinada, una dificultad de adaptación y análisis crítico en el empleado, desresponsabilizaba, pues, dado los fines, el empleado solo se ocupaba de los medios, provocaba falta de iniciativa, despilfarraba potencialidades del ser humano e incapacitaba para la solución negociada de problemas, dada la rigidez de las normas y criterios con

los que el funcionario actuaba. Este modelo opera bajo los siguientes criterios: la preocupación por la eficiencia ocupa un lugar preeminente, mejorar la capacidad técnica de seguimiento del rendimiento de la administración, desarrollar los criterios gerenciales con el énfasis en aspectos como la gestión de los rendimientos, frente a la uniformidad salarial y ascenso por antigüedad se implanta la evaluación y el rendimiento individual y por grupo, democratización relativa de la gestión y preocupación por la receptividad, reorganización de la estructura mediante sistemas organizativos más flexibles reduciendo niveles intermedio, transformación de la cultura interna intentando introducir una cultura del servicio al cliente y la generación de nuevos instrumentos de lucha contra la corrupción y de construcción de infraestructura ética, a través de los códigos de conducta, la protección de los denunciantes de corrupción el establecimiento de organismos de dirección en la política de control de la corrupción, entre otros.”

Como se puede observar, para autores como Villoria existen tres modelos de servicio civil que adoptan los países en su gestión de recursos humanos; sin embargo, esta no es la única manera de clasificarlos, autores como Carles Ramió y Miquel Salvador (2005) indican no solo tradiciones administrativas, sino también dos modelos de gestión administrativa de empleados públicos dentro de la administración estatal: el modelo abierto y el modelo cerrado. **“a) El modelo cerrado de servicio civil,** parte de la consideración de que el empleado público estará vinculado durante toda su vida laboral a la Administración, ocupando diferentes puestos de trabajo y configurando de esta manera su carrera profesional. Las administraciones europeas, por ejemplo, representan los principios del modelo cerrado de servicio civil. **b) El modelo abierto,** por su parte, se basa en la diferenciación de los puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de ellos con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas. El sistema administrativo de Estados Unidos es el que mejor refleja estos criterios.”

Sobre los modelos de servicio civil señalados por Villoria y Ramio y Salvador reseñados líneas arriba, consideramos necesario hacer unos comentarios para establecer una conexión entre estas tipologías de modelos con la del servicio civil peruano. Villoria, señalaba en el año 2007 que el Perú se mantenía dentro del modelo preburocrático debido a la proliferación en los cargos de confianza, al recorte sustancial de los salarios en los altos cargos y directivos públicos, lo que ha provocado la salida de profesionales altamente capacitados en la administración pública (Manuel Villoria, 2007).

El autor narra este contexto de hace una década atrás; sin embargo, el Perú de hace una década ha cambiado drásticamente. Por ejemplo, lo relacionado a la proliferación de los cargos de confianza, la Ley del Servicio Civil le pone un límite a estos cargos⁹, el recorte de los salarios en la administración pública ya ha sido subsanado en el año 2014 a través de una norma que emitió el gobierno de turno en la que nivelaba los sueldos de los altos cargos y directivos de la administración pública¹⁰. Como se puede apreciar, hay un cambio dentro de la gestión de recursos humanos en el sector público, cambio que ha sido demostrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su Índice de Desarrollo del Servicio Civil, donde en el año 2004 colocaba al Perú con 14 puntos, en el año 2011 con 29 puntos y en su última medición del año 2015 con 41 puntos, incrementando 27 puntos en solo una década, superando de esta forma el promedio latinoamericano (40 puntos), lo que podremos observar cuando analicemos y desarrollemos el Servicio Civil en América Latina. (SERVIR, 2016).

⁹ **Ley del Servicio Civil (2013)**

Artículo 77.- Límite de servidores de confianza

El número de servidores de confianza en ningún caso es mayor al cinco por ciento (5%) del total de puestos previstos por la entidad pública con un mínimo de dos (2) y un máximo de cincuenta (50) servidores de confianza, correspondiendo al titular de la entidad pública la determinación de la ubicación de los servidores de confianza.

¹⁰ Decreto Supremo que aprueba los montos por concepto de Compensaciones a Funcionarios Públicos de la Ley del Servicio Civil de fecha 08 de febrero de 2014.

En ese sentido, consideramos que el servicio civil peruano ha evolucionado, encontrándose en la actualidad por lo expuesto líneas arriba en un modelo burocrático (dejando a atrás su modelo preburocrático), debido a que nos encontramos en una fase modernizadora del servicio civil, teniendo en cuenta que Ley del Servicio Civil tiene una estructura netamente burocrática: se asigna un cargo de manera individual a los funcionarios públicos, existen niveles de jerarquía, la autoridad competente realiza sus nombramientos, los trabajadores estatales hacen línea de carrera, de conformidad a su rango son distribuidos, entre otras características. Lo que hace que el nuevo modelo de servicio civil en el Perú sea el modelo burocrático.

De igual forma, podemos señalar que de acuerdo a la clasificación de Ramió y Salvador, el modelo que plantea la Ley del Servicio Civil es un modelo cerrado, debido a que el trabajador se encuentra dentro de un sistema de carrera, puede quedar vinculado con la administración pública si decide ingresar mediante la Ley del Servicio Civil a laborar en el Estado; además, los modelos abiertos devienen de la cultura anglosajona (Estados Unidos) y como hemos señalado en los modelos administrativos que plantean Lippi y Morisi el sistema de administración latino tiene la fuerte influencia del sistema europeo continental que se caracteriza por tener un modelo cerrado de servicio civil, como es el caso objeto de investigación.

Finalmente, indicamos que existen dos modelos hegemónicos en América Latina y el Caribe en constante pugnas ideológicas por instaurar un adecuado servicio civil de carrera, el burocrático o weberiano y el de la nueva gestión pública (que vendría a catalogarse como el modelo postburocrático) en el que se aluden a situaciones ideales que necesariamente no corresponden con la experiencia práctica de los países de la región. A pesar de crear marcos jurídicos armonizando ambos modelos, la gestión administrativa del Estado sigue careciendo de fuertes inconsistencias y desviaciones respecto a los modelos de referencia (Oscar Oszlak, 2002).

3.3) El Servicio Civil como institución

Antes de aterrizar en el servicio civil como institución, debemos precisar que debemos entender para el presente trabajo por el término “institución”. De acuerdo a Cristina Zurdriggen (2006) “(...) las instituciones son relevantes para explicar el juego político. Pero cuando se trata de explicar cómo emergen las instituciones y cuál es su relación con los agentes las teorías ofrecen un panorama de diversidades difícilmente abarcable”. En ese sentido, proponemos explicar el servicio civil como institución desde las diversas teorías a desarrollar, no sin antes destacar la definición planteada por North.

El premio nobel de economía Douglass C. North (1993) señala que las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales, como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones, y los códigos de conducta, como así también reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). Sin embargo, nosotros consideramos que las instituciones son reglas sociales, normas de comportamiento social, no estructuradas.

De igual manera, Carles Ramió y Miquel Salvador (2005) señala que la institución es el conjunto de “reglas del juego” que comparten los actores vinculados a un determinado ámbito de actuación pública y que se utilizan como referente para orientar sus interacciones y la toma de decisiones.

En ese sentido, B. Guy Peters (2001) ha elaborado definiciones del concepto de institución que se ofrecen desde los distintos enfoques neoinstitucionalistas¹¹.

¹¹ Los defensores del nuevo institucionalismo claman que las instituciones pueden manejar los intereses y preferencias de los individuos, sus relaciones y condiciones con las actúan, y que son afectadas por la agencia. El papel de los valores es central al viejo institucionalismo pero el neoinstitucionalismo se orienta más a los procesos cognitivos. El nuevo institucionalismo es un acercamiento de la elección racional que entiende a las instituciones como fuerzas estabilizadoras y constringentes. (José Vargas, 2008).

En particular, se hace referencia a cinco de ellas: institucionalismo normativo, de elección racional, institucionalismo histórico, institucionalismo social y el institucionalismo estructural, que procedemos a citar lo desarrollado por el autor: “a) *Institucionalismo normativo, desde esta perspectiva el elemento más importante que define a una institución es el conjunto de valores en función de los cuales se forman las decisiones y los comportamientos de sus miembros, y no sus estructuras formales o sus reglas de procedimiento, b) De elección racional, esta forma de analizar las instituciones viene de la economía misma y del resurgir dentro de esta del análisis institucional. El institucionalismo puede considerarse la solución a uno de los mayores problemas del análisis económico de la política: la dificultad de alcanzar u equilibrio en un mundo compuesto de individuos racionales. Las reglas impuestas a través de instituciones restringen el comportamiento maximizador individual y hacen posible el desarrollo de procesos estables y predecibles de toma de decisiones, c) Institucionalismo histórico, destaca el peso de las opciones institucionales de las primeras fases del desarrollo de una política o incluso de un sistema político. El argumento es que esas opciones iniciales (tanto culturales como normativas) tendrán efectos duraderos sobre las opciones políticas del futuro. Este argumento asume los principios básicos del institucionalismo y destaca la importancia de las opciones estructurales adoptadas en las fases de formación de la política. En apariencia estos argumentos defienden que, incluso si tienen lugar cambios estructurales en el futuro, las opciones iniciales tienen un impacto permanente, d) Institucionalismo social, el análisis institucional puede aplicarse también al estudio de las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como a las instituciones del propio sector público. Ello implica el riesgo de estiramiento conceptual y de reduccionismo, pero puede constituir también una extensión útil del argumento. Algunas de las características más importantes de las relaciones entre Estado y la sociedad, por ejemplo el corporativismo y el análisis de redes, presentan rasgos que pueden clasificarse como estructurales o institucionales, e) Institucionalismo estructural, retoma en buena medida los presupuestos del viejo institucionalismo, pero los presenta de forma más*

refinada y científica. Este enfoque utiliza muchas categorías que resultarían familiares a los autores vinculados al viejo institucionalismo como Bryce o Friedrich, El interés en las diferencias entre regímenes presidencialistas y parlamentaristas, y entre sistemas políticos unitarios y federales caracteriza este conjunto de investigaciones. Sin embargo, estas investigaciones reflejan también el desarrollo de la teoría social y política que ha tenido lugar durante estos años. Las instituciones se conciben (de forma bastante negativa) como un conjunto de nodos interconectados en los que puede bloquearse una determinada acción.”

Los enfoques institucionales que hemos mencionado, no son establecidos de manera rígida, sino más bien cada estudioso puede construir enfoques de manera diversa. Como es el caso de Carles Ramió y Miquel Salvador, que han desarrollado a manera de cuadro sinóptico los conceptos de institución relacionados con los enfoques desde su óptica institucionalista.

Enfoques neoinstitucionalistas

Enfoques neoinstitucionales	Normativa	Rational Choice	Histórico	Teoría de organización
Se define institución en términos de	Normas, reglas, esquemas mentales y rutinas	Reglas prescriben, proscriben y permiten	Reglas, estructuras, procesos, prácticas	Estructuras cognitivas, normativas y regulativas
Las preferencias de los actores, respecto a la institución son	Endógenas	Exógenas	Endógenas	Endógenas
Elementos destacados en el enfoque	Lógica de lo apropiado	Costes de transacción	Ideas (como corrientes de pensamiento), punctuated equilibrium	Símbolos y significados, cultura, procesos y rutinas.

Elaboración: Carles Ramió y Miquel Salvador (2005)

En conclusión, una vez realizado los principales enfoques del neoinstitucionalismo y habiendo desarrollado los conceptos más relevantes, hemos decidido analizar al servicio civil peruano, desde el enfoque del institucionalismo histórico, debido que esta política pública de la gestión de recursos humanos es un proceso que tiene que ser observada en el tiempo.

Dicha afirmación, es sostenida por Paul Pierson y Teda Skocpol (2008) que indica lo siguiente: *“Los institucionalistas históricos analizan las configuraciones organizacionales mientras otros observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo. De este modo, al aproximarse a cuestiones importantes, los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública”*

Por ejemplo, cuando aterricemos en la reforma del servicio civil peruano lo analizamos desde cuatro estadios de tiempo que están desarrollados por etapas, desde 1990 a la fecha. De igual forma, cuando planteamos el Índice de Desarrollo del Servicio Civil peruano propuesto por el BID, indicamos que existe una línea el tiempo (2004 - 2015) donde el servicio civil peruano tiene un modelo preburocrático (2004) y debido a la implementación y corrección de ciertas medidas se convierte en un modelo que nosotros hemos considerado debido la dación de la Ley del Servicio Civil (2013) y a ciertas características del empleo público como un modelo burocrático (2015). En igual sentido, detallamos los regímenes laborales generales de la administración pública, donde cada régimen se da en un contexto determinado, por ciertas circunstancias que hacen necesario su creación. Donde podremos observar que cada espacio en el tiempo que se aplica una nueva política en la gestión de recursos humanos en el sector público (acertada o inadecuada), tiene necesariamente una consecuencia no solo en los indicadores de medición de desarrollo, sino en la propia vida política del país, dado que el presente trabajo se realiza a propósito de la dación de una Ley se mantiene conflictos entre los trabajadores estatales, el Poder Ejecutivo y los partidos políticos de oposición, encontrándose la ciudadanía en el medio de esta puja de poder.

3.4) Principios y valores en un servicio civil

Los principios y valores son los elementos rectores que van a servir como base para desarrollar una política pública, para el presente caso la gestión de recursos humanos en el sector público a través del servicio civil.

En ese sentido, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) establece que todo sistema de función pública, deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de: a) Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras. b) Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos, c) Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas, d) Transparencia, objetividad e imparcialidad y, e) Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Para Rafael Martínez (2003) los principales principios del servicio civil son: a) El mérito, b) Igualdad de oportunidades, c) Legalidad, d) Honradez, e) Lealtad, f) Imparcialidad, g) Profesionalismo, y h) Responsabilidad. Finalmente, mencionamos los principios que para Carles Ramio (2000), deben regular un servicio civil.

Principios del Servicio Civil

Principios básicos	Objetivos y valores vinculados
Principio de legalidad	Preeminencia del interés general
Principio de igualdad, mérito y capacidad	Antidiscrecionalidad
Estabilidad en el empleo e inamovilidad	Protección ante la arbitrariedad política
Principio de objetividad de la actuación administrativa	Garantizar la continuidad
Principio de imparcialidad	Tratamiento impersonal
Principio de publicidad	Asegurar comportamientos predeterminados
Principio de incompatibilidad	Garantizar la independencia
Principio competencial del Estado	Gestión unitaria y centralizada
Regulación específica y límites de sindicación y negociación colectiva	Modelo unitario de Función Pública

Elaboración: Carles Ramio (2005)

3.5) El Servicio Civil en América Latina

En este acápite queremos realizar unos breves comentarios del servicio civil en América Latina, teniendo en consideración que dentro de la región el servicio civil es bastante complejo debido que a pesar de compartir una tradición administrativa del modelo europeo continental, existen diferencias muy marcadas de su gestión de recursos humanos del sector público en cada uno de los países.

De esta forma, debemos mencionar que uno de los documentos políticos-normativos que rige el servicio civil en América Latina es la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, los días el 26 y 27 de junio de 2003, la cual fue respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno mediante la Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra” en Bolivia, los días 14 y 15 de noviembre de 2003.

Este documento persigue principalmente tres finalidades: a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública, b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana y, c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.

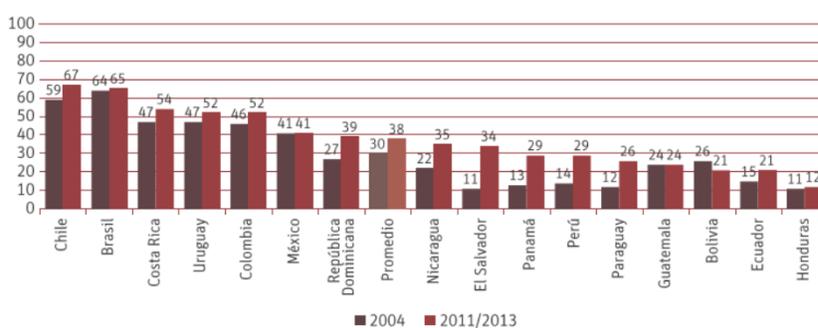
El instrumento político-normativo que señalamos, tiene más de una década en la región y establece de manera orientadora como debe diseñarse la función

pública; sin embargo, también ha sido criticado debido a que es excesivamente exigente y descontextualizado si se quiere adoptar a todos los países de América Latina de manera inmediata y completa. (Manuel Villoria, 2007).

En efecto, dada la complejidad que atraviesa cada país de la región en su servicio civil este documento no se puede aplicar de manera similar a cada uno de ellos, se debe tomar en cuenta los problemas propios de cada administración, siendo la Carta Iberoamericana un documento orientador de la función pública.

En relación al Servicio Civil de América Latina, debemos señalar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 2014, publicó un informe denominado “Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)”, en el cual entre otros temas, evalúa el desarrollo del Servicio Civil en América Latina desde el año 2004 al año 2013; es decir, casi una década donde se puede establecer el avance o retroceso de la gestión de recursos humanos de los países latinoamericanos, como podemos observar en el siguiente gráfico.

Desarrollo del Servicio Civil en América Latina



Fuente: Resultados recalculados según Longo e Iacoviello (2010) para 2004 sobre la base de BID (2006) y hallazgos de los diagnósticos nacionales 2011-13.

Antes de comentar el gráfico mostrado, hacemos la atinencia que el Índice de Desarrollo establecido por el BID utiliza tres niveles de desarrollo del servicio civil: **“a) Nivel de bajo desarrollo (entre 0 y 39 puntos), este grupo se caracterizaba por niveles importantes de discrecionalidad en las decisiones de**

GRH, una presencia del mérito muy reducida o inexistente, severas dificultades para atraer y retener personal, y escasa coherencia estratégica general., b) El nivel de desarrollo medio, que corresponde a sistemas mixtos en los que coexisten segmentos profesionales y cierto grado de politización (entre 40 y 59 puntos). Estos se caracterizan por una mayor coherencia estratégica, reflejada en una implantación más extendida del criterio de mérito y en cierto nivel de aplicación de incentivos al rendimiento y c) Nivel alto o sistemas profesionales (de 60 a 100 puntos). Este grupo se caracteriza por una sólida coherencia estratégica y una mayor presencia de los criterios de mérito y de flexibilidad (aunque con énfasis diferenciado en cada caso, como se verá más adelante).” (BID, 2014).

Una vez hecha esta salvedad, podemos señalar que de acuerdo al gráfico mostrado, Chile es el país con mayor desarrollo de su servicio civil dentro región, conjuntamente con Brasil y Costa Rica (Brasil y Chile se encuentran dentro del nivel alto o sistemas profesionales). El país con menos desarrollo de servicio civil es Honduras, conjuntamente con Ecuador y Bolivia (estos tres países se encuentran dentro del nivel de bajo desarrollo). De igual forma, indicamos que el Salvador es el país que ha tenido un serio avance en la región de su servicio civil dado que es el país que más ha crecido, conjuntamente con Panamá y Perú. Siendo Bolivia el único país de la región que ha decrecido en su servicio civil.

El BID (2014) a través del informe citado líneas arriba ha realizado precisiones de cada uno de los países de América Latina analizando por qué el puntaje obtenido y sus últimas reformas, lo que presentamos en el siguiente cuadro sinóptico.

Países de América latina en la medición del Desarrollo del Servicio Civil

País	Fundamento del puntaje obtenido
El Salvador	Se destaca por haber registrado una suba de 23 puntos (de 11 a 34). Al ser uno de los dos países peor posicionados de la región (junto a Honduras), con debilidades estructurales como la inestabilidad institucional, la corrupción y el patrimonialismo, El Salvador logró un importante salto gracias al logro de avances variados como la creación de una unidad de coordinación, las

	descripciones de puestos, la implantación gradual de concursos, la creación de un nuevo escalafón salarial y el fortalecimiento de la rectoría a través de la Secretaría de Asuntos Estratégicos. Si bien todavía tiene muchas asignaturas pendientes, tanto de diseño como de implementación, El Salvador es un buen ejemplo de cómo un país de bajo desarrollo de su servicio civil puede mejorar gracias a la combinación de trabajo técnico y sostenibilidad del proceso.
Panamá	tuvo un avance de 16 puntos (de 13 a 29). Si bien el país también partió de una línea de base muy baja debido al patrimonialismo, la alta rotación y las bajas capacidades de gestión, la evolución en los últimos años reconoce dos etapas bien distintas. En la primera (2004 - 2009) Panamá logró progresos significativos, entre otros aspectos, en la planificación, la unificación del sistema de cargos, la acreditación de empleados a la carrera administrativa y la apertura de concursos. A su vez, la cooperación entre el gobierno y los sindicatos allanó el camino a las reformas. El proceso general se vio de pronto interrumpido en 2009 con la emisión de la Ley 43, la cual canceló la acreditación a la carrera y habilitó la incorporación mediante contratos de trabajo y sin concurso. También la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), reposicionada en 2004 como entidad rectora, resultó debilitada a partir de 2009.
Perú¹²	Experimentó un crecimiento de 15 puntos (de 14 a 29), es un ejemplo de cómo un diagnóstico claro de una situación de debilidad (dispersión normativa, déficit de planificación estratégica y de capacidades técnicas e institucionales) ganó lugar en la agenda política de un gobierno y activó un proceso de profesionalización basado inicialmente en pocos pilares que sin embargo resultaron estratégicos. Esto fue lo que ocurrió a partir de 2008, cuando tomando como referencia el diagnóstico elaborado en 2004, avanzó en un proceso gradual de reforma diagramado en la llamada "agenda mínima". Se emitieron cuatro decretos que crearon la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y el Cuerpo de Gerentes Públicos, dependiente de la anterior, y fijaron normas de capacitación y evaluación del desempeño de los empleados públicos. Asimismo se estableció el Régimen Especial Facultativo para los gobiernos subnacionales. La reforma, cuyos primeros años de maduración se vieron reflejados en el crecimiento de 14 a 29 puntos en 2011, acaba de tener como hito reciente la aprobación de una nueva Ley de Servicio Civil (Ley 30057 de julio de 2013).
Paraguay	Logró una mejora de 14 puntos (de 12 a 26), producto de un proceso sostenido de generación de instrumentos. Si bien desde 2000 Paraguay cuenta con una Ley Marco de Empleo Público (Ley 1626), hasta mediados de 2008 no había sido implementada. Fue entonces cuando el tema ingresó en la agenda del gobierno electo ese año y se inició un trabajo para fortalecer la profesionalización, la transparencia y la inclusión. Para ello, con apoyo de cooperantes internacionales (entre ellos, el BID), se generaron - y continúan generándose - herramientas de gestión (planificación de dotaciones, manual de puestos, sistemas de información, escalafón, gestión de las remuneraciones, etc.) que comenzaron a aplicarse muy gradualmente. Dada la larga historia de patrimonialismo en Paraguay, los concursos de ingreso se convirtieron en la principal prioridad.
Nicaragua	subió 13 puntos entre 2004 y 2012 (de 22 a 35). El sistema presentaba debilidades varias, como la baja presencia del mérito, la inadecuación de la clasificación de puestos, la inequidad salarial y la institucionalidad muy

¹² Precisamos que de acuerdo a SERVIR (2016), la última medición realiza por el BID hasta el año 2015 el servicio civil peruano en el año 2011 tenía veintinueve (29) puntos y en su última medición del año 2015 tiene un puntaje de cuarenta y un (41) puntos, encontrándose el servicio civil peruano dentro de un nivel de desarrollo medio.

	<p>precaria, entre las principales. El avance es resultado de la implementación gradual pero efectiva de varios aspectos de la GRH, especialmente desde 2007. Se destacan el ordenamiento de los puestos y perfiles y la actualización de los manuales institucionales, la apertura paulatina de concursos abiertos y la acreditación a la carrera administrativa, y la presencia activa de instancias de control (Comisión de Apelación del Servicio Civil y las organizaciones sindicales). Asimismo, fueron importantes las innovaciones en el campo de los sistemas de información y la evaluación del rendimiento. Un pilar del proceso de implementación de la Ley 476 de 2003 fue la continuidad del equipo de trabajo de la Dirección General de Función Pública (DIGEFUP).</p>
República Dominicana	<p>Logró entre 2004 y 2012 un avance de 12 puntos (de 27 a 39). Inicialmente las bases de ese mayor desarrollo fueron dos: la reforma normativa (Ley 41 de 2008) y el fortalecimiento de la entidad rectora (creación de la Secretaría de la Administración Pública, luego convertida en el Ministerio de Administración Pública, MAP). La implementación de la ley fijó tres prioridades: fortalecer la planificación, estructurar un sistema de clasificación de puestos e ingreso por mérito, y mejorar la coherencia estratégica de las remuneraciones. Para ello se generó un importante conjunto de instrumentos técnicos de gestión y en el momento del diagnóstico (enero 2012), el gobierno se encontraba trabajando en la elaboración de un proyecto de Ley General de Salarios (que sería aprobado por el Poder Legislativo en 2013). La mayor parte de esas herramientas, como la planificación de dotaciones, los muy paulatinos concursos de ingreso, la experiencia piloto de evaluación de desempeño, comenzó a permear en las rutinas operativas de las entidades públicas.</p> <p>Dentro del conjunto de países con línea de base alta (en 2004 era el segundo IDSC más desarrollado después de Brasil), Chile es el país que más progresó desde 2004, ya que logró un incremento de ocho puntos (de 59 a 67). En la última década consiguió importantes avances en los tres planos aborda, dos por la reforma. En primer lugar, la entidad rectora - la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) - se afianzó en sus funciones y progresivamente diseminó capacidades de gestión a los diversos actores involucrados en las políticas de RR.HH. En segundo lugar, el nivel de cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y su legitimidad se incrementaron. En tercer lugar, se extendieron los procedimientos de selección competitivos para los cargos “a contrata”, se mejoró la implementación real de las políticas de RR.HH. y se fortaleció la coherencia estratégica. Todo esto fue posible gracias a dos factores principales: por un lado, el sostenimiento del rumbo iniciado en 2003 con la sanción de la Ley de Nuevo Trato Laboral y, por el otro, la creación, fortalecimiento y legitimidad lograda por la DNSC y el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), que mantienen un trabajo coordinado con la Dirección de Presupuestos (DIPRES).</p>
Chile	<p>Es el país que más progresó desde 2004, ya que logró un incremento de ocho puntos (de 59 a 67). En la última década consiguió importantes avances en los tres planos aborda, dos por la reforma. En primer lugar, la entidad rectora - la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) - se afianzó en sus funciones y progresivamente diseminó capacidades de gestión a los diversos actores involucrados en las políticas de RR.HH. En segundo lugar, el nivel de cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y su legitimidad se incrementaron. En tercer lugar, se extendieron los procedimientos de selección competitivos para los cargos “a contrata”, se mejoró la implementación real de las políticas de RR.HH. y se fortaleció la coherencia estratégica. Todo esto fue posible gracias a dos factores principales: por un lado, el sostenimiento del rumbo iniciado en 2003 con la sanción de la Ley de Nuevo Trato Laboral y, por el otro, la creación, fortalecimiento y legitimidad lograda por la DNSC y el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), que</p>

	mantienen un trabajo coordinado con la Dirección de Presupuestos (DIPRES).
Costa Rica	Es otro país que logró crecer siete puntos (de 47 a 54) a partir de una línea de base media alta (solo por detrás de Brasil y Chile). Al tratarse de un servicio civil con fuerte presencia del mérito, transparencia en los procesos y sólida institucionalidad, los avances fueron graduales pero distribuidos en varios aspectos. En su mayor parte esos progresos se concretaron gracias a nuevos instrumentos de gestión que buscaron insertarse en prácticas ya existentes y/o cubrir debilidades. Entre esas herramientas se destacan los sistemas de información, la grilla de “percentiles” y reajustes salariales usados para reducir la inequidad salarial (que tuvieron, por otro lado, un importante impacto fiscal), el Marco Regulador Común utilizado para evaluar desempeño y las iniciativas de gestión del clima laboral. Tres factores ayudaron mucho a este crecimiento: la institucionalidad asentada, la existencia de una entidad rectora (Dirección General del Servicio Civil) con alta capacidad y legitimidad, y la presencia de una franja directiva meritocrática y estable.
Colombia	Logró un avance de seis puntos (de 46 a 52). En 2004 el sistema se encontraba en un punto de inflexión: tras 13 años de avances y retrocesos, finalmente se había puesto en marcha la implantación del mérito de acuerdo con los postulados de la Constitución Política de 1991 y los fallos de la Corte Constitucional. Una vez sancionada la Ley 909 de 2004 (cuyo modelo teórico fue la CIFP), inmediatamente se avanzó en su implementación. Dada la historia reciente, el énfasis se puso en la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), encargada de la administración y vigilancia del mérito, y en la realización de los concursos (el general nacional y los específicos). A pesar de las diversas dificultades de implementación que enfrentaron los concursos, el mérito es el gran avance obtenido por Colombia desde 2004.
Ecuador	Avanzó seis puntos hasta comienzos de 2011 (de 15 a 21). Partió de una gran debilidad en el mérito, amplias inequidades salariales, conflictos internos y varias arbitrariedades. Desde 2008, el sistema se asentó sobre nuevas bases normativas (la nueva Constitución Nacional en 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir en 2009 y la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP, en 2010). Desde entonces, el nuevo Viceministerio del Servicio Público (creado en 2009 y dependiente del Ministerio de Relaciones Laborales) se abocó a reglamentar la nueva ley y a implementar gradualmente las prioridades: los concursos, el ordenamiento salarial y la rectoría del sistema. Entre 2011 y mediados de 2014, es decir, con posterioridad al diagnóstico. Implementó importantes reformas que no están reflejadas en esta puntuación.
Uruguay	Logró un avance de cinco puntos (de 47 a 52). En 2004 el servicio civil se caracterizaba por una carrera administrativa de larga data pero con poco dinamismo, una brecha significativa entre las normas y la práctica, y la aplicación de reglas ad hoc para cubrir vacantes con urgencia. El mérito seguía teniendo presencia en buena parte de la administración pública pero no de forma homogénea. En la última década se produjeron algunos cambios, entre los que se destacan la creación de un nuevo sistema de información, una mayor transparencia en el acceso a la función pública, la negociación de un nuevo Estatuto del Funcionario Público y la modificación del modelo de carrera del gobierno central. También se crearon nuevos instrumentos normativos (la Ley de Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público y el Estatuto del Funcionario), se ampliaron las competencias de la Oficina Nacional del Servicio Civil, se implantó el Portal Uruguay Concurso y se reorganizó la Escuela Nacional de Administración Pública.
Brasil	El avance fue de solo un punto (de 64 a 65), por lo que se ubica casi en la misma situación que en la medición anterior. En 2004, el sistema era el más desarrollado de la región, con una burocracia meritocrática y en constante

	<p>proceso de profesionalización. Ya entonces se avizoraban los primeros signos de fortalecimiento del modelo burocrático clásico, la recomposición salarial y la ampliación de las plantas en áreas definidas como estratégicas. En la actualidad se destacan novedades en los tres planos: el burocrático, el corporativo y, en menor medida, el gerencial. En el primero, se continuó consolidando el mérito, se mejoró la tecnificación de las dotaciones y se fijaron reaseguros contra el nepotismo. En el segundo, el gran avance fue la democratización de las relaciones laborales. En el tercero, se adoptó un nuevo sistema general de evaluación del desempeño (con implantación todavía débil). Como resultado, el servicio civil brasileño sigue siendo, junto con el chileno, uno de los sistemas más desarrollados de la región, aunque su proceso de consolidación muestra un menor dinamismo que en el pasado.</p>
Honduras	<p>También se mantuvo prácticamente en el mismo nivel anterior, ya que se incrementó un punto (de 11 a 12). El sistema sigue teniendo debilidades estructurales profundas ligadas a un sistema político e institucional muy inestable, que tuvo su crisis más profunda en 2009. En los últimos tres años, Honduras logró mejoras muy moderadas. Se destaca el intento por parte de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) de mejorar la disponibilidad de información a través del Sistema de Información y Administración de Recursos Humanos, limitar la arbitrariedad en la designación de personal, implantar un sistema de evaluación de desempeño y presentar un proyecto de Ley de Carrera Administrativa para su discusión en el Congreso. A pesar de esas iniciativas, el servicio civil hondureño continúa siendo el más débil de la región.</p>
Guatemala	<p>Es uno de los que mantuvo su IDSC en el mismo valor de 2004. La imposibilidad que mostró el país de asegurar mínimas condiciones de estabilidad política tras los Acuerdos de Paz, impidió concretar las reformas que la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) plantea desde hace tiempo. En los últimos tres años los avances fueron moderados y se circunscriben a proyectos de instrumentos técnicos y desarrollo de herramientas informáticas, cuya implantación definitiva, en general, está pendiente de la aprobación presidencial o parlamentaria.</p>
México	<p>Es el otro país que mantuvo el mismo valor de 2004 (41 puntos). Desde la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en 2003, que cubre una franja acotada pero estratégica de puestos (cerca de 36.000), la reforma atravesó dos períodos. El primero abarca desde la emisión del primer reglamento de la ley (2004) hasta el final del gobierno del presidente Vicente Fox (2006), y se caracterizó por un ágil ritmo de implementación de la LSPC, gracias a su alta prioridad política, aunque no estuvo exento de dificultades técnicas y operativas. En el segundo período, que se inició en 2007, primaron dinámicas que condicionaron la vitalidad y el sentido de la reforma: la pérdida de prioridad política, la flexibilización del mérito para el ingreso al Servicio Profesional de Carrera (SPC), la reducción de capacidades rectoras (Secretaría de la Función Pública) y la salida de un nuevo reglamento que quiso des- centralizar funciones y centralizar el control pero que, en los hechos, terminó afectando el mérito y la transparencia de la selección. El cambio de gobierno a fines de 2012 abrió una ventana de oportunidad para reimpulsar la reforma, ya no solo con foco en el SPC sino además en los puestos operativos de base, que son el grueso de la administración pública.</p>
Bolivia	<p>Bolivia es el único de los 16 países que desde 2004 retrocedió en su puntaje (de 26 a 21 puntos) al comparárselo con las buenas prácticas reflejadas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Al momento de la primera evaluación, el país se encontraba desarrollando normativas y herramientas técnicas, e impulsando pruebas piloto. Un actor central en el proceso era la Superintendencia del Servicio Civil, encargada de hacer cumplir la normativa y verificar la aplicación de dichas herramientas. Sin embargo, a partir de 2006,</p>

	la situación cambió de dirección. En primer lugar, la decisión del gobierno de priorizar la incorporación por invitación directa de sectores históricamente marginados, en lugar de hacerlo mediante concursos, debilitó el criterio de mérito y afectó la tecnificación de las dotaciones. En segundo lugar, con la sustitución de la Superintendencia del Servicio Civil (órgano autónomo de rango ministerial) por la Dirección General del Servicio Civil (unidad de tercer nivel jerárquico), la rectoría del sistema perdió jerarquía y capacidad política, técnica y de coordinación. Como resultado, al momento del diagnóstico en 2013 existía la percepción generalizada de que las capacidades del servicio civil se habían visto deterioradas.
--	--

Elaboración: BID (2014)

Debemos precisar que las comparaciones realizadas por el BID de los servicios civiles que rigen en cada país de América latina hay que tomarlo de acuerdo a la realidad que tiene cada país, tal como lo señala Longo (2003) sobre las metodologías y las evaluaciones del servicio civil en América latina y el Caribe: *“(...) es preciso destacar la pluralidad enorme de países estudiados y sus enormes diferencias. Una comparación que no tuviera en cuenta estas diferencias conduciría a conclusiones erróneas. No sería sensato comparar sin más el servicio civil de Brasil, país con 170 millones de habitantes y con cerca de 7 millones de empleados públicos con Barbados, que tiene una población de 268.000 habitantes. Los problemas propios de cada país y sus prioridades de políticas públicas también aconsejan matizar las comparaciones. Por ejemplo, la específica problemática colombiana no tiene nada que ver con la situación de Bolivia, en estos momentos Colombia es un país en guerra contra la insurgencia armada y sus prioridades tienen que ver con la finalización de tal conflicto. Bolivia tiene un problema de pobreza y desigualdad pero por suerte no está en guerra.”*

Esta medición de desarrollo del servicio civil en América Latina, explica de manera muy concisa como cada país de la región ha logrado realizar ciertas modificaciones y avanzar en su carrera de empleo público, pero debemos tomar en cuenta que estas modificaciones o cambios se han realizado sobre la base de un modelo administrativo, por lo que es necesario recordar la clasificación de los italianos Lippi y Morisi (2008) donde indican que las administraciones públicas de América Latina devienen de una fuerte influencia del modelo europeo continental, donde el Estado y la propia administración tienen

preponderancia sobre la sociedad, donde el sistema burocrático (weberiano) es dominante, y la nueva gestión pública se encuentra en un proceso embrionario

De igual forma, la mayoría de estos países tienen un nivel bajo y medio de desarrollo, y de acuerdo a las características que hemos podido apreciar de cada uno de ellos teniendo en cuenta los paradigmas del servicio civil señalados por Villoria (2007), observamos que se encuentran dentro del modelo preburocrático (donde el empleado público es incorporado a la administración por coincidencias políticas y no por resultado de méritos) y del modelo burocrático (donde existe una línea de carrera y niveles de jerarquía definidos).

En relación a los modelos de servicio civil que han planteado Ramió y Salvador (2005), consideramos que los países que han formado parte del Índice de medición de desarrollo del BID tienen un modelo cerrado de servicio civil, debido a que los empleados públicos pueden quedar vinculados a la administración todo el periodo de tiempo si deciden realizar línea de carrera en el Estado, por lo que este tipo de modelo es una característica peculiar de los servicios civiles en América Latina.

Finalmente, el Índice de Desarrollo del Servicio Civil elaborado por el BID, nos ha permitido observar algunas luces de como se ha ido desenvolviéndose la gestión de recursos humanos de la administración pública en América Latina, cada país ha decidido implementar políticas públicas para mejorar el modelo de servicio civil y de esta forma obtener un mejor servicio público e instituciones sólidas, porque a pesar de las diferencias y particularidades que existen en cada uno de los países de América latina, todos los países de la región tienen un común denominador: superar el modelo clientelar y contribuir a fortalecer institucionalmente las organizaciones públicas (Carles Ramió y Miquel Salvador, 2005).

CAPÍTULO IV

4) DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL EN EL PERÚ

Los capítulos anteriores nos han servido como estructura para poder entender en principio que es el servicio civil, que modelos aplican los países para implementar su gestión de recursos humanos en la administración pública y los principales principios que debe contener una carrera administrativa. Ahora, una vez ya desarrollados estos conceptos ingresaremos al fondo del tema de investigación: el servicio civil peruano.

4.1) Las reformas en el servicio civil peruano

De acuerdo a la RAE, el término “reforma” significa todo aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo. En efecto, de acuerdo a SERVIR (2012), en el Perú ha habido cuatro grandes etapas donde se ha pretendido mejorar el servicio civil, cada etapa ha cumplido un papel fundamental en la administración pública del Perú: a) Primera reforma (1990 - 1992) se expone el cierre de la carrera administrativa y la expansión de nuevas modalidades de contratación, b) Segunda reforma (1995 -1997), referido a la modernización del Estado y la propuesta de una carrera administrativa, c) Tercera reforma (2000 - 2006), consiste en la institucionalidad pública y las normas sobre ética e integridad pública, y la d) Cuarta reforma (2008 – hasta la actualidad), se desarrolla la última reforma del Estado y la creación de SERVIR como entidad rectora del servicio civil.

Debemos precisar que se ha tomado la fecha de inicio de 1990, debido a que desde esa fecha se cambia el sistema político y jurídico del Perú. Cuando gana las elecciones Alberto Fujimori (1990 - 2000), convoca a una Asamblea Constituyente y cambia la Constitución Política del Perú impregnándola de un enfoque económico neoliberal y de esa forma modifica también el modelo político, dado que realiza un autogolpe de Estado y cierra el Congreso,

convocando a nuevas elecciones generales con un Parlamento unicameral (el anterior al autogolpe de Estado era bicameral) y de esta forma se consolida una nueva etapa política y económica en el Perú, por ese motivo las reformas que se comentan son desde el año 1990 a la actualidad; sin embargo, para tener una noción de los procesos de la gestión de recursos humanos en la administración pública antes de la década de los noventa, presentamos el siguiente cuadro a manera de síntesis cronológica.

Síntesis cronológica del Servicio Civil peruano (1973 - 1990)



Fuente: SERVIR (2012)

Como se puede observar, desde el año 1973 se comienzan a observar visos de instaurar una gestión de recursos humanos en el sector público, con la creación de la Intendencia General de Hacienda encargada del manejo de la administración pública y de la Creación del Sistema Escalafón y Pensiones, posteriormente la Intendencia General de Hacienda fue denominada Dirección General del Servicio Civil y Pensiones (SERVIR, 2012). Luego de varios hechos relevantes que suceden posteriormente, como la nueva Constitución de 1979 (que reemplaza a la más larga del periodo republicano, la Constitución de 1933), ocurren dos hechos que son conveniente resaltar, la Ley de Bases de la

Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público (1984) y su reglamento (1990). Esas dos normas, fueron la equivalencia a la Ley y reglamento del Servicio Civil que son objeto de estudio del presente trabajo y ese es el punto de partida del primer ciclo de reformas. Por lo que, a continuación presentamos un cuadro elaborado por SERVIR (2011), donde a manera de resumen detalla los cuatro ciclos de reformas en el servicio civil peruano.

Ciclos de la reforma del Servicio Civil

Reformas	Contexto	Objetivo	Acciones	Resultados
Primer ciclo de reformas (1990 - 1992)	<ul style="list-style-type: none"> - Crisis económica y necesidad de reforma del Estado. - Suspensión del congreso y Poder Judicial - Concentración de poder en el Poder Ejecutivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Redefinir el papel del Estado, el aparato administrativo, flexibilizar el empleo público y modernizar áreas claves para las políticas económicas del país 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de personal mediante evaluaciones semestrales y retiros voluntarios (105 mil servidores) - Cierre de ingreso a la carrera administrativa - Coexistencia del régimen laboral privado con el objetivo de flexibilizar y atraer personal calificado - Servicios no personales (SNP), para los que no adoptaron el régimen laboral privado - Contrato PNUD y FAG para financiar servicios técnicos profesionales - Conceptos no remunerativos para suplir la prohibición de aumentos salariales (CAFAE). 	<ul style="list-style-type: none"> - Dispersión de normas sobre acceso y permanencia en el sector público - Ausencia (desarticulación) de políticas de incentivos al desempeño - Fuga de talentos
Segunda generación (1995 - 1997)	<ul style="list-style-type: none"> - Pacificación nacional (subsisten 	<ul style="list-style-type: none"> - Reorganizar el estado y mejorar la operación de 	<ul style="list-style-type: none"> Desactivación del INAP y descentralización 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de ente rector a cargo de la

	<p>algunos hechos de terrorismo político)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conflicto con Ecuador - Estabilidad económica 	<p>las entidades y la cobertura de los servicios públicos</p>	<p>de los recursos humanos en cada entidad y supervisión de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Creación del Programa para la Modernización de la Administración Pública (PMAP) -Mejora de los sistemas administrativos y creación de entidades rectoras - Reorganización de la carrera (crecimiento de los SNP (servicios no personales) y nueva Ley de Carrera (Ley del Empleo Público)) <p>Mejora de la cobertura de los servicios públicos mediante Ley de Descentralización</p>	<p>política de recursos humanos del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementación nula de proyectos de modernización del servicio civil debido al poco apoyo político.
<p>Tercera generación (2000 - 2006)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Crisis política tras la renuncia de Fujimori y asunción de Toledo. - Freno al crecimiento económico y firma de TLC con Tailandia - Movilizaciones de sectores sociales y declaración del estado de emergencia. -Sospechas de corrupción 	<p>Establecer una visión de Estado de largo plazo, consensuada y en base a un gobierno moderno y descentralizado</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Firma del Acuerdo Nacional - Descentralización (Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) - Reforma del empleo público (Ley de Modernización de Empleo Público y Ley del Código de Ética) 	<ul style="list-style-type: none"> - La implementación de las políticas vinculadas a la reforma del servicio civil no fue aprobada (normas complementarias a la Ley Marco de Empleo Público) por falta de acuerdo político - La reforma quedó circunscrita a aspectos generales del servicio civil
<p>Cuarta generación (2008 en adelante)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte crecimiento económico por impulso del sector externo 	<p>Mejorar la gestión del aparato administrativo del Estado para</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Creación e implementación de Organismo rector (SERVIR) y Tribunal del 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de la entidad rectora del sistema del servicio civil - Elaboración de

	(TLC con Chile y USA) - El Poder Ejecutivo recibe facultades especiales para legislar. - Reducción de la pobreza pero se mantienen los problemas de estructura social. - Se mantiene cierta conflictividad social de sectores postergados	el fortalecimiento de la competitividad de país.	Servicio Civil. - Creación del Cuerpo de Gerentes Públicos - Implantación de la evaluación de desempeño - Normas sobre capacitación y Fondo de Fortalecimiento del Capital Humano - Creación del régimen de contratación administrativa de servicios en reemplazo de los servicios no personales.	un modelo de servicio civil bajo los principios de mérito e igualdad de oportunidades - Diseño de un Registro Nacional de Servidores del Servicio Civil
--	--	--	---	--

Elaboración: SERVIR (2011)

Las cuatros reformas del servicio civil han sido procesos de armar y desarmar la gestión de recursos humanos, se daban leyes para iniciar una reforma y luego se derogaban por temas netamente políticos, lo que causaba poca institucionalidad y hasta la fecha no se ha podido establecer un cuerpo de empleados públicos dentro de la administración, es en ese contexto que se decide aprobar la Ley del Servicio Civil, tema que trataremos en el siguiente capítulo.

4.2) Los actores involucrados en el Servicio Civil

Debemos señalar que los actores juegan un papel fundamental dentro de todo proceso de reforma pública, dado que cada uno de ellos tiene intereses dentro del proceso y además siempre consideran que el papel que desempeñan es fundamental, tal como lo señala Subirats (2008) *“todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial que podría formar parte del espacio de la mencionada política”*.

En el servicio civil, principalmente los actores son las instituciones que cumplen una función en la gestión de recursos humanos de la administración pública, dado que esta reforma tiene como finalidad reestructurar el sistema de empleo público. A continuación, presentaremos un cuadro de actores desarrollado por SERVIR (2011) donde enumera los actores del servicio civil peruano y las funciones que realizan.

Actores del Servicio Civil

Actores	Funciones que realizan
Autoridad Nacional del Servicio Civil	Contribuir a la mejora de la administración del Estado mediante el fortalecimiento del servicio civil. Para ello la entidad diseña y formula políticas de ordenamiento y coordinación del empleo público, supervisa y vigila el cumplimiento de las mismas a nivel nacional.
Secretaría de Gestión Pública	Coordinar y dirigir el proceso de modernización del Estado por medio de la mejora del funcionamiento y organización del Estado, la promoción de la ética y transparencia en el sector público.
Dirección Nacional de Presupuesto Público	Tiene competencias sobre temas relacionados a remuneraciones, bonificaciones, y demás beneficios del sector público. También aprueba las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, reajustes de las remuneraciones y bonificaciones, así como Personal
Oficinas de Recursos Humanos	Gestionar los recursos humanos de las entidades del Estado y apoyar como “socios estratégicos” la implementación de las políticas y lineamientos emitidos por SERVIR.
Congreso de la República	Función legislativa, que comprende el debate y la aprobación de reformas de leyes, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.
Poder Judicial	Resolución de controversias en materia de recursos humanos, como la última instancia.
Contraloría General de la República	Supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de deuda pública y de los actos de las instituciones. Tiene la potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional de los funcionarios que cometan irregularidades en perjuicio del dinero o bienes del Estado, derivada de los informes de control emitidos por los órganos del sistema nacional de control.
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	Orientar el desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico y de gestión del gobierno, que dinamice en mayor grado un Estado eficiente y promotor del desarrollo económico sostenible.
Representantes de los trabajadores	Constituirse en plataforma de comunicación y negociación de los servidores del Estado.
Sociedad Civil y organismos de la Cooperación	Principalmente los “think-tanks” fomentan que la reforma del Estado sea a la vez un esfuerzo coherente y eficaz para combatir la corrupción y lograr una buena gestión pública.

Elaboración: SERVIR (2011)

Sobre este punto, queremos incluir un actor que cumple un papel importante dentro del servicio civil y que no ha sido tomado en cuenta por SERVIR: Los

partidos políticos, si bien es cierto se encuentran representado en el Congreso de la República, cumplen un papel distinto del Parlamento como institución donde su función es meramente legislativa; el rol de los partidos políticos es ideológico y busca convencer a la ciudadanía que lo que propugnan es el “bien común”, por lo cual, los incluimos dentro del cuadro de actores.

Debemos precisar que dentro de este grupo de actores, los únicos que han mostrado resistencia a la reforma del servicio civil son las centrales sindicales (representantes de los trabajadores) y ciertos partidos políticos (con tendencia ideológica de izquierda en su mayoría), siendo sus principales cuestionamientos fundamentalmente la vulneración de los derechos laborales que traería la Ley del Servicio Civil, como lo comentaremos con mayor detalle posteriormente.

4.3) Los regímenes laborales generales del sector público en el Perú

En cada uno de los niveles del Estado peruano, existen trabajadores que se desempeñan dentro de la burocracia; cada uno con deberes y derechos distintos como hemos señalado a pesar de cumplir las mismas funciones incluso en una misma entidad.

El Perú, al año 2016 cuenta con una población de 31 488 625 de personas¹³ y con una masa trabajadora en la administración pública peruana de 1 400 000 personas distribuidos en quince (15) regímenes laborales, doce (12) pertenecen a carreras especiales (diplomáticos, profesores, policías, militares, profesionales de la salud, entre otros) y tres (03) pertenecen al régimen general de los trabajadores públicos. De esta cantidad de trabajadores distribuidos en los 15 regímenes laborales, el 50% de empleados se encuentra laborando en las carreras especiales y el otro 50 % en el régimen general. (SERVIR, 2016). La reforma del Servicio Civil, apunta a que los trabajadores de los tres regímenes generales, se trasladen de manera voluntaria a la nueva Ley del Servicio Civil;

¹³ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú (2016).

es ese sentido, desarrollaremos las principales características de estos regímenes laborales.

Regímenes Laborales Generales y sus Características

Regímenes Laborales	Características
<p>La Carrera Administrativa (Decreto Legislativo N° 276)</p>	<p>La carrera administrativa en el Perú es un conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes de los servidores públicos que, con carácter estable, prestan servicios de naturaleza permanente en la administración pública. Su objetivo es la incorporación de personal idóneo, garantizando su permanencia y desarrollo, sobre la base de méritos y calificaciones en el desempeño de sus funciones y dentro de una estructura uniforme de grupos ocupacionales y de niveles.</p> <p>La carrera administrativa está regulada por la Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público y su reglamento. El régimen laboral público administrativo establecido en esa Ley se caracteriza por ser un sistema cerrado, en el cual el ingreso a la carrera se realiza por el nivel más bajo del grupo ocupacional y la promoción de los servidores públicos en los diferentes niveles depende del cumplimiento de requisitos previamente determinados, que incluyen antigüedad en el puesto, capacitación y evaluación. La carrera cuenta con tres grupos ocupacionales con distintos niveles cada uno, en donde la homogeneidad remuneratoria está establecida mediante un sistema único de remuneraciones. La remuneración está constituida por un salario básico, además de bonificaciones y beneficios.</p>
<p>Régimen Laboral de la Actividad Privada (Decreto Legislativo N° 728)</p>	<p>El régimen laboral de la actividad privada se rige por la Ley de fomento del empleo (D. Leg 728 promulgado el 8 de noviembre de 1991), la cual fue creada con la finalidad de permitir a los empresarios hacer frente a la crisis económica por la que atravesaba el país. Para ello, se relativizó la estabilidad laboral absoluta, se otorgó la posibilidad de celebrar contratos de trabajo de naturaleza temporal, accidental y contratos para obra o servicios y se amplió las causales objetivas para la extinción del contrato de trabajo, incluyendo la posibilidad de ceses colectivos.</p> <p>Este Decreto Legislativo se dio en un contexto de reforma del Estado centrada en la creación de entidades que funcionen como enclaves de excelencia ligadas a las reformas económicas. De esta manera, se permitió a las entidades públicas responsables del régimen monetario, del control de la inflación y del déficit fiscal, así como de la regulación general de los mercados (inversión, competencia y propiedad intelectual) aplicar el régimen laboral de la actividad privada, creándose, así, las denominadas islas de eficiencia.</p>
<p>El Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (Decreto Legislativo N° 1057)</p>	<p>El régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) está normado por el Decreto Legislativo 1057, promulgado el 27 de junio de 2008, y su reglamento, promulgado en 2008 (modificatoria promulgada en 2011140). Este régimen constituye una modalidad contractual laboral temporal especial, propia del Estado. Mediante Ley 29849141, se estableció la eliminación progresiva del D. Leg 1057 y se otorga derechos laborales a los servidores bajo esta modalidad.</p> <p>En general, todas las entidades de la administración pública pueden contratar personal bajo el régimen CAS, con excepción de las empresas del Estado y los proyectos de inversión pública.</p> <p>La modalidad CAS fue creada en reemplazo de los servicios no personales (SNP), modalidad contractual creada en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales impuestas a la contratación de nuevo</p>

	<p>personal, con el objetivo de ahorrar costos laborales y crear un mercado laboral más flexible.</p> <p>En este contexto, es preciso resaltar que el régimen CAS supone una contratación temporal por un periodo restringido a un año fiscal, renovable</p>
--	--

Elaboración propia, con la información de SERVIR (2011)

De igual forma, presentamos un cuadro comparativo con las diferencias de los (03) regímenes laborales comentados e incluimos el nuevo régimen laboral del servicio civil.

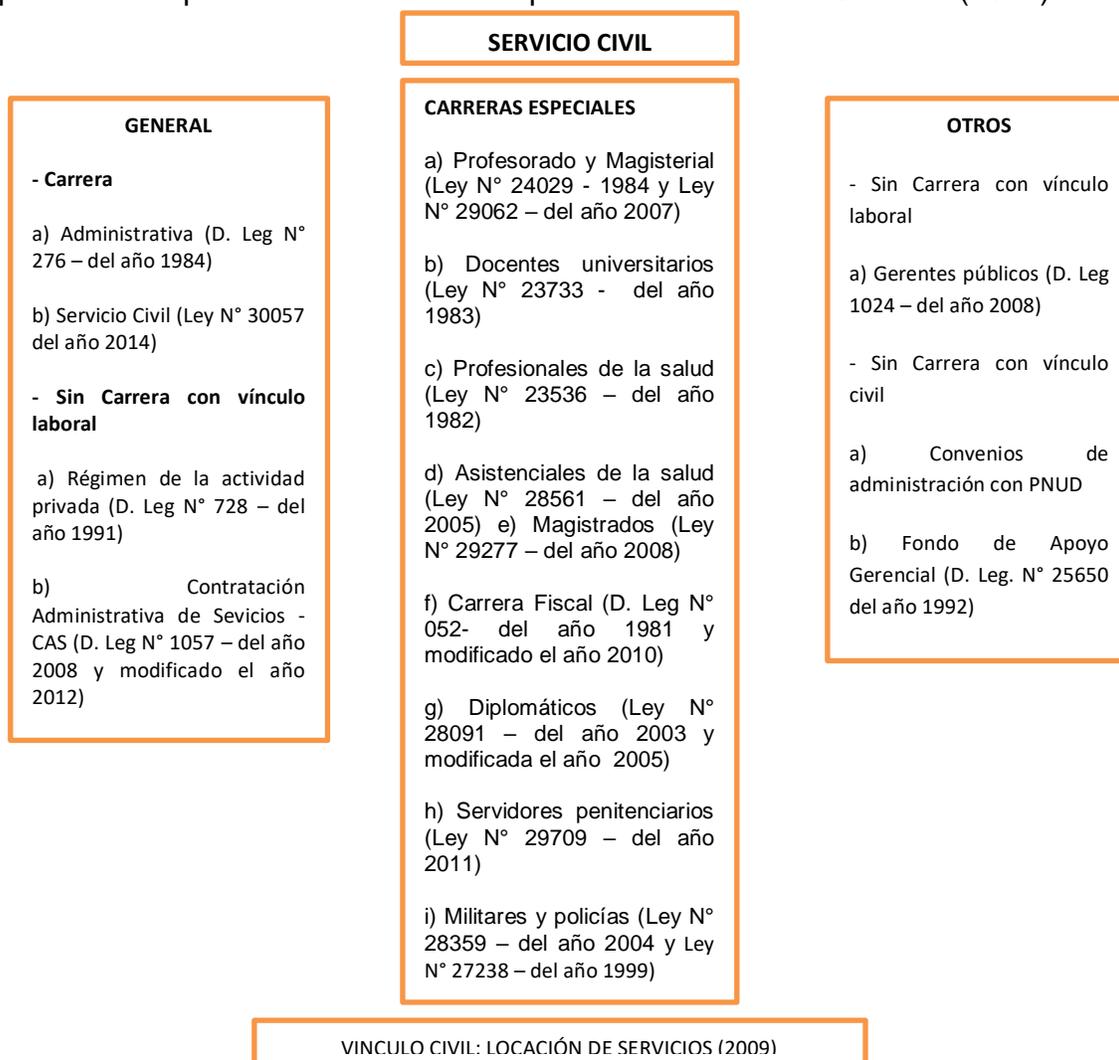
5.4) Diferencia de los Regímenes Laborales

	CARRERA ADMINISTRATIVA (D. Leg N° 276)	Régimen de la Actividad Privada (D. Leg N° 728)	Contratación Administrativa de Servicios - CAS (D. Leg N° 1057)	Servicio Civil (Ley 30057)
SISTEMA	Cerrado por niveles, se ingresa al último nivel por concurso público de méritos.	Abierto a un puesto determinado.	Abierto a un puesto determinado.	Abierto a un puesto determinado.
ORGANIZACIÓN	Tres grupos ocupacionales (profesionales, técnicos y auxiliares). Funcionarios y directivos no forman parte de la carrera y son de libre elección y remoción.	Se aplica la clasificación de la Ley Marco del Empleo Público (directivo superior ejecutivo, especialista, apoyo),	Contrato abierto renovable	Tres grupos ocupacionales (funcionarios públicos: a) de elección popular. Directa y universal, b) de designación o remoción regulada, c) de libre elección y remoción. Directivos públicos y servidores civiles de carrera).
PROMOCIÓN	Por antigüedad, capacitación y evaluación.	No existe.	No existe por ser contrato temporal.	Por capacitación evaluación.

REMUNERACIONES	Elevada dispersión del promedio de ingresos por incompatibilidad legal. CAFAE es el concepto no remunerativo más significativo.	Gran disparidad de sueldos, brechas de salarios altas por tipo de entidad y grupo ocupacional.	Sin escalas.	En proceso de implementación .
DESVINCULACIÓN	Cese solo por causales de Ley, no hay periodo de prueba.	Compensación económica frente al despido arbitrario, periodo de prueba.	Compensación económica frente al despido arbitrario, existe periodo de prueba.	Cese por causales de Ley, hay periodo de prueba.

Elaboración propia, con la información de SERVIR (2011)

Los regímenes laborales de las carreras especiales, no son materia de estudios del presente trabajo; sin embargo, los mostramos para conocer que carreras especiales componen la administración pública. Elaboración: SERVIR (2012)



Los quince (15) regímenes laborales (entre generales y carreras especiales), los trabajadores de la administración pública peruana que son 1 400 000 (En el Perú, (09) de cada (100) personas ocupadas trabaja en el Estado) se encuentran distribuidos de la siguiente manera: El 19% labora en la modalidad por Contrato Administrativa de Servicios (CAS), el 13% bajo el Régimen de la Actividad Privada (Decreto Legislativo N° 728), el 18 % en la modalidad de la Carrera Administrativa (Decreto Legislativo 276), La Ley del Servicio Civil se encuentra en proceso de implementación por lo que a la fecha no existe ningún trabajador bajo este régimen laboral y el 50% restante lo conforman las carreras especiales como diplomáticos, fiscales, docentes universitarios, entre otros. (Servir, 2016).

En relación al espacio geográfico de cómo están distribuidos los trabajadores estatales de todos los regímenes laborales (carreras especiales y generales), queremos resaltar que el Perú es un país compuesto por (24) departamentos, de los cuales (09) departamentos tienen menos (05) servidores por cada (100) habitantes, de igual forma (15) departamentos tienen de (05) a (07) servidores por cada (100) habitantes y solo (01) departamento tiene (10) servidores por cada (100) habitantes. Sobre el promedio de servidores por números de habitantes, señalamos que existen (05) servidores por cada (100) habitantes a nivel nacional. (SERVIR, 2016).

Como se ha señalado líneas arriba, el Perú es un país que tienen (24) departamentos siendo esta una división geográfica; sin embargo, también existe una división política por niveles de gobierno y estos son: gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local. Los trabajadores de la administración pública, están distribuidos en los niveles de gobierno de la siguiente manera: 39% a nivel nacional, 47% a nivel regional y 14% a nivel local. La mayor cantidad de trabajadores estatales se encuentra en los gobiernos regionales por la presencia de profesionales de salud y educación básica pertenecientes a las carreras especiales (SERVIR, 2016).

Finalmente, debemos señalar, en relación al género de los trabajadores estatales, el 54% son hombres y el 46% son mujeres y en relación a la planilla del estado, como hemos señalado el 30% se utiliza con ese fin. Al año 2014, el régimen general de Contratación Administrativa (CAS), representaba la mitad (15%) de la planilla estatal, o sea la mitad del presupuesto de la planilla pública va dirigido a ese régimen laboral (SERVIR, 2016).

Estos últimos datos elaborados por SERVIR en el año 2016 son de suma relevancia para comprender a donde apunta la Ley del Servicio Civil y conocer los detalles de la gestión de recursos humanos del sector público, lo que finalmente nos ayudará a establecer nuestras conclusiones.

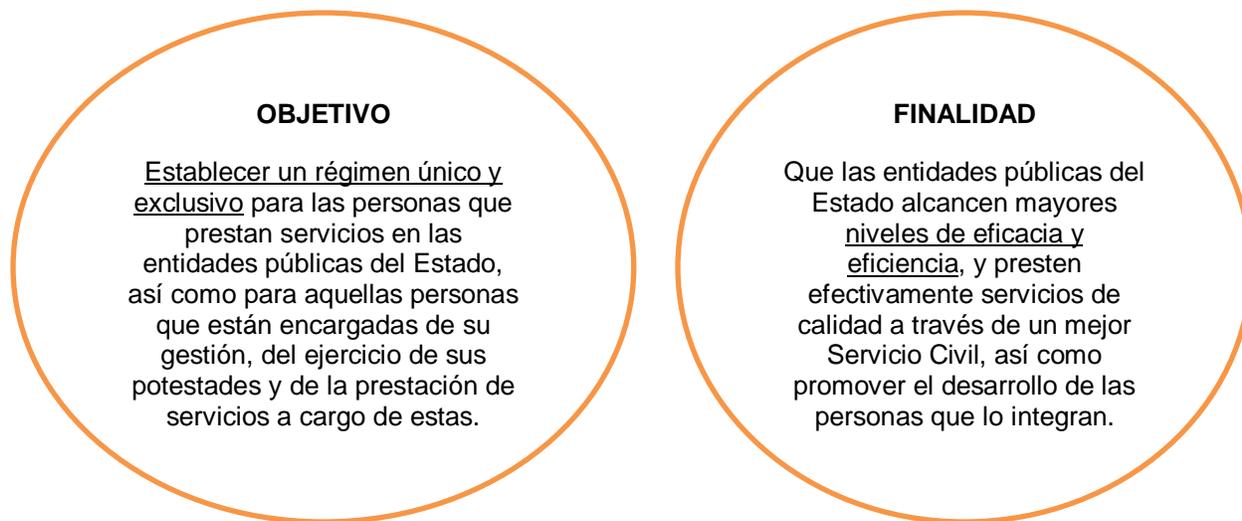
CAPÍTULO V

5) LEY DEL SERVICIO CIVIL

La Ley del Servicio Civil (2013) vendría hacer de alguna manera para nosotros el quinto intento de reforma de la gestión de recursos humanos en el Estado peruano. Esta iniciativa legislativa nace por parte del Poder Ejecutivo mediante el proyecto de ley denominado “Ley del Servicio Civil”, que fue presentado para que sea debatido en el Parlamento el 04 de Enero de 2013. Luego de haber sido debatido en las Comisiones del Congreso y posteriormente en pleno del Parlamento, fue aprobada la Ley del Servicio Civil y promulgada por el Poder Ejecutivo el 04 de Julio de 2013; es decir, 07 meses duro todo su proceso en el tiempo para que sea debatida y finalmente convertida en Ley.

Esta Ley tiene particulares que desarrollaremos en el presente capitulo.

5.1) Objeto y finalidad



Este enfoque, es una perspectiva netamente de gestión, lo cual ha sido criticado por algunos especialistas, señalando que *“el objeto como la finalidad deben estar orientados en primer término al desarrollo profesional de los trabajadores que lo integran, antes que al establecimiento de “reglas*

necesarias”. Que solo garantizando una línea de carrera fundada en la meritocracia y con el pleno respeto y garantía de los derechos laborales de los servidores estatales, podremos obtener un Estado eficaz y eficiente, no viceversa.” (Basualdo, 2013). De igual forma, Basualdo (2013) citando a Helena Pinilla (especialista en recursos humanos) señala que “el objetivo detrás de la reforma es mejorar la calidad de los servicios que presta el Estado, y que ello no se puede lograr cambiando estructuras, cambiando sistemas, mejorando infraestructura, si es que no se trabaja con el principal activo de toda organización, que es la gente”.

Por lo tanto, la finalidad y el objeto de la Ley, va dirigido netamente a reformar la gestión de recursos de humanos, por una parte establecer un régimen único y exclusivo y por otra que las entidades públicas desarrollen niveles de eficacia y eficiencia.

5.2) Principios

Los principios rectores del servicio civil peruano son los siguientes:

Principios del Servicio Civil peruano

Principios	Concepto
Interés general	El Régimen del Servicio Civil se fundamenta en la necesidad de recursos humanos para una adecuada prestación de servicios públicos.
Eficacia y eficiencia	El Servicio Civil y su régimen buscan el logro de los objetivos del Estado y la realización de prestaciones de servicios públicos requeridos por el Estado y la optimización de los recursos destinados a este fin.
Igualdad de oportunidades	Las reglas del Servicio Civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.
Mérito	El régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles.
Provisión presupuestaria	Todo acto relativo al sistema del Servicio Civil está supeditado a la disponibilidad presupuestal, el cumplimiento de las reglas fiscales, la sostenibilidad de las finanzas del Estado, así como a estar previamente autorizado y presupuestado.
Legalidad y especialidad	El régimen del Servicio Civil se rige únicamente por lo establecido en la Constitución Política, la presente Ley y sus normas reglamentarias.

normativa	
Transparencia	La información relativa a la gestión del régimen del Servicio Civil es confiable, accesible y oportuna.
Rendición de cuentas de la gestión	Los servidores públicos encargados de la gestión de las entidades públicas rinden cuentas de la gestión que ejecutan.
Probidad y ética pública	El Servicio Civil promueve una actuación transparente, ética y objetiva de los servidores civiles. Los servidores actúan de acuerdo con los principios y valores éticos establecidos en la Constitución y las leyes que requieran la función pública.
Flexibilidad	El Servicio Civil procura adaptarse a las necesidades del Estado y de los administrados.
Protección contra el término arbitrario del Servicio Civil	La presente Ley otorga al servidor civil adecuada protección contra el término arbitrario del Servicio Civil.

Elaboración. Ley del Servicio Civil

5.3) Características del Servicio Civil

Las principales características de la Ley del Servicio Civil, son el mérito, la igualdad de oportunidades y el aseguramiento de la calidad de los servicios del Estado en beneficio de la ciudadanía.

Características del Servicio Civil

Característica	Desarrollo
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. El mérito en evaluación se demuestra en función de los aportes del servidor a los objetivos de la entidad.
Igual de oportunidades	La igualdad de oportunidades en el servicio civil es esencial para la incorporación y progresión de los servidores, implica que, en mérito de ello, 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.
Aseguramiento de la calidad de los servicios del Estado en beneficio de la ciudadanía	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 programados que redunden en la mejora de la calidad de las actividades, acciones y servicios del Estado que corresponden a la ciudadanía.

Elaboración: Reglamento de la Ley del Servicio Civil

5.4) **Ámbito de aplicación y exclusión de la Ley**

En el presente cuadro, presentamos las entidades del Estado donde se aplicará la Ley del Servicio Civil y las que se encuentran excluidas.

Ámbito de aplicación y exclusión de la Ley del Servicio Civil

Ámbito de aplicación	Ámbito de exclusión
El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos.	Las carreras especiales
El Poder Judicial	Los servidores sujetos a carreras especiales
Los Gobiernos Regionales	Los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales
Los Gobiernos Locales	Las personas designadas para ejercer una función pública determinada o un encargo específico, ya sea a dedicación exclusiva o parcial, remunerado o no.
Los organismos a los que la Constitución Política del Perú les confiere autonomía.	Los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú
Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público.	El Congreso de la República Los trabajadores de las empresas del Estado
	La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
	La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
	La Contraloría General de la República
	El Congreso de la República.

Elaboración propia, con información de la Ley del Servicio Civil

Una de las principales críticas a la Ley del Servicio Civil es la exclusión que realiza, si lo que realmente busca como señala su finalidad es “establecer un régimen único” entonces porqué se excluyen sin ningún sustento a ciertas entidades del Estado, especialmente a las que en Perú se denominan las “Islas de eficiencia”.

Estas entidades se crearon durante la primera generación (1990 – 1992), mediante la “reforma de enclave” con los objetivos de reducir el tamaño del Estado y crear las llamadas “islas de eficiencia”, que eran entidades claves en la transformación del Estado, especialmente en las áreas que manejan la

económica del país (Antúnez, 2012); es decir, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el Banco Central de Reservas, entre otras.

A estas entidades, se les otorgó capacidad técnica para que puedan realizar las reformas económicas de corte neoliberal que impulsaba el gobierno, como señala Mariana Llona (2012): *“Se fortaleció el aparato económico, generando “islas de eficiencia” promoviendo los principios de la economía de mercado como la promoción de la competencia y fortalecimiento de los órganos reguladores”*.

Estas entidades, denominadas “islas de eficiencia” son la que otorgan mayores remuneraciones a sus trabajadores dado que se encuentran dentro del régimen laboral privado (que hemos analizado líneas arriba y es un régimen laboral general de la administración pública). Pongamos el ejemplo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) creada en la década de los 90, donde existen trabajadores laborando en el régimen laboral privado y tienen remuneraciones por encima de la burocracia, como señala Juan Cortázar (2002) *“La posterior aprobación por parte del Congreso de una norma que modificaba el régimen laboral de la SUNAT (que hasta entonces era el de los servidores públicos) autorizando la aplicación del régimen del sector privado, permitió establecer una escala salarial muy superior a la de la mayor parte de entidades de la administración pública”*.

Este tipo de medidas, de establecer remuneraciones diferenciadas en la administración pública para ciertas entidades del Estado, tiene como objeto beneficiar a una cantidad determinada de trabajadores que forman parte de la llamada “tecnocracia” que se creó en la década de los noventa. Lo mismo se repite hoy con la Ley del Servicio Civil, donde se exonera sin ningún motivo claro de su ámbito de aplicación, que justamente se excluye de esta Ley a las

tienen una escala salarial muy superior a la de la mayor parte de las entidades de la administración pública.

En relación a las carreras especiales (diplomáticos, fuerzas armadas, maestros, entre otros), es natural que de acuerdo a la naturaleza de la función pública que realizan tengan un régimen laboral exclusivo al del servicio civil; sin embargo, los trabajadores del Congreso de la República (Parlamento), se encuentran exonerados de este nuevo régimen laboral, a pesar que su misma institución aprobó la Ley del Servicio Civil por considerarla adecuada para establecer un servicio civil moderno y eficiente, como señala la exposición de motivos de dicho texto legal.

Este tipo de medidas, de excluir del ámbito de aplicación de una Ley a determinado grupo de trabajadores de una entidad, pese a desempeñar las mismas funciones viola las normas legales al generar discriminación. La Bancada Parlamentaria Acción Popular – Frente Amplio (posición política de izquierda), con el respaldo de los sindicatos de la administración pública y (02) Colegios Profesionales presentaron una acción de inconstitucionalidad contra la Ley del Servicio Civil, con el propósito que esta sea derogada por violar varios artículos de la Constitución. Sobre el presente punto de análisis, argumentaban que se violaba el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación.

Por lo que, con fecha 26 de abril de 2016, el Tribunal Constitucional (TC) se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad planteada por los actores arriba señalados, señalando específicamente sobre el ámbito de exclusión de algunas entidades de la Ley, lo siguiente:

“(…) la función de los servidores públicos a que se refiere la disposición impugnada no son especiales como lo sería la prestación de servicios de los docentes de la carrera magisterial, los docentes universitarios, etc., ni tienen alguna particularidad, como la tendrían la prestación de servicios de

los profesionales de la salud, el personal de la Policía Nacional, etc. No se evidencia justificación válida o base objetiva alguna que sustente la exclusión de aquellos servidores públicos de los alcances de la ley del Servicio Civil, por lo que dicha exclusión resulta arbitraria e irrazonable, y por lo mismo, el precepto legal impugnado deviene en inconstitucional.”

En este sentido, el TC corrigió este defecto de la norma, de excluir sin ningún sustento técnico a ciertas entidades de los alcances de la Ley del Servicio Civil, por lo que, la implementación de esta norma ahora alcanza a todas las entidades del Estado, con las excepciones de las carreras especiales, dado que como señala el Colegiado no existe una justificación válida u objetiva para realizar la exclusión del servicio civil de algunas entidades del Estado, como se pretendía realizar con las llamadas “islas de eficiencia”.

Sobre lo expuesto, queremos advertir que si bien es cierto el TC ya determinó que todas las entidades del Estado se encuentran dentro del régimen de la Ley del Servicio Civil, con las excepciones razonables del caso. En el Parlamento, se han venido presentando proyectos de ley por parte de algunos grupos parlamentarios (partidos políticos) para exonerar a algunas entidades de la Ley del Servicio civil (es decir, volver a la discriminación que el TC ya ha corregido) y uno de esos proyectos ya se hizo realidad el 27 de Abril de 2017. El Parlamento, promulgó la Ley que incorpora al régimen laboral privado a todos los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de una entidad del Estado llamada “Essalud”, si este tipo de exoneraciones se vienen estableciendo, la Ley del Servicio Civil podría perder legitimidad dentro de la administración pública, dado que otros trabajadores de entidades del Estado que no deseen trasladarse al régimen del Servicio Civil pueden buscar apoyo por parte de ciertas bancadas parlamentarias en el Parlamento y podrían quedar exonerados mediante una Ley especial, tal como lo han logrado los trabajadores de Essalud. De igual forma, el 25 de Mayo de 2017 un Parlamentario ha presentado un proyecto de ley denominado “Ley que

incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 o 276 según corresponda a los trabajadores que desarrollan labores permanentes bajo el régimen de contrato administrativo de servicios”¹⁴. Este proyecto normativo busca que los trabajadores que laboran en el sector público bajo algunos de los regímenes generales que hemos desarrollado, se trasladen al régimen de la actividad privada (que es un régimen de contratación laboral que se aplica en el sector público), este régimen laboral lo mantienen generalmente las llamadas “islas de eficiencia” debido a sus beneficios remunerativos y de derechos que plantea. Por lo que, de convertirse en Ley esta propuesta normativa, se vendría abajo la Ley del Servicio Civil debido a que se estaría impulsando un régimen laboral distinto que se contrapone al servicio civil de carrera.

5.5) Clasificación de los servidores civiles

Como hemos señalado en el desarrollo de los conceptos del servicio civil, existen diversos términos para denominar a la estructura de la gestión de recursos humanos del sector público, en algunos países se utiliza el término de empleo público, en otros carrera administrativa y en nuestro caso servicio civil.

En consecuencia, de acuerdo al término que se utilice en cada administración se les denominará a sus trabajadores. Por ejemplo, si se ha decidido denominar empleo público, al trabajador que labora en el Estado se le llamará empleado público, pero si se utiliza el término servicio civil como es el caso nuestro, se le señalará como servidor civil.

Sobre lo expuesto, nos hacemos la siguiente pregunta ¿realmente existe una diferencia conceptual o de gestión entre un empleado público y un servidor civil?. De acuerdo a la Autoridad Nacional del Servicio Civil: *“no existe ninguna diferencia. Sin embargo, mediante las normas de creación de SERVIR, se*

¹⁴ <http://larepublica.pe/impres/a/economia/879886-son-mas-de-400-mil-trabajadores-que-podrian-dejar-el-regimen-cas>

reemplaza el término empleo público por servicio civil, con la finalidad de recuperar los valores esenciales de la función pública, como el mérito, servicio al ciudadano y la orientación a resultados". (SERVIR, página web).

Entonces, los significados son los mismos, solo que denominarlo servidor impregna una connotación de colaboración con la ciudadanía, lo que implica que se busca un cambio de cultura dentro de gestión de recursos humanos del sector público.

Realizada esta precisión, indicamos que los servidores civiles se encuentran distribuidos y cuatro grupos, cada grupo de servidores tienen un conjunto de reglas definidas de acuerdo a la naturaleza de las funciones propias del cargo y su clasificación se encuentra distribuida de la siguiente manera.

Clasificación de los Servidores Civiles

Servidor civil	Concepto
	<p>a) Funcionario público de elección popular, directa y universal. Es el elegido mediante elección popular, directa y universal, como consecuencia de un proceso electoral conducido por la autoridad competente para tal fin. El ingreso, permanencia y término de su función están regulados por la Constitución Política del Perú y las leyes de la materia.</p> <p>Son funcionarios públicos de elección popular, directa y universal:1) Presidente de la República, 2) Vicepresidentes de la República, 3) Congresistas de la República y del Parlamento Andino, 4) Presidentes, Vicepresidentes y Consejeros Regionales, 5) Alcaldes, Teniente Alcaldes y Regidores.</p>
	<p>b) Funcionario público de designación o remoción regulada. Es aquel cuyos requisitos, proceso de acceso, período de vigencia o causales de remoción están regulados en norma especial con rango de ley.</p> <p>Son funcionarios públicos de designación y remoción regulados:1) Magistrados del Tribunal Constitucional, 2) Defensor del Pueblo y Defensor adjunto, 3) Contralor General de la República y Vicecontralor, 4) Presidente y miembros del Jurado Nacional de Elecciones, 5) Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, 6) Director General y miembros del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura, 7) Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de órganos colegiados de los organismos constitucionalmente autónomos, 8) Titulares, adjuntos y miembros de órganos colegiados de entidades que cuenten</p>

	<p>con disposición expresa sobre la designación de sus funcionarios, 9) Los jueces que integren el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, 10) Fiscal de la Nación del Ministerio Público, 11) Presidente de la Corte Suprema 12) Rectores y vicerrectores de las universidades públicas, 13) Titulares, adjuntos, presidente y miembros del consejo directivo de los organismos técnicos especializados y reguladores y tribunales administrativos, 14) Gobernadores, 15) Aquellos señalados por norma con rango de ley.</p>
	<p>c) Funcionario público de libre designación y remoción. Es aquel cuyo acceso al Servicio Civil se realiza por libre decisión del funcionario público que lo designa, basada en la confianza para realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa</p> <p>Son funcionarios públicos de libre designación y remoción:1) Ministros de Estado, 2) Viceministros, 3) Secretarios generales de Ministerios y aquellos que por ley expresa tengan igual jerarquía, 4) Titulares, adjuntos, presidentes y miembros de los órganos colegiados de libre designación y remoción, 5) Gerente General del Gobierno Regional, 6) Gerente Municipal.</p>
Directivo Público	<p>Es el servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial.</p> <p><u>Función:</u> El directivo público tiene funciones de organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo; vela por el logro de los objetivos asignados y supervisa el logro de metas de los servidores civiles bajo su responsabilidad.</p>
Servidor civil de carrera	<p>Es el servidor civil que realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.</p> <p><u>Función:</u> El servidor civil de carrera realiza actividades directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad pública en el ejercicio de una función administrativa, la prestación de servicios públicos, o la gestión institucional. El Servicio Civil de Carrera es un sistema único e integrado.</p>
Servidor de actividades complementarias	<p>Es el servidor civil que realiza funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.</p> <p><u>Funciones:</u> Los servidores de actividades complementarias realizan funciones de soporte, complemento, manuales u operativas respecto de las funciones sustantivas y de administración interna que realiza cada entidad.</p>
Servidor de confianza	<p>Es un servidor civil que forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos o directivos públicos y cuya permanencia en el Servicio Civil está determinada y supeditada a la confianza por parte de la persona que lo designó. Puede formar parte del grupo de</p>

	<p>directivos públicos, servidor civil de carrera, o servidor de actividades complementarias. Ingresar sin concurso público de méritos, sobre la base del poder discrecional con que cuenta el funcionario que lo designa. No conforma un grupo y se sujeta a las reglas que correspondan al puesto que ocupa.</p> <p>El número de servidores de confianza en ningún caso es mayor al cinco por ciento (5%) del total de puestos previstos por la entidad pública, con un mínimo de dos (2) y un máximo de cincuenta (50) servidores de confianza, correspondiendo al titular de la entidad pública la determinación de la ubicación de los servidores de confianza.</p>
--	--

Elaboración propia, con información de la Ley del Servicio Civil

5.6) Los derechos colectivos laborales en el servicio civil

Desarrollaremos los derechos colectivos laborales en el servicio civil brevemente, debido a que uno de los actores de la Ley del Servicio Civil son sindicatos estatales y son los mayores críticos a esta Ley, precisamente porque consideran vulnera sus derechos laborales; en ese sentido, cuando el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley para que sea debatido ante el Parlamento el 03 de Enero de 2013, los trabajadores estatales manifestaban que este proyecto no recogía su aporte ni opinión¹⁵. Lo cual, se confirmó posteriormente cuando el Poder Ejecutivo manifestó que recién en la elaboración del reglamento de la Ley (la ley ya había sido debatida y aprobada luego de huelgas de los trabajadores estatales¹⁶) tomarían en cuenta las aportaciones de los sindicatos en la elaboración de su reglamento¹⁷.

La reforma del servicio civil, si bien es cierto va dirigida a modernizar la gestión de recursos humanos del sector público, los trabajadores serán los principales partícipes de este cambio, dado que ellos son los que se encargarán de que se ejecute esa política y el no haber sido tomados en cuenta para su elaboración generó el primer rechazo a esta Ley.

¹⁵ <http://larepublica.pe/12-05-2013/por-que-se-oponen-los-trabajadores-la-ley-del-servicio-civil>

¹⁶ <http://larepublica.pe/26-05-2013/sindicalistas-acataran-huelga-en-rechazo-al-proyecto-de-ley-de-servicio-civil>

¹⁷ <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/ley-servicio-civil-propuestas-sindicatos-podrian-incluidas-reglamento-noticia-1606987>

Las principales críticas por parte de las centrales sindicales estatales, no van tanto por la gestión administrativa o del proceso de implementación de la Ley del Servicio Civil, todo lo contrario, según la entrevista realizada al Presidente de la Confederación Nacional de Trabajadores del Perú (CGTP), Mario Huamán Rivera¹⁸, no se oponen a la reforma del servicio civil, a lo que se oponen es a la reducción de derechos laborales que presentaría esta Ley, especialmente el de huelga y negociación colectiva. Por el otro lado, Juan Carlos Cortes Carcelén¹⁹, manifiesta que esta Ley no viola derechos laborales en referencia particularmente a la negociación colectiva, argumentando que en el sector público prácticamente no existe la negociación colectiva y en todo caso la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o el Tribunal Constitucional (TC) serán los encargados de determinar si es que la Ley del Servicio Civil viola o no los derechos colectivos laborales que de acuerdo a los sindicatos estatales esta norma contraviene.

Finalmente, estos cuestionamientos fueron sometidos por una demanda de inconstitucionalidad presentada por los agentes señalados en el capítulo anterior y el Tribunal Constitucional en resumen señaló que la negociación colectiva tiene que establecerse para todos los servidores públicos, sin embargo para los servidores de confianza esta restricción es legal debido a su estatus, puesto que desempeña y a que su duración en el puesto depende necesariamente del funcionario público quien lo designó. En relación, al derecho de huelga, se les reconoce este derecho a cada uno de los trabajadores; sin embargo, deja la posibilidad que en caso de huelga, el Estado pueda realizar contratación de personal temporal mientras para suplir los puestos de los trabajadores que se encuentren ejerciendo este derecho. (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2016).

¹⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=KmazaurZ7-Q>

¹⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=QnuvzGYPHcc>

Por lo tanto, una vez resuelto todas estas controversias (y otras más que no forman parte del análisis del presente trabajo) por el Tribunal Constitucional (última instancia en el esquema normativo peruano) en Abril del año 2016, la Ley del Servicio Civil se encuentra como decimos los abogados “saneada”; es decir, ha pasado por los filtros legales y algunos artículos han sido declarados inconstitucionales por violar derechos laborales o hacer distinciones en el ámbito de su aplicación; sin embargo, a nivel general la Ley en si misma ha sido declarada constitucional y se encuentra en pleno proceso de implementación, que es el tema que desarrollaremos a continuación.

5.7) Implementación y avances de la Ley

La Ley del Servicio Civil fue publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, el 04 de Julio de 2013 e indica que su proceso gradual de implementación se dará en un plazo no mayor de (6) años, es decir, su plazo vence el 04 de Julio de 2019. Para esto, se ha establecido a través de una Resolución elaborada por SERVIR de fecha 27 de setiembre de 2013 denominada “Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al Régimen del Servicio Civil” señalando cuatro etapas para que una entidad se traslade a este nuevo régimen laboral, que son las siguiente:

- Primera etapa: Preparación de la Entidad.

Tiene por objeto garantizar que todos los servidores y servidoras de la entidad conozcan la ruta que la entidad deberá seguir para transitar al nuevo régimen del Servicio Civil, y el adecuado conocimiento de las herramientas necesarias para dicho tránsito.

- Segunda etapa: Análisis de la entidad.

Esta etapa tiene por finalidad reconocer la situación actual de la entidad en lo referente a procesos y puestos e identificar las oportunidades de mejora pertinentes.

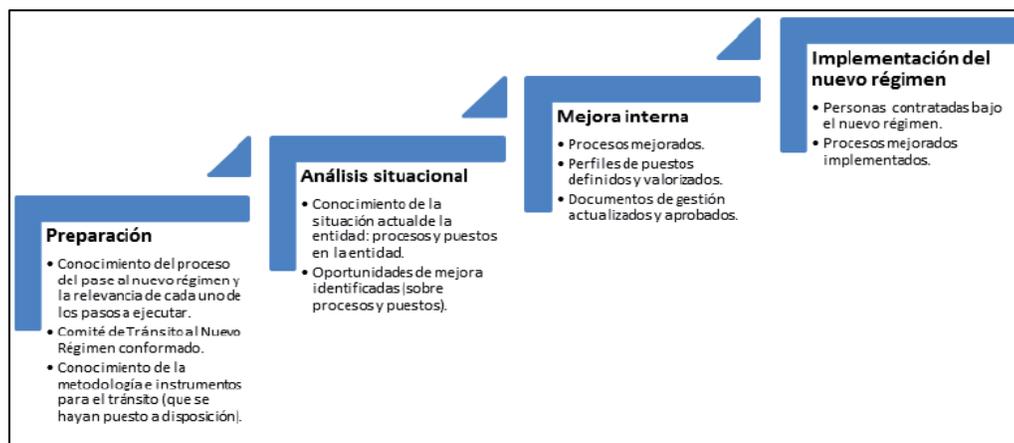
- Tercera etapa: Aplicación de mejoras internas.

Esta etapa tiene por objeto asegurar que los esfuerzos de la entidad se orienten a la prestación efectiva de servicios de calidad a los ciudadanos.

- Cuarta etapa: Implementación del nuevo régimen:

Se implementa el régimen de la Ley del Servicio Civil, mediante la convocatoria a los concursos públicos, el tránsito de los servidores al nuevo régimen y la puesta en práctica de los procesos mejorados.

Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al Régimen del Servicio Civil



Elaboración: SERVIR (2014)

La Ley del Servicio Civil, está enfocada a que 2500 entidades del Estado aproximadamente en sus tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal) se trasladen a este nuevo régimen. De acuerdo a SERVIR al 01 de Agosto del año 2016, 258 entidades del Estado ya han iniciado su tránsito al servicio civil; es decir, esta reforma se encuentra al 10.32 % de avance al 2016 y su plazo de implementación culmina el 04 de julio de 2019. (SERVIR, 2016).

5.6) Conocimiento de la ciudadanía sobre la Ley

La Ley del Servicio Civil no solamente compete a los trabajadores estatales y a los actores que diseñan y aplican la gestión de recursos humanos en la administración pública sino también a la ciudadanía que son los receptores finales de los servicios públicos.

En ese sentido, SERVIR a través de la encuestadora Ipsos Perú elaboró una investigación a nivel nacional entre el 7 y 8 de junio de 2013 para conocer si la población estaba debidamente informada y que percepción tenía sobre la reforma del servicio civil. Los resultados que arrojó la encuesta fueron los siguientes:

- Conocimiento

El 36% tiene conocimiento de la reforma del servicio civil, mientras que el 62% la desconoce. Entre el porcentaje que tenía conocimiento de la reforma (36%), el 56% la aprobaba y el 30% la desaprobaba.

De acuerdo con esta cifra, podemos observar que los actores involucrados en el diseño y la ejecución de la política pública de recursos humanos del sector público, no han realizado una campaña informativa adecuada que permita a la ciudadanía conocer los alcances sobre la Ley del Servicio Civil, lo que se demuestra con que el 62% de la población desconoce esta política pública que impulsa el Poder Ejecutivo.

- Razones de la desaprobación

Las principales razones de la desaprobación fueron: a) Porque se afectarán las condiciones laborales de los trabajadores (41%), b) Porque habrán despidos masivos (37%), c) Porque generará desorden en el sector público (22%), d) Porque se evaluará a los trabajadores (4%). e) Otra razón (5%), f) No precisa (4%).

Aquí podemos apreciar que los sindicatos de la administración pública han ganado terreno sobre su posición, debido a que estas agremiaciones han señalado que la Ley del Servicio Civil contraviene derechos laborales y se pretendería realizar despidos en la administración pública, lo cual ha formado opinión en la ciudadanía debido a que del grueso de la población que tiene conocimiento de esta Ley (36%), el 41% considera que se afectarán las condiciones laborales de los trabajadores mientras que el 37% opina que habrán despidos masivos, lo que significa que los sindicatos estatales han sabido comunicar y convencer mejor a la ciudadanía que el Poder Ejecutivo.

- Objetivos de la reforma

El 62% considera que esta reforma debe tener como objetivo principal la defensa de los derechos laborales, mientras que el 32% considera que la reforma debe ser enfocada a la mejor atención de los ciudadanos y el 6% no precisa.

Sobre este punto, volvemos a hacer hincapié que el Poder Ejecutivo no ha logrado exponer y persuadir de manera efectiva sobre los beneficios que la ciudadanía podría obtener de la Ley del Servicio Civil, todo lo contrario, el 62 % considera que el objetivo principal de esta reforma se debe basar en la defensa de los derechos laborales (posición de las centrales sindicales), mientras que solo el 32% cree que esta reforma debe ser enfocada a la mejor atención de la ciudadanía (posición del Poder Ejecutivo).

De todas estas cifras arrojada por la encuesta, podemos concluir que el Poder Ejecutivo debe realizar un trabajo más convincente sobre la Ley del Servicio Civil, debido a que no cuenta con el apoyo mayoritario de la ciudadanía para impulsar esta reforma, la que debería ser su principal aliada en este proceso debido a que esta transformación de la gestión de recursos humanos del sector

público tiene como objetivo directo brindar un mejor servicio en la administración. De igual forma, los sindicatos estatales juegan un rol fundamental en este proceso, por lo que en vez de aislarlos del debate y verlos como potenciales rivales de la reforma, el Poder Ejecutivo debería crear una “mesa de diálogo” en donde involucre a la sociedad civil organizada y a las centrales sindicales y se exponga y se encuentren puntos mínimos de consenso para impulsar la Ley del Servicio, debido a que nadie se opone a que se debe reestructurar la gestión de recursos humanos en el sector público, el principal tema que está en discusión es cómo se realizarla.

CAPÍTULO VI

6) LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (SERVIR)

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), forma parte de la cuarta generación de la reforma del servicio civil y fue creada en el año 2008 debido a que el Perú estaba en negociaciones para firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, su estrategia fue establecer una mejora en la eficacia y eficiencia del Estado y así demostrar que el país fortalecía la gestión de recursos humanos en el sector público, para lo cual emitió una serie de normas que tenían directa vinculación al servicio civil (SERVIR, 2011).

Problemas y propuestas vinculados al Servicio Civil

Problema	Propuesta	Norma
Ausencia de un órgano rector que gestione los recursos humanos, y un tribunal de resolución de controversias	Creación e implementación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como organismo rector y del Tribunal del Servicio Civil	Decreto Legislativo N° 1023 de fecha 20 de Junio de 2008.
Ausencia de reclutamiento forma de profesionales altamente capaces	Creación del Cuerpo de Gerentes Públicos	Decreto Legislativo N° 1024 de fecha 21 de junio de 2008.
Ausencia de sistemas de evaluación	Evaluación permanente para: capacitar a los de rendimiento insuficiente, reconocer y premiar al eficiente a través de ascensos, retribución y reconocimiento moral y contar con personal idóneo.	Decreto Legislativo N° 1025 de fecha 20 de junio de 2008.
Ausencia de políticas y programas de capacitación	Aprobación de normas de capacitación y Fondo de Capacitación.	Decreto Legislativo N° 1025 de fecha 20 de junio de 2008.
Inflexibilidad del régimen de carrera limita esfuerzos para racionalizar personal, especialmente en regiones y municipalidades.	Establecimiento de un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales implementen procesos de modernización integral.	Decreto Legislativo N° 1026 de fecha 27 de Junio de 2008.

Elaboración: GPGRH - SERVIR (2011)

6.1) Finalidad de SERVIR

SERVIR es un organismo técnico especializado, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, y tiene como principal finalidad establecer, desarrollar y ejecutar la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.

6.2) Funciones

Las principales funciones de SERVIR son las siguientes:

Funciones de SERVIR

Funciones	a) Planificar y formular las políticas nacionales del Sistema en materia de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, rendimiento, evaluación, compensación, desarrollo y capacitación, y relaciones humanas en el servicio civil.
	b) Proponer la política remunerativa, que incluye la aplicación de incentivos monetarios y no monetarios vinculados al rendimiento, que se desarrolla en el marco de los límites presupuestarios establecidos por la ley y en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.
	c) Dictar normas técnicas para el desarrollo e implementación del Sistema.
	d) Emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito del Sistema.
	e) Desarrollar, normar y mantener actualizados los sistemas de información requeridos para el ejercicio de la rectoría del Sistema
	f) Capacitar a las Oficinas de Recursos Humanos, apoyarlas en la correcta implementación de las políticas de gestión y evaluar su implementación, desarrollando un sistema de acreditación de sus capacidades.
	g) Desarrollar y gestionar políticas de formación y evaluar sus resultados.
	h) Emitir opinión técnica vinculante en las materias de su competencia.
	i) Normar y gestionar el Cuerpo de Gerentes Públicos.
	j) Proponer o aprobar los documentos e instrumentos de gestión, de acuerdo a la normatividad vigente sobre la materia.
	k) Dictar normas técnicas para los procesos de selección de recursos humanos que realicen las entidades públicas
	l) Organizar, convocar y supervisar concursos públicos de selección de personal, directamente o mediante terceros.
	m) Administrar el Registro Nacional de Personal del Servicio Civil.
	n) Otorgar la Orden del Servicio Civil a los servidores civiles por hechos importantes y servicios meritorios y patrióticos que hubieren prestado a la Nación durante el ejercicio de sus funciones. La Orden será otorgada una vez al año, a propuesta de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades, a un número no menor de cien (100) miembros del servicio civil. Su otorgamiento dará derecho y preferencia a cursos de capacitación e irrogará un premio económico a ser otorgado por una sola vez.

Elaboración propia, con información de la Ley que crea SERVIR

6.3) Atribuciones

De acuerdo a la norma²⁰ que crea SERVIR, el ente rector de la gestión de recursos humanos en el sector público tiene las siguientes atribuciones: a) Normativa, b) Supervisora, c) Sancionadora, d) Interventora, d) De resolución de controversias.

a) Normativa: Comprende la potestad de dictar, en el ámbito de su competencia, normas técnicas, directivas de alcance nacional y otras normas referidas a la gestión de los recursos humanos del Estado con el objeto de:

- Establecer el nivel de rendimiento en relación con las metas establecidas por cada entidad;

- Estimular y recompensar a quienes superen los niveles exigidos, mediante políticas de ascenso, promociones económicas y reconocimiento moral;

- Capacitar a quienes no alcancen un grado de suficiencia compatible con las obligaciones y responsabilidades del cargo; y,

- Separar a quienes no alcancen rendimiento compatible con los estándares de la entidad.

b) Supervisora: Destinada al seguimiento a las acciones de las entidades del Sector Público, en el ámbito de su competencia y comprende:

- Revisar, en vía de fiscalización posterior y cuando lo determine conveniente, el cumplimiento de las políticas y normas del Sistema; y,

²⁰ Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (2008).

- Recomendar la revisión de las decisiones y actos de la entidad, y las medidas correctivas para fortalecer a la Oficina de Recursos Humanos correspondiente, así como dar seguimiento a su implementación.

c) Sancionadora: Puede imponer sanciones a las entidades públicas por el incumplimiento de las obligaciones y procedimientos previstos en el Sistema, las cuales pueden ser:

- Amonestación escrita en los casos de faltas leves.

- Publicación en la lista de amonestados, en los casos de faltas leves reiteradas y graves.

- Suspensión de facultades para el establecimiento de incentivos monetarios y no monetarios, en caso de faltas graves-

- Suspensión del ejercicio de funciones en materia de recursos humanos e intervención de la respectiva Oficina de Recursos Humanos, conforme a lo previsto en el artículo 15 del presente Decreto Legislativo, en el caso de las entidades del Poder Ejecutivo. Tratándose de otras entidades de la administración pública, la Autoridad pondrá en conocimiento de la Contraloría General de la República y de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, la comisión de faltas muy graves.

d) Interventora: El ejercicio de la facultad interventora de la Autoridad es excepcional, limitándose al caso de detectar que los concursos de ingreso a las entidades del Poder Ejecutivo no hayan cumplido con los requisitos sustantivos previstos en la normativa correspondiente, por denuncia presentada o de oficio y podrá realizar lo siguiente:

- Revisará el cumplimiento de los procedimientos de los concursos cuestionados.

- Emitirá un informe con valor probatorio de los problemas detectados.
- Remitirá el informe a la Contraloría General de la República y al titular de la entidad para que, en ejercicio de sus facultades, dispongan las sanciones correspondientes.
- Podrá declarar la nulidad del concurso y proponer al titular de la entidad la convocatoria a uno nuevo si fuere necesario.
- Dirigirá los nuevos concursos de la entidad, en tanto se corrijan los problemas previamente identificados, designando para tales efectos a un funcionario que hará las veces de responsable del concurso;
- Dispondrá, en coordinación con el titular de la entidad, las medidas correctivas que se deberán aplicar para fortalecer a la Oficina de Recursos Humanos intervenida.

e) De resolución de controversias: Ejerce esta atribución a través del Tribunal del Servicio Civil (TSC) y que comprende la posibilidad de reconocer o desestimar derechos invocados: a) Acceso al servicio civil, b) pago de retribuciones, c) evaluación y progresión en la carrera, d) régimen disciplinario y, e) terminación de la relación de trabajo. La cual desarrollamos en el presente cuadro sinóptico.

Resolución de controversias en el Servicio Civil

Atribución	Desarrollo
Acceso al Servicio Civil	Las personas que deseen postular a una plaza en la administración pública lo podrán realizar mediante un proceso de selección, el que existen tres modalidades de acceso: concurso público, contratación directa y cumplimiento de requisitos especiales. Si alguna persona que haya postulado por cualquiera de estas modalidades y considera que se ha violado o recortado algún derecho en el acceso al servicio civil podrá interponer un recurso ante el TSC para que este pueda resolver si hubo o no una violación en sus derechos.
Pago de retribuciones	Todos los servidores civiles tienen derecho a una remuneración por la labor que realizan. La remuneración es solo uno de los conceptos de pago que mantienen, pueden

	<p>percibir además de la remuneración, retribuciones en modalidad de bonos que se establezcan de acuerdo a Ley. Si un servidor civil considera que le corresponde uno de esos bonos y no los está percibiendo o que su remuneración no se encuentra de acuerdo a Ley, podrá accionar ante el TSC para que se corrija esta falta de claridad en sus retribuciones.</p> <p>Debemos mencionar que esta atribución que tenía el TSC fue derogada por la Ley de Presupuesto del año 2013, por lo que, el TSC no puede conocer causas sobre esta competencia.</p>
Evaluación y progresión en la carrera	<p>La Ley del Servicio Civil ha denominado a la evaluación “gestión de rendimiento” en la cual se busca que los servidores civiles cumplan las metas planteada por la institución, Para lo cual, se ha creado una serie de métodos para evaluar a los servidores civiles, si no se cumplen de manera adecuada estos procedimientos en la evaluación o si en la evaluación para ascender en la línea de carrera del servicio civil se vulnera los mecanismos planteados en la norma, los servidores civiles puede accionar ante el TSC para hacer valer estos derechos,</p>
Régimen disciplinario	<p>Los servidores civiles tienen derechos y también deberes establecidos en la Ley del Servicio Civil y de acuerdo al cargo que ostenten, en ese sentido, si cometen una falta durante el ejercicio de su función son pasibles de ser sancionados. Estas sanciones que se puedan establecer previo a un procedimiento establecido en la Ley, debe cumplir ciertos requisitos y características, de no efectuarse de manera correcta, los servidores civiles tiene el derecho de solicitarle al TSC que la sanción impuesta pueda ser corregida.</p>
Terminación de la relación laboral	<p>La relación de los servidores civiles con el servicio civil puede extinguirse por diversos motivos: por renuncia, por jubilación, por límite de edad, por mutuo acuerdo, por perdida o renuncia de la nacionalidad peruana, por tener una condena penal, por inhabilitación para el ejercicio de la función pública, por causa relativa a la capacidad del trabajador, por causa relativa a la incapacidad física o mental sobreviniente, por el término de la contratación a plazo fijo, entre otras causales.</p> <p>Si al servidor civil, se le cesa en sus funciones debido a uno de los causales establecidas por la Ley pero sin cumplir un debido procedimiento o por no corresponderle su terminación de la relación laboral pero a pesar de eso la entidad decide concluir con su carrera en el servicio civil, los servidores civiles pueden recurrir al TSC para que se enmiende dicha situación.</p>

Elaboración propia.

CAPÍTULO VII

7) CONCLUSIONES

Hemos llegado a la parte final del presente trabajo y dado todo el desarrollo del servicio civil en el Perú y el último intento de ordenar la gestión de recursos humanos de la administración pública a través de la Ley del Servicio Civil, hemos arribado a las siguientes conclusiones que se vinculan directamente con los objetivos generales y específicos de contenido del proyecto de investigación.

- a) El Perú, en un poco más de una década (2004 – 2015) ha logrado obtener un nivel medio de desarrollo de su servicio civil (41 puntos) de acuerdo al último informe del BID superando el promedio latinoamericano (40 puntos), de acuerdo a la información brindada por SERVIR.
- b) Chile y Brasil son los países de América Latina que tienen el servicio civil más desarrollado en la región, mientras que Ecuador y Bolivia son los países que muestran los niveles más bajos de desarrollo del servicio civil.
- c) Cada año ingresan a laborar a la administración pública peruana más de 40 000 trabajadores, lo que la implica un crecimiento en la planilla del Estado (con la tendencia a incrementarse un promedio de 9% por año) y no necesariamente calidad de los servicios públicos
- d) La Ley del servicio civil apunta a trasladar 700 000 trabajadores estatales a este nuevo régimen laboral, lo cual al ser voluntario, no todos los empleados públicos se trasladarán al servicio civil.
- e) La Ley del servicio civil tiene un modelo burocrático, debido a que el cargo es asignado a funcionarios individualmente, están sometidos

relaciones jerárquicas, su relación laboral es voluntaria, su dedicación al cargo es plena y exclusiva, son distribuidos de conformidad a su rango y trabajan bajo la protección de su rango.

- f) El servicio civil peruano proviene de la tradición Europea continental, debido a que destacan entre sus valores de los cuatro regímenes laborales (que incluye la Ley del Servicio Civil) la seguridad jurídica, la equidad y la igualdad ante la ley.

- g) La Ley del servicio civil, representa un modelo cerrado, debido a que parte de la consideración de que el empleado público estará vinculado durante toda su vida laboral a la Administración, ocupando diferentes puestos de trabajo y configurando de esta manera su carrera profesional.

- h) De los principios establecidos por la Carta Iberoamericana de la Función Pública y los autores que lo han desarrollado, el principio de la Provisión Presupuestaria establecido en la Ley del Servicio Civil, no forma parte del servicio civil como disciplina de estudio, dado que el sometimiento de la disponibilidad presupuestal que plantea este principio, forma parte de una medida netamente económica y no de gestión.

- i) Algunas bancadas políticas del Congreso de la República, previas conversaciones con algunos sindicatos de entidades estatales, están presentando proyectos de ley y emitiendo Leyes especiales para excluir del ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil a entidades del Estado, como es el caso de Essalud que vía una Ley especial se encuentra exonerada de la Ley del Servicio Civil. De igual forma, se están presentando proyecto de ley con la intención de traerse abajo la reforma del servicio civil impulsada por el Poder Ejecutivo en el año 2013.

- j) Las principales objeciones de los sindicatos sobre la violación de derechos laborales de la Ley del Servicio Civil, han sido subsanadas por el Tribunal Constitucional.
- k) La implementación de la Ley del Servicio Civil, tiene un avance al mes de Agosto del año 2016 de solo 10.32%, habiendo transcurrido más de la mitad de su plazo para implementarse.
- l) Más de la mitad de la población (62%) desconoce sobre la reforma del servicio civil y de los que tienen conocimiento, más de la mitad la aprueba.
- m) Los sindicatos estatales han logrado posicionar su punto de vista sobre la Ley del Servicio Civil debido a que el 41% de personas considera que esta reforma afectará las condiciones laborales de los trabajadores el 62% considera que el principal objetivos de la reforma es la defensa de los derechos laborales.
- n) De acuerdo a investigación del BID sobre el servicio civil en América Latina, uno de los motivos para que el Perú suba en el Índice de Desarrollo del servicio civil, se debe a que en el 2008 se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil y emitió diversas normas relacionado a la gestión de recursos humanos en la administración pública.

CAPÍTULO VIII

8) RECOMENDACIONES

Lo que buscamos plantear en este capítulo, es que todo lo desarrollado sirva de insumo para ayudar en el perfeccionamiento de la gestión de recursos humanos del sector público en el Perú, por lo que consideramos oportuno realizar ciertas recomendaciones sobre la Ley del Servicio Civil.

a) En lo político

- El Poder Ejecutivo debe impulsar una “Mesa de Diálogo” con los principales actores del servicio civil, en donde puedan llegar a acuerdos mínimos y comprometerse a empujar la reforma del servicio civil.

- SERVIR debe sumar a las centrales sindicales y a la ciudadanía a participar en la elaboración de todas las directivas y pautas que se están desarrollando para impulsar la Ley del Servicio Civil.

- Los partidos políticos no solamente tienen personas con liderazgos políticos dentro de su agrupación, sino también existen liderazgos burocráticos; es decir, personas que laboran buen tiempo dentro de la administración pública y que son militantes de un partido políticos. Los partidos políticos deben renovar estos liderazgos burocráticos, debido a que se necesita personas con ideas modernas sobre lo que verdaderamente se requiere en la burocracia estatal para que el debate sobre el servicio civil sea técnico y profesional sin perder el aspecto político que es una característica inherente.

- Colocar en la agenda pública del país la reforma del servicio civil, para que la ciudadanía entienda su importancia y concientizarlas a que se organicen y planteen propuestas desde los espacios públicos que

representan (Universidades, colegios profesionales, organizaciones no gubernamentales, entre otros).

b) En lo jurídico

- Se propone crear una suerte de “candado” a la Ley del Servicio Civil, a través de un texto legal donde se plantee que esta Ley es el único régimen laboral general dentro de la administración pública y que en un plazo determinado que termine su implementación, no se podrá ingresar a laborar a la administración pública por otro régimen laboral general que no sea el servicio civil de carrera.

- La norma señala que el traslado a la Ley del Servicio Civil por parte de los trabajadores es voluntario; lo cual genera que los trabajadores que no deseen trasladarse a este nuevo régimen laboral denominado “servicio civil” podrán seguir permaneciendo en su régimen laboral. Las normas tienen como característica ser imperativas y no se puede dejar a la libre voluntad el querer ser parte del servicio civil o no. Si lo que se plantea es mantener a los trabajadores estatales en un solo régimen “único y exclusivo” como plantea el objeto de la Ley para ordenar la planilla pública, la norma debe ser obligatoria y no voluntaria, dado que existen una contradicción entre el objeto de la norma y la forma de cómo se pueden trasladar los trabajadores de un régimen a otro.

- Se debe eliminar el principio de “provisión presupuestaria” de la Ley del Servicio Civil en el que plantea que todo acto está supeditado a la disponibilidad presupuestal y al cumplimiento de reglas fiscales. Este tipo de condicionamientos económicos debería ir en una Ley relacionada con el presupuesto del país, pero no en una Ley que tiene como objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado y su cuya finalidad es

finalidad es que las entidades del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia y presten efectivamente servicios de calidad, no existe congruencia entre este principio y lo que busca la norma.

- El TSC debe volver a tener la competencia de revisar los procesos relacionados al pago de retribuciones, debido a que cuando a través de la Ley de Presupuesto del año 2013 se recorta esta facultad, los trabajadores tienen que recurrir a una instancia judicial para hacer el reclamo correspondiente, donde ya no tienen una etapa administrativa para hacer el reclamo. El TSC aplicaba precedentes de observancia obligatoria para este tipo de controversias en la cual establecía un criterio único para los demás casos similares, lo que permitía que las entidades no puedan seguir aplicando de manera equivocada ciertos mecanismos para el pago de retribuciones, incluso exhortaba a realizar directivas para que no se vulneren estos derechos, lo cual el único perjudicado con esta medida es el servidor civil.

c) En la gestión

- La Ley del Servicio Civil se aplica de igual forma a todas las entidades del Estado, no existen distinciones en la forma de su aplicación. Lo cual consideramos no puede aplicarse igualmente para todas. Todas las entidades no son iguales, no tienen la misma cantidad de personal, no ejecutan el mismo presupuesto, no tienen la misma cultura organizativa, los intereses de sus trabajadores no son los mismos, no se encuentran en el mismo espacio geográfico y de acuerdo al lugar donde se ubiquen tienen necesidades diferentes que otras entidades, entre otros temas. Por lo que, somos conscientes que no se puede diseñar una Ley para cada entidad, pero si se puede tener un marco general que sirva como base; sin embargo, se puede otorgar cierta flexibilidad a las oficinas de recursos humanos para que puedan establecer directivas internas que

permitan sin dejar de aplicar la Ley del Servicio Civil adecuarse a su realidad a través de mecanismos de gestión.

- La Ley del Servicio Civil, le otorga poder de administrativo a las oficinas de recursos humanos dentro de las entidades del sector público. Por ejemplo, les faculta para que el Jefe del área de recursos humanos presida la comisión de evaluación, de calificar al personal en el acceso al servicio civil, de ser parte de los procedimientos administrativos sancionadores, de establecer la capacitación de los servidores civiles, entre otras potestades.

Sobre este aspecto, consideramos necesario que los Jefes de las áreas de recursos humanos de las entidades públicas tengan cargos rotativos por un periodo prudente de tiempo, dado el poder que tienen dentro de las entidades y de esta forma evitar cualquier acto de corrupción. Como diría el célebre político inglés Lord Acton: “El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente”.

BIBLIOGRAFÍA

1. ANTUNEZ Denise (2012). “La nueva estrategia de modernización de la gestión pública en el Perú. En búsqueda de resultados para el ciudadano”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Colombia.
2. BASUALDO HILARIO, Arturo (2013), “Apuntes y comentarios del Proyecto de Ley N° 1848/2012-PE “Ley del Servicio Civil” (primera parte)”. En: Soluciones Laborales. N 62. Gaceta Jurídica. Lima-Perú.
3. BONIOLA Ruth, DALLE Paula, ELBERT Rodolfo (2005), “La Construcción del Marco Teórico en la Investigación Social”. En: Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. CLACSO. Buenos Aires-Argentina.
4. COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1996), “Diccionario de Política y Administración Pública”, México.
5. CORTÁZAR Juan, LAFUENTE Mariano, SANGINÉS Mario (Editores) (2014) “Al Servicio del Ciudadano: Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. DC.
6. CORTÁZAR, Julio (2002). “Oportunidades y Limitaciones para la Reforma del Estado en el Perú de los años 90”, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

7. DEL CARMEN PARDO, María (2005), “El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública”. Serie 08: Cultura de Rendición de Cuentas. México.
8. GUY Peters (2001), “Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo”, en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), Nuevo manual de Ciencia Política, Madrid.
9. IACOVIELLO Mercedes (2014), “Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina”: Perú, Banco Interamericano de Desarrollo – BID.
10. IACOVIELLO Mercedes Y CHUDNOVSSKY Mariana (2015), “La importancia del Servicio Civil en el Desarrollo de Capacidades Estatales en América Latina”, Bando de Desarrollo de América Latina – CAF. 2015/02.
11. IDEA INTERNACIONAL - Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - y ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA (2008), Gestión Pública. Lima – Perú.
12. IPSOS APOYO Opinión y Mercado S.A (2013) Encuesta: “Evaluación de la Reforma del Servicio Civil”. Lima-Perú.
13. LIPPI Andrea y MORISI Massimo (2008), “Gestión y Administración Pública”. colección Ciencia Política de Tirant lo Blanch.27. Madrid.
14. LONGO, Francisco (2003), “La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
15. LONGO, Francisco (2006). “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, en Informe sobre la Situación del

Servicio Civil en América Latina”, Koldo Echebarría Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

16. LLONA, Mariana (2012). “Hacia una gestión pública que impacte en el ciudadano”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Colombia.
17. MARTÍNEZ PIÓN, Rafael (2003). “La Profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas”. Instituto Nacional de Administración Pública.
18. MCGREGOR, Eugene y SOLANO, Paul (1996): “Data Requirements and Availability”, en Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry y Theo AJ. Toonen (eds): Civil Service Systems in Comparative Perspective. Indiana University Press.
19. NACIONES UNIDAD - ONU - (1962), “Manual de Administración Pública”.
20. NORTH Douglass C. (1993). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, traducción de Agustín Bárcena, Fondo de Cultura Económica. México.
21. OSZLAK Oscar (2001). “El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros”, en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
22. OSZLAK Oscar (2002), “Profesionalización de la Función pública en el Marco de la Nueva Gestión Pública”. IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo.

23. PIERSON Paul y SKOCPOL Theda (2008), "El nuevo institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea", en Revista Uruguaya de Ciencia Política.
24. RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (2005), "Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina". Fundación Cidob. Barcelona
25. RAMIÓ, CARLES (2010). "Teoría de la Organización y Administración Pública". Tecnos. Barcelona.
26. SERVIR - Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos - (2011) "El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, Marco Normativo Actual y Desafíos para la Reforma". Lima-Perú.
27. SERVIR (2012), "El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, Marco Normativo Actual y Desafíos para la Reforma". Lima-Perú.
28. SERVIR (2014), "Implementación de la Reforma del Servicio Civil, Avances y logros durante el año 2014". Lima- Perú
29. SERVIR (2016), "Características del Servicio Civil Peruano". Lima-Perú.
30. SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2012), "La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021". Lima-Perú.
31. SUBIRATS HUMET, Joan. "Análisis y gestión de políticas públicas". Ciencias Sociales Ariel. Madrid.

32. VARGAS José (2008), "Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo", Ciencias Administrativas. Lima-Perú.
33. VILLORIA MENDIETA, Manuel (2007). "El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica: Diagnóstico, Causas y Propuestas", Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
34. ZURBRIGEN Cristina (2006), "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas", Revista de Ciencia Política, N° 26.