

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO**



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

**“La implementación de la Ley SERVIR durante el periodo
2013 – 2016: un análisis de los factores que explican los
avances en el proceso de tránsito de los ministerios”**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión
Pública**

Autor

Víctor Torres Balcázar

Asesora

Jessica Bensa Morales

Jurado

Gonzalo Xavier Alcalde Vargas

Christian Mauricio Alván Silva

Lima – Perú

2016

Índice

Índice	2
Resumen ejecutivo	3
Introducción	11
1.1 Tema de estudio y problema de investigación.....	11
1.2 Objetivos del estudio	16
1.3 Justificación de la investigación.....	16
1.4 Justificación del caso.....	19
Capítulo1. Marco teórico y estado de la cuestión	22
1.1 Marco teórico	22
1.1.1 La implementación dentro del ciclo de desarrollo de una política pública.....	22
1.1.2 Análisis de la implementación de la política del servicio civil	24
1.1.3 El servicio civil como concepto y sistema	29
1.2 Estado de la cuestión	33
1.2.1 La evolución del servicio civil en el Perú.....	33
1.2.2 El estado del servicio civil en la primera década del retorno de los gobiernos democráticos en el Perú	38
1.2.3 La reforma del servicio civil en el Perú.....	42
Capítulo2. Diseño metodológico	46
Capítulo3. Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil.....	54
Capítulo4. Estado actual de los recursos humanos en los ministerios.....	58
Capítulo5. Características organizacionales	70
Capítulo6. Características de la normatividad y las herramientas del proceso de tránsito.....	93
Capítulo7. Liderazgo en el proceso de tránsito de los ministerios.....	109
Capítulo8. Análisis y resultados	116
Capítulo9. Recomendaciones.....	125
Bibliografía.....	137
Anexo1. Definición y descripción de variables consideradas al inicio de la investigación	144
Anexo2. Caracterización de variables consideradas dependiente e independientes para el análisis del objeto de estudio	151
Anexo3. Mapa de actores	154
Anexo4. Guías de entrevistas.....	156
Anexo5. Guía de entrevistados.....	164
Anexo6. Instrumentos elaborados y aprobados por SERVIR para el tránsito de entidades.....	165

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Dimensiones que afectan el grado de avance de los ministerios. .	46
Ilustración 2. Tránsito al régimen del servicio civil.....	56
Ilustración 3. Distribución de los ministerios del Estado peruano según rango de ocupantes de puestos.	60
Ilustración 4. Distribución de los ministerios del Estado peruano según porcentaje de personas bajo regímenes permanentes y contratos temporales. .	63
Ilustración 5. Distribución de los ocupantes de puestos en los ministerios del Estado peruano según la naturaleza de sus órganos.....	65
Ilustración 6. Distribución de los ministerios del Estado peruano según cantidad de titulares que tuvo la entidad durante el periodo que lleva en proceso de tránsito.	71
Ilustración 7. Asociación entre el número de ministros de cada entidad y su grado de avance en el proceso de tránsito.....	72
Ilustración 8. Asociación entre el número de ocupantes de puestos de cada ministerio y su grado de avance en el proceso de tránsito.....	74
Ilustración 9. Asociación entre la cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten en los ministerios y su grado de avance en el proceso de tránsito.....	77
Ilustración 10. Asociación entre el porcentaje de personal permanente en los ministerios y su grado de avance en el proceso de tránsito.....	79
Ilustración 11. Distribución de los ministerios del Estado peruano según grado de injerencia de los sindicatos en su proceso de tránsito.	81
Ilustración 12. Asociación entre el grado de injerencia de los sindicatos en temas vinculados al tránsito de los ministerios del Estado peruano y su grado de avance en el proceso de tránsito.....	82
Ilustración 13. Asociación entre el total de personas que tuvieron a su cargo la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en los ministerios del Estado peruano y su grado de avance en el proceso de tránsito.....	88
Ilustración 14. Asociación entre el total de personas que tuvieron a su cargo la Oficina de Recursos Humanos en los ministerios del Estado peruano y su grado de avance en el proceso de tránsito.	91
Ilustración 15. Disponibilidad de los instrumentos para el tránsito de las entidades públicas en el tiempo.....	94
Ilustración 16. Fecha de aprobación de herramientas para el tránsito de entidades públicas al régimen del servicio civil.....	97
Ilustración 17. Asociación entre el total de tiempo de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito y su grado de avance.....	102
Ilustración 18. Asociación entre la percepción de la complejidad de las herramientas de del proceso de tránsito por parte de los ministerios del Estado peruano y su grado de avance.....	106
Ilustración 19. Asociación entre el nivel jerárquico del ‘champion’ y el grado de avance de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito.....	112
Ilustración 20. Asociación entre el nivel jerárquico del process leader y el grado de avance de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito.....	114

Ilustración 21. Modelo que explica el grado de avance de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil..... 118

Ilustración 22. Dispersión que muestra el ajuste del grado de avance de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil al modelo construido..... 121



Índice de tablas

Tabla 1. Distribución de las variables independientes según dimensión en la que se encuentran.	47
Tabla 2. Distribución de los ministerios del Estado peruano según etapa del proceso de tránsito en la que se encuentran.	49
Tabla 3. Distribución de los cargos a entrevistar según grupo de actores.	50
Tabla 4. Lista de hipótesis asumidas al inicio de la investigación sobre las variables identificadas.	52
Tabla 5. Total aproximado de servidores públicos en el Estado peruano.	54
Tabla 6. Distribución de los ministerios del Estado peruano según grado de avance en el proceso de tránsito.	58
Tabla 7. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de personas que prestan servicios.	61
Tabla 8. Distribución de los ministerios del Estado peruano según regímenes laborales y modalidades contractuales.	62
Tabla 9. Distribución de los ministerios del Estado peruano según porcentaje de personas bajo regímenes permanentes y contratos temporales.	66
Tabla 10. Distribución de los ocupantes de puestos de confianza en los ministerios del Estado peruano según naturaleza del órgano.	67
Tabla 11. Lista de variables específicas agrupadas en la dimensión 'características organizacionales'.	70
Tabla 12. Agrupación de los ministerios del Estado peruano según porcentaje de personal permanente que albergan.	80
Tabla 13. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de ocupantes en el cargo de responsable de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces.	86
Tabla 14. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de ocupantes en el cargo de responsable de la Oficina de Recursos Humanos y grado de avance en el proceso de tránsito.	87
Tabla 15. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de ocupantes en el cargo de responsable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o la que haga sus veces.	89
Tabla 16. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de ocupantes en el cargo de responsable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y grado de avance en el proceso de tránsito.	90
Tabla 17. Lista de variables específicas agrupadas en la dimensión 'características de la normatividad y herramientas del proceso de tránsito'.	93
Tabla 18. Aplicación del Mapeo de Puestos por parte de los ministerios en el periodo octubre 2013 – octubre 2014.	98
Tabla 19. Tiempo de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil.	101
Tabla 20. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de días inmerso en el proceso de tránsito y grado de avance alcanzado.	103
Tabla 21. Lista de variables específicas agrupadas en la dimensión 'liderazgo en el proceso de tránsito'.	109

Tabla 22. Distribución de los ministerios del Estado peruano según nivel jerárquico del ‘champion’ del proceso de tránsito.....	110
Tabla 23. Distribución de los ministerios del Estado peruano según nivel jerárquico del ‘process leader’ del proceso de tránsito.....	113
Tabla 24. Relación entre la variable dependiente y las variables independientes.	116
Tabla 25. Comparaciones entre la variable dependiente y las variables independientes.	117
Tabla 26. Relación entre la variable dependiente y las variables independientes.	118



Resumen ejecutivo

Una burocracia pública no es un tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas; una burocracia pública es lo que hace. Es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa (Ozslak 2006: 13).

La presente investigación aborda una de las pocas políticas públicas que, desde el retorno de los gobiernos democráticos, ha logrado perdurar en el tiempo e ir alcanzando la maduración de su fase de diseño a partir del impulso recibido por las diferentes administraciones de turno y el consenso generado en torno al proceso de adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹ con miras a la celebración del bicentenario del país: la política pública del servicio civil.

La citada política ganó un espacio en la agenda pública con la creación del ente rector del sistema administrativo de la gestión de los recursos humanos en el Estado, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), en el 2008 y con la promulgación de un Decreto Supremo que la incorporó como política nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del sector público en el 2010. Sin embargo, es en el 2013 cuando la política pública del servicio civil alcanzó su hito normativo más importante mediante la aprobación de la Ley del Servicio Civil.

Esa ley crea un régimen laboral único para el sector público, hacia el cual deberán ir convergiendo progresivamente los diferentes regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten en el desordenado escenario actual de los recursos humanos del Estado peruano. Precisamente, esa transición les demanda a las entidades públicas la aplicación de una serie de herramientas definidas por SERVIR antes de proceder con la organización y realización de

¹ El proceso de adhesión de países a la OCDE demanda la implementación de líneas de acción vinculadas a diferentes áreas temáticas, tales como la gobernanza.

los concursos públicos para el inicio del paso de servidores al régimen del servicio civil.

Es en torno a ese proceso que gira la presente investigación, concentrándose en la experiencia de más de dos años de los ministerios del Estado peruano. Los diecinueve ministerios se encuentran inmersos en el tránsito, pero cada uno ha venido avanzando a un ritmo distinto, posicionándose a la fecha en diferentes hitos del proceso.

Dicha dispersión motivó el análisis de los factores que podrían estar afectando el grado de avance de los ministerios en su proceso de tránsito, identificando hasta doce variables explicativas, que posteriormente fueron agrupadas en tres dimensiones: características organizacionales de los ministerios, características de la normativa y de las herramientas del proceso de tránsito, y liderazgo en el proceso de tránsito de los ministerios.

En atención a ello, el documento ha sido estructurado en nueve capítulos para un abordaje detallado del objeto de estudio. El primer capítulo abarca el desarrollo de los temas más representativos de la investigación, partiendo por la caracterización de las etapas de una política pública, centrando la atención en la fase de implementación y resaltando la política pública del servicio civil; también hace un recuento del estado del servicio civil en el Perú, los intentos de reforma y el proceso que actualmente se encuentra en curso.

El segundo capítulo explica el diseño metodológico de la investigación, enunciando las dimensiones que permitirán explicar el grado de avance de los ministerios, presentando las variables explicativas que fueron sometidas a validación en el trabajo de campo y describiendo las herramientas de recojo de información que permitieron obtener datos para la realización de correlaciones y regresiones, y la respectiva interpretación de los resultados en cada uno de los casos.

El tercer capítulo contextualiza al lector sobre los lineamientos para el proceso de tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil, secuencia

necesaria de entender para comprender la ruta que vienen siguiendo las entidades públicas, especialmente los ministerios, en el marco de la Ley del Servicio Civil, y que constituye la estructura básica sobre la que se apoyan los posteriores capítulos de análisis de la investigación.

El cuarto capítulo presenta información descriptiva sobre la situación actual de los recursos humanos en los ministerios, la que permitirá entender rápidamente el desorden y las complejidades de la gestión de personas en ese tipo de organizaciones, así como justificar la necesidad de un proceso de modernización como el abordado por la investigación.

En el quinto, sexto y séptimo capítulos se presenta el análisis de cada una de las variables contempladas por las dimensiones propuestas para el estudio, resaltando la intensidad de la asociación que cada una de ellas tiene con el nivel de avance de los ministerios en el proceso de tránsito y el grado de explicación que tienen sobre dicha variable dependiente.

En el octavo capítulo se seleccionan las variables que tienen mayor grado de explicación sobre el objeto de estudio y se procede a la construcción de un modelo que permita la interpretación del grado de avance en el proceso de tránsito de los ministerios en función de dichas variables. A partir de este modelo se retoman las hipótesis sobre las que partió la investigación y se hace una breve reflexión en relación al objeto de estudio.

En el noveno capítulo se plantean recomendaciones generales, tanto para el tránsito de los ministerios, como para la conducción de dicho proceso en general, a fin de que las lecciones aprendidas motiven la reflexión sobre la necesidad de acciones rápidas sobre el grupo analizado, adecuaciones para otros tipos de entidades públicas inmersas en el proceso de tránsito y otras acciones que merecerán la atención de la nueva administración en aras de la continuidad de la política pública del servicio civil.

Con todo lo expuesto en el presente documento no se pretende plantear soluciones a la implementación del proceso de tránsito de las entidades

públicas al régimen del servicio civil, pero sí llamar la atención sobre aquellos factores que afectan de modo importante el grado de avance de entidades públicas representativas como los ministerios, para desde allí esbozar algunas líneas de acción de corto y mediano plazo que permitan dinamizar el proceso del conjunto de entidades más visibles del Poder Ejecutivo.



Introducción

1.1 Tema de estudio y problema de investigación

La modernización de la gestión pública es un área temática que ha congregado diferentes esfuerzos en el Estado peruano desde la segunda mitad de la década del noventa. Ello tras el reconocimiento, bajo la influencia de las reformas de segunda generación (Bresser Pereira 1998: 539-540), de que las medidas implementadas en materia de política económica y monetaria no eran suficientes para garantizar el crecimiento económico del país y la reducción de sus principales problemas sociales y que, por consiguiente, resultaba necesario replantearse nuevamente el rol del Estado y el papel que en él jugaba la burocracia.

En esa línea, el concepto 'Estado', aterrizado sobre el de 'administración pública', como el conjunto de entidades públicas que lo conforman y a través de las cuales produce bienes y presta servicios en atención a proyectos y políticas que debieran estar articulados, empezó a concitar la atención de algunos sectores de la administración de turno. Se reconocía que el desempeño de las entidades públicas y, por consiguiente, el de los servidores públicos, incidía en diferentes características de los bienes y servicios que ofertan, lo que a su vez afectaba la valoración que el individuo le otorga a dichos productos en su rol de ciudadano, cliente o usuario. Con ello, las alternativas de solución en discusión pasaban de girar en torno a la disminución del papel de la burocracia estatal, al análisis del rol estratégico de la administración pública y de la orientación de su accionar hacia los individuos en su rol de ciudadano, cliente o usuario.

Sin embargo, los esfuerzos por mejorar la gestión pública en el Estado peruano no respondían a una política integral, sino a iniciativas aisladas y poco coordinadas entre sí. Más allá del surgimiento y fortalecimiento de algunas entidades, que hasta la fecha son referentes en materia de modernización de la gestión pública, no se logró que el Estado en su conjunto evidenciara la implementación de una política nacional de modernización.

Sería recién tras el gobierno de transición, que las administraciones de turno empezarían a configurar un marco normativo, como parte de un diseño real de una política pública sobre modernización, para sentar las bases de líneas de acción coherentes que alcancen a todas las entidades del Estado. Así, inicialmente con una Ley aprobada en el 2002 y varios años después con su desglose en un Decreto Supremo en el 2013, que esbozaba una política más concreta, el Estado, atravesando a tres gobiernos, daba paso a la fase de implementación de una política pública sobre modernización de la gestión pública.

No obstante, en paralelo a ese trabajo de creación normativa, lo que la realidad reflejaba era que el periodo de bonanza económica² por el que se estaba atravesando no iba acompañado de un crecimiento similar de la capacidad estatal para administrar los mayores recursos³. Esa situación se tornaba más visible al contrastar el crecimiento anual del presupuesto público con los niveles promedio de gasto público, sobre todo para el caso de los niveles regional y local. Ese contexto favorable, aunque inadecuadamente aprovechado, llevó a poner en agenda la urgencia de introducir nuevas reformas de segunda generación e implementarlas de manera progresiva sin posibilidad de esperar que la política pública de modernización de la gestión pública transite de su fase de diseño a la de implementación.

La necesidad de eliminar barreras burocráticas, volver más efectivos los mecanismos de recaudación tributaria, mejorar la ejecución del gasto público, entre otras soluciones identificadas para combatir el problema del desaprovechamiento del crecimiento económico, iban asociadas a la urgencia

² Los porcentajes más altos de crecimiento del Producto Bruto Interno, desde el retorno de la democracia, lo han tenido los gobiernos de los presidentes Alejandro Toledo y Alan García. Así, la gestión de Toledo cierra el año fiscal 2006 con un crecimiento del 7.70%, mientras que García hace lo propio en el 2010 con un crecimiento del 8.78%. En ambos casos, dichos años, a su vez, representaron los años de gobierno en el que mayor presupuesto público se asignó. De un lado, durante la gestión de Toledo el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del 2006 fue de más de 55 mil millones de nuevos soles, mientras que, del otro, la gestión de García asignó para el 2010 un PIM de más de 87 mil millones de nuevos soles.

³ El indicador que mejor grafica dicha premisa es el porcentaje de ejecución del presupuesto público. En esa línea, y tomando como referencia el periodo 2006 – 2010, que es el que concentra los niveles más altos de crecimiento del PBI, se tiene que el promedio del nivel de ejecución del presupuesto público en los niveles regional y local fue, en promedio, de 80.02% y 68.02%, respectivamente.

de potenciar el capital humano del sector público: los ejecutores de las acciones públicas. Todas esas soluciones propuestas, incluida la del servicio civil, se volvieron objetivo de reformas en la última década, siendo abordadas por las administraciones de García Pérez y Humala Tasso en menor o mayor medida.

Así, a mediados del 2008, apelando a la Reforma del Estado, el gobierno de turno formalizó el inicio de la etapa de diseño de uno de los pilares de la modernización de la gestión pública: la política pública sobre servicio civil. La intención de esa política era complementar el crecimiento económico sostenido del país con el crecimiento de las capacidades estatales, aprovechando la ventana de oportunidad generada por la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos para promulgar un paquete normativo sobre gestión de los recursos humanos en el Estado.

Tras la desactivación del Instituto Nacional de Administración Pública en los noventa no hubo intervención pública relevante en materia de recursos humanos. La creación del ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos significó el retorno de los esfuerzos por administrar el servicio civil peruano y construir una carrera pública. De cierto modo, la creación de un rector en materia de recursos humanos respondía a la ausencia de institucionalidad para retomar el diseño de una política pública de esa naturaleza:

La Administración Pública no solo está constituida por los entes que prestan servicios públicos. Una parte fundamental (que, por demás, tiende a adquirir creciente relevancia) es la institucionalidad dedicada a la formulación de las políticas públicas y a las actividades de rectoría y regulación. Pero, para los entes regulatorios las propuestas realmente innovadoras son escasas; para aquellos que constituyen el núcleo estratégico del Estado son casi inexistentes. Tal vez ello se explica porque las prescripciones en boga emergen de países donde este tipo de institucionalidad funciona «bien». Pero este no es el caso de América Latina, donde un déficit central atañe al propio modelo burocrático. El corporativismo y el clientelismo constituyen una expresión de este déficit. No dar cuenta de ellos puede aumentar tales problemas (Cunill 1999: 15 - 16).

Sin embargo, más allá de la creación de un grupo de gerentes públicos seleccionados de manera meritocrática y puestos a disposición de la demanda de las entidades públicas, y de la implementación de algunas prácticas novedosas en materia de gestión de las necesidades de capacitación de los servidores públicos, no se produjeron cambios trascendentales en los primeros cinco años de existencia de dicho ente rector, lo que coincide con el modelo de una política incrementalista.

Es en el 2013 cuando la política del servicio civil se posiciona como una de las políticas públicas más representativas del presente decenio, tras la publicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, a mediados del citado año, y de sus Reglamentos tan sólo un año después. Con ello no sólo recobraba relevancia en la agenda pública el tema de la gestión de los recursos humanos, sino que se potenciaba en sí mismo, al volver obligatoria la adecuación de las entidades públicas a unos lineamientos en materia de modernización⁴ y esbozar lineamientos generales sobre carrera pública, capacitación, directivos públicos, evaluación del desempeño, entre otros asuntos. Así pues, el diseño de la política del servicio civil asumía el supuesto de que, "(...) si la institucionalidad pública es el marco de incentivos de las organizaciones públicas, cualquier reforma de estas sólo será positiva y duradera en la medida en que contribuya a reformar también positiva y duraderamente el fondo o marco institucional en que la organización se inserta. Toda verdadera reforma del Estado ha de ser, pues, a la vez, organizativa e institucional" (Cunill 1999: 15 - 16).

Hoy, la política del servicio civil ha cumplido más de dos años de implementación efectiva⁵ y ya se cuenta con datos que evidencian el avance

⁴ Con las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional (TC) el 26 de abril de 2016, que atendían las demandas de inconstitucionalidad presentadas sobre el contenido de la Ley N° 30057 y/o secciones de ella, se afianza el alcance general del régimen del servicio civil, en tanto el TC considera que debe respetarse el objeto de la Ley del Servicio Civil de crear un régimen único y exclusivo para la personas que prestan servicio en entidades públicas del Estado, razón por la cual no procede la excepción a su alcance de ningún entidad pública.

⁵ Para la presente investigación se deberá comprender por 'un año de implementación efectiva' al periodo que ha transcurrido desde la publicación de los "Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil" en octubre de 2013 hasta la fecha de elaboración de este documento.

que viene teniendo. Es pues en la fase de implementación de esa política donde pretende enmarcarse esta investigación, aprovechando su impacto directo en la modernización del Estado y analizando su sostenibilidad en el tiempo.

Ahora bien, dada las dimensiones de la política en cuestión y el interés por indagar su vinculación con la mejora de las capacidades estatales, el tema quedará acotado al proceso de adecuación que la denominada 'Ley SERVIR' obliga efectuar a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en tanto dicho proceso invita a las organizaciones del sector público a realizar una reflexión en torno a muchos de los temas considerados 'causas' del problema de armonía entre crecimiento económico y crecimiento de capacidades estatales: duplicidad de procesos, sobrecostos en trámites, plazos innecesariamente extensos, servidores públicos que no cumplen con el perfil requerido, dispersión de remuneraciones entre los ocupantes de un mismo puesto, entre otros.

Las entidades públicas que conforman el Estado peruano oscilan alrededor de las 2,500, razón por la que resulta necesario concentrar la investigación en el análisis de un tipo de entidad en particular. Es así que, apelando a su relevancia como 'ente rector' de un sistema funcional y a los avances que en conjunto vienen mostrando, se ha estimado conveniente abocarse a los ministerios como el tipo de entidad a analizar en esta investigación.

En atención al estado actual de la política pública del servicio civil, al hecho de que los diecinueve ministerios del Estado peruano se encuentran inmersos en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil, y a los avances que estas entidades vienen evidenciando en el citado proceso, el presente trabajo girará en torno a la identificación de los factores que podrían estar condicionando su grado de avance en la aplicación del proceso de tránsito. Así, el tema de investigación pasa a configurarse como la influencia de distintas variables, tanto internas, como externas, en el proceso de tránsito al nuevo régimen del servicio civil por parte de los ministerios entre los años 2013 y 2016.

1.2 Objetivos del estudio

El estudio persigue como objetivo central desarrollar la relación existente entre variables agrupadas en torno a las características organizacionales, normatividad y herramientas, y liderazgo, y el grado de avance de los ministerios en su proceso de tránsito al régimen del servicio civil durante los dos primeros años que siguieron a la publicación de la Ley del Servicio Civil. Para ello, se han tomado en consideración los cinco objetivos específicos siguientes (o subobjetivos), a través de cuya consecución se espera cumplir con el objetivo principal:

- Explicar el proceso de tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil en el marco de la reforma del servicio civil con énfasis especial en el caso de los ministerios del Estado peruano.
- Caracterizar la situación actual de los recursos humanos que prestan servicios en los ministerios.
- Analizar las características organizacionales que actúan como facilitadores u obstructores del proceso de tránsito en los ministerios.
- Evaluar las contingencias que se presentaron entre el diseño de herramientas por parte de SERVIR y la aplicación de estas por parte de los ministerios.
- Determinar los tipos de liderazgo que surgieron en los ministerios para fomentar la aplicación de las herramientas del tránsito.

1.3 Justificación de la investigación

En el marco de las Reuniones Anuales de las Juntas de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) celebradas en Lima en el 2015, se puso de manifiesto una discusión a nivel local en torno a las proyecciones dadas por el FMI sobre el nivel de crecimiento que tendría la

economía peruana al cierre del 2015 y a lo largo del 2016, y la perspectiva del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre la materia para el mismo horizonte de tiempo.

Sin embargo, ese debate, que pareciera centrarse en la diferencia de puntos porcentuales entre las proyecciones de una y otra organización, lo que realmente evidencia es la fuerte dependencia de una economía nacional del precio internacional de las materias primas y de la inversión pública, aspectos en los que sí mantienen un acuerdo los principales actores económicos. Precisamente esa sobre dependencia y los efectos sensibles que tiene sobre la dinámica de un país debieran motivar una discusión más seria sobre el crecimiento económico sostenido y, a partir de allí, concretizar los esfuerzos sobre una de sus principales aristas: la competitividad.

La competitividad es uno de los aspectos pendientes para el país, que lo ha venido acompañando a lo largo de sus quince años⁶ de crecimiento sostenido en términos de producción, y que, desde el año 2010, demanda particular atención, en tanto el Perú viene cediendo posiciones en el 'ranking' de competitividad de Latinoamérica y el Caribe en los últimos cinco años⁷.

Sobre el tema, en el reporte elaborado por el World Economic Forum (WEF) para el 2015, que parte reconociendo que el contexto del 'desarrollo económico' se caracteriza por un mayor desempleo, menor crecimiento de la productividad y crecimiento económico moderado (2015: 3), se señala que en un escenario como el descrito, a pesar del surgimiento de nuevos obstáculos para los negocios producto de la crisis financiera global, existen ciertas barreras que persisten en el tiempo. Así, se tiene que, dentro de la lista de los cinco factores más problemáticos para hacer negocios en los mercados emergentes y economías en desarrollo, la burocracia gubernamental es considerada la tercera barrera más problemática (2015: 294).

⁶ Si se toma como año base al año 2000 se tiene que en adelante todos los años han evidenciado un crecimiento del Producto Bruto Interno hasta la fecha, indistintamente de la magnitud de la variación porcentual.

⁷ En el año 2014 el Perú ocupó la posición 65 en el 'ranking' de competitividad elaborado por el World Economic Forum, mientras que para el año 2015 pasó a ocupar la posición 69.

Para el caso peruano en particular, aun cuando el Índice de Desarrollo del Servicio Civil elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) califica al servicio civil peruano con un puntaje de 41, cuatro puntos por encima del promedio regional (2015: 58), la última edición del 'ranking' mundial de competitividad del WEF muestra que el país tiene uno de los peores aparatos públicos a nivel mundial. La ineficiencia de la burocracia gubernamental fue señalada como el factor más problemático para hacer negocios en el país, por encima de la inflexibilidad de la regulación laboral y la corrupción (2015: 294), socavando fuertemente uno de los doce pilares de la competitividad: las instituciones⁸.

Ahora bien, si complementamos la mirada global con la perspectiva del ciudadano, quien es el beneficiario directo o indirecto de muchos de los productos y servicios ofrecidos y prestados por las diferentes entidades públicas, la situación se torna aún más compleja. Así, el Perú aparece como el país con la aprobación más baja del gobierno en la región (Latinobarómetro 2015: 39)⁹, un país con baja ejecución del gasto público en las provincias y distritos, y como uno de los países cuyos ciudadanos evidencian los mayores niveles de insatisfacción con los servicios públicos¹⁰.

En atención a lo expresado, resulta pertinente el estudio de una política pública que tiene como finalidad, precisamente, mejorar las capacidades del Estado. La presente investigación aborda 'la reforma del servicio civil', un emprendimiento público que data del año 2008 y que en el 2013 adquiere legitimidad y visibilidad a partir de la aprobación de la Ley N° 30057, Ley del

⁸ El WEF asume por 'instituciones' a la confluencia de la efectividad y el comportamiento, tanto de actores públicos como privados, al amparo de un marco jurídico y administrativo. Precisamente, de entre los doce pilares considerados por el WEF, las 'instituciones' son el pilar, junto con la innovación, que colocan al Perú en su posición más baja.

⁹ El Informe 1995- 2015 del Latinobarómetro muestra que el Perú aparece en la cola del listado de países latinoamericanos en lo concerniente a la aprobación de la gestión presidencial con un 24%.

¹⁰ El Informe elaborado por el Barómetro de las Américas para el 2014 muestra que el Perú es uno de los países en el que los ciudadanos evidencian mayor descontento hacia los servicios públicos. A nivel de la región, el Perú es el país cuyos ciudadanos muestran menor satisfacción hacia la escuela pública y uno de los países con ciudadanos menos satisfechos frente a la salud pública. A partir de la estadística detallada, se tiene que el 48.9% manifiesta estar satisfecho con los servicios públicos locales, el 45.1% expresa satisfacción hacia la escuela pública y el 43% manifiesta estar satisfecho con la salud pública.

Servicio Civil, que motiva, entre otras cosas, la aplicación de lineamientos de mejora a todas las entidades públicas bajo su alcance, previo a la autorización de presupuesto para la realización de concursos públicos bajo el nuevo régimen del servicio civil.

En tanto la Ley del Servicio Civil apunta a que las “entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil” (Congreso de la República 2013), y, en tanto existe ya un grupo de entidades públicas que se encuentra aplicando los lineamientos brindados por el ente rector en la materia, surge la oportunidad de estudiar la implementación de la citada política por parte de un grupo representativo de entidades públicas, así como revisar y evaluar los principales factores que afectan su sostenibilidad en el tiempo.

1.4 Justificación del caso

En relación al ciclo de las políticas públicas, diferentes autores y marcos teóricos han centrado el análisis en fases como la agendación, el diseño y la evaluación, relegando en cierta medida lo concerniente a la implementación que, en teoría, debiera recoger los aportes del diseño y el monitoreo, y volcarlas a la realidad. Sin embargo, el traslado del diseño a la implementación no es tan sencillo como lo aparenta el esquema de secuencia lineal para una política pública, puesto que el escenario en el que el diseño teórico debe operativizarse es una suma compleja de condiciones, factores y actores que juegan a favor y en contra.

Esta investigación busca adentrarse, precisamente, en la etapa de implementación de una política en particular, la del servicio civil, para desde allí identificar las variables de orden normativo, organizativo y político que estarían afectando los niveles de avance de un tipo específico de entidad pública, los ministerios, en su proceso de tránsito al régimen del servicio civil, tras cumplirse más de dos años de la entrada en vigencia del marco normativo. Es

pues de la reciente implementación de la política del servicio civil que derivan las dos características distintivas de esta investigación.

De un lado, si bien la investigación implicará un análisis retrospectivo de la política pública, al igual que en los estudios de caso o las evaluaciones ex post, las características de la política en cuestión diferencian al presente trabajo de investigación y potencian su utilidad, puesto que el análisis no está recayendo, ni sobre una política ya implementada, ni sobre un caso fallido de implementación, sino sobre un caso de intersección entre diseño e implementación.

De otro lado, la reforma del servicio civil en el Perú es un tema relativamente nuevo, hecho que conlleva a que la poca bibliografía disponible se circunscriba, o bien a la exposición cronológica de la normativa generada en la materia en las últimas tres décadas, o bien a la sistematización y la evaluación de los avances realizados en materia de la implementación de los diferentes subsistemas que conforman el sistema de gestión de recursos humanos en el Estado en los últimos siete años. Considerando que la información disponible suele concentrarse en el ámbito de las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas, la investigación sobre el fenómeno de estudio específico aparecería como la primera que caracterice la política del servicio civil como una política pública en sí misma y analice el nivel de éxito de su implementación para el caso particular de los ministerios.

En línea con esas dos características particulares, la investigación concebirá a la 'reforma del servicio civil' como un proceso que trasciende la mera creación de un nuevo régimen laboral dentro del sector público. Así, se resalta que la citada reforma busca tanto que las entidades públicas realicen un ejercicio de reflexión y optimización de su actual modo de producir bienes o prestar servicios, como que, una vez creadas las condiciones, se incentive la búsqueda y la selección de personas idóneas para ocupar las posiciones previstas en cada una de las entidades públicas en pro de servir mejor al ciudadano.

Este trabajo de investigación se concentrará en la primera parte del proceso, vale decir, en analizar en qué medida un tipo específico de entidades ha logrado implementar el marco referencial plasmado en normas para realizar mejoras organizacionales y de personal, y qué mejoras podría aplicar SERVIR en su rol rector y monitor de esta política pública.

No debe perderse de vista que, al estar la tesis enfocada en una de las etapas del ciclo de la política pública del servicio civil, en particular en la implementación de la 'Reforma del Servicio Civil' desde la experiencia de los ministerios, la investigación guarda relación con el fin último de dicha política, que es atraer o retener en el sector público a las personas que cumplan con los requisitos requeridos por los diferentes puestos distribuidos en las entidades públicas y, así, procurar profesionalizar el servicio civil peruano.

En ese sentido, la tesis, si bien guarda estrecha relación con la etapa de implementación del ciclo de una política pública, también la tiene con las capacidades estatales, en tanto los esfuerzos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil en proveer de lineamientos y herramientas a las entidades públicas están orientados a la mejora del servicio civil.

Por último, el interés en el tema de estudio está justificado también en la motivación personal del autor, en tanto forma parte del equipo responsable de la asistencia técnica y monitoreo de la implementación de los lineamientos para el tránsito de las entidades públicas a régimen del servicio civil. Esta particularidad genera una expectativa por promover la discusión en la esfera académica de una reforma relevante como la presentada y por identificar espacios de mejora que puedan ser atendidos por el mismo equipo del que forma parte y por otros órganos de línea de SERVIR en pro de la sostenibilidad de la política en un escenario fuertemente influenciado por las elecciones presidenciales y el cambio de gestión.

Capítulo 1. Marco teórico y estado de la cuestión

1.1 Marco teórico

1.1.1 La implementación dentro del ciclo de desarrollo de una política pública

El concepto de política pública ha sido definido de múltiples maneras, pero los autores han coincidido en concebirla como un curso de acción asumido por el gobierno para resolver un problema de interés público. En tal sentido, el curso de acción sigue una secuencia de pasos que permitan volver efectiva una alternativa de solución que reduzca o desaparezca determinado problema. En este punto es donde surgen las propuestas en torno al ciclo de desarrollo de las políticas públicas.

Existen diversos enfoques que buscan explicar el proceso comprendido por las diferentes acciones que engloba una política pública. Algunos autores optan por graficar esas acciones a través del modelo lineal de etapas, otros por el ciclo de fases. Entre las opciones existentes, la propuesta de John Kingdon (2002) resulta una de las más didácticas para ayudar a explicar los diferentes estadios por los que transita una iniciativa hasta concretizarse en una política pública.

El marco analítico propuesto por ese autor se sustenta en, al menos, cinco fases: construcción de la agenda, propuesta de alternativas de solución al problema público identificado, elección de una de las alternativas, implementación de la opción seleccionada y evaluación de la política (Kingdon, 2002). Si bien existen críticas hacia esa estructura de fases, la propuesta constituye un instrumento simple y útil. Sin embargo, no debe perderse de vista que las fases propuestas no constituyen un retrato preciso de la dinámica real del proceso de las políticas públicas, pudiendo presentarse en un orden distinto al modelo teórico propuesto.

Ahora, concentrándonos en la fase relevante para este estudio, tenemos que la 'implementación' en la realidad no necesariamente es el resultado de la suma

de las fases previas, encontrándose allí una de las causas del fracaso de muchas de las políticas públicas. Erradamente se asume que el hacedor de políticas termina su labor con la formalización, a través de la creación de un marco normativo, de una propuesta, dejando de lado los retos que aparecen en la implementación, tales como la asimetría de información, la ausencia de liderazgo político, las barreras culturales, las brechas de competencias, la diferencia de intereses entre decisores y operadores, entre otros aspectos que inciden sobre la implementación.

Acerca de la implementación de una política, específicamente sobre la ejecución de la política del servicio civil, Costa y Waissbluth (2007) desarrollan un balance a partir de la experiencia de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. El análisis de los primeros años de esa política los lleva a considerar una serie de factores que pueden explicar los avances logrados, entre los que destacan la normativa, algunas tendencias internacionales, el sistema de monitoreo creado, las remuneraciones propuestas y el liderazgo político ejercido.

Para el caso de la reforma del servicio civil en el Perú, Mercedes Iacoviello (2004) manifiesta que esta viene tratando de ir más allá de la legislación, intentando plasmar, en la práctica, líneas de reformas concretas e incrementales. Sin embargo, al ya encontrarse en un plano real, esas acciones vienen sorteando algunos peligros latentes.

Una de esas amenazas, y tal vez la más relevante, es la asociada a la práctica frecuente de encarar reformas estructurales sólo con el diseño de complejos marcos normativos, que luego ni siquiera son reglamentados y, muchos menos, implementados. La otra tiene que ver con el reto de poner en práctica una estrategia de implementación para la cual el propio servicio civil no cuenta con las condiciones ni capacidades de acuerdo a las expectativas creadas en la fase de diseño (Iacoviello, 2014). En ese sentido, Iacoviello plantea de modo general, para el caso de la política del servicio civil peruano, los obstáculos a los que se tiene que enfrentar una propuesta ideal cuando es aterrizada al plano de la realidad (2014: 55-56).

Probablemente, la etapa de agendación de un tema en la que se centra Kingdon (2002) suele ser muy complicada por la gestión de influencias, de orientaciones políticas y de poderes que se tienen que hacer para crear o aprovechar una ventana de oportunidad, sin embargo, la fase de implementación no está exenta de dificultades y estas se extienden por un periodo más prolongado.

Esta investigación se centrará en la fase de implementación e intentará ahondar más en los factores que la vienen afectando, destacando el hecho de que la política en cuestión ha logrado, a diferencia de otras, consolidar su fase de diseño con la promulgación de una norma y su respectiva reglamentación. Pero, más allá de listar los aspectos que podrían socavar la fase de implementación, nos concentraremos en las variables normativa, organizacional y política para analizar, a partir del caso de los ministerios, cómo estas logran explicar el grado de avance de la ejecución de la política en cuestión.

1.1.2 Análisis de la implementación de la política del servicio civil

La implementación de una política pública posiblemente concentre la menor cantidad de estudios, en tanto el principal foco de atención lo constituyen las etapas de agendación y formulación de una política. La bibliografía en la materia explicita la creencia de que, una vez tomada la decisión de llevar adelante una alternativa de solución a un problema específico, se logrará en determinado plazo obtener un resultado similar a aquel que se proyectaba en el diseño de la política.

Sin embargo, la casuística muestra que no son pocos los casos en los que se produce una brecha entre lo planificado y los resultados finales. Por ello, resulta apropiado que en la presente investigación se aborde un análisis de dicha fase del ciclo de las políticas públicas a partir del caso de la implementación de un nuevo régimen laboral en el marco de una política de servicio civil.

Para ese tipo de análisis, los enfoques 'top – down' y 'bottom – up' persisten como las clasificaciones más recurrentes, aun cuando sus marcos analíticos daten de hace más de tres décadas. Por una parte, el enfoque 'top - down' se concentra en la toma de decisiones, resaltando la capacidad de decisión de los diseñadores de políticas públicas y asumiendo que el contenido de sus propuestas, así como los respectivos mandatos que pudieran desprenderse, serán aprehendidos por cada uno de los puestos involucrados conforme la decisión vaya descendiendo por los órganos y unidades orgánicas involucradas, siguiendo la jerarquía impresa por la estructura organizacional de las entidades públicas inmersas en la implementación de la política.

El enfoque descrito aparece como la continuación en la fase de implementación del enfoque racional – exhaustivo que critica Lindblom para la formulación de una política pública, en tanto también deja entrever el intento por formalizar la aplicación de la racionalidad en las políticas (1992: 201-205) y obviar el nivel de influencia que pueden tener otras variables, como las organizacionales o las políticas, en la implementación. Sobre el tema, Aguilar es aún más detallado en su crítica al racionalismo, mencionando que:

Es libresco suponer o exigir que un gobierno encare el conjunto de las decisiones públicas complejas y tornadizas con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que cuente oportunamente con toda la información requerida, que construya todas las opciones políticas relevantes en todas las circunstancias, que haga un cálculo puntilloso de las consecuencias de sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones y cuente con un repertorio de teorías causales capaces de guiar cualquier toma de decisión (1992: 48).

Pero igualmente carente de realismo es asumir que, por ejemplo, los funcionarios y los directivos públicos, en tanto poseen una cuota de decisión y de poder que alcanza a un grupo humano a su cargo, tienen la influencia suficiente para dirigir y controlar, con una elevada precisión, la implementación de sus mandatos asociados a una política. Básicamente, el grado de éxito en la operativización de las decisiones dependería de la claridad y la rapidez con que

ellas desciendan desde los niveles organizacionales más altos hasta aquellos que albergan a los implementadores de políticas.

Es el intento por construir una cadena de pasos lógicos y de comportamientos esperados, el aspecto más cuestionado de ese análisis y lo que lo vincula con el método racional – exhaustivo. Lindblom, en su enunciación del método de ‘ir a la raíz’, manifiesta que los racionalistas dependen mucho de la teoría, asumiendo que esa es la manera más sistemática y económica de utilizar el conocimiento pertinente para entender un problema específico. Lamentablemente, son inusuales las situaciones en las que se puede disponer de toda la teoría necesaria para afrontar el problema en cuestión (1992: 219).

Sin embargo, Elmore reconoce que ese tipo de análisis, el cual él desarrolla como la estrategia del ‘forward mapping’, es el que asoma prontamente cuando se piensa en la manera en la que el hacedor de políticas puede influir en la etapa de implementación. Así, reconoce la tendencia a que brote espontáneamente la necesidad de descubrir y perseguir una secuencia de pasos ordenados que permitan llevar a cabo la política y que, en la medida de lo posible, no sólo resulten irrefutables y replicables para una generalidad de casos, sino que también encierren la especificidad suficiente para que coincida con las expectativas de cada uno de los niveles organizacionales de la entidad (1979-1980: 602).

Por otra parte, el enfoque ‘bottom - up’ se concentra en analizar qué ocurre en la relación entre los funcionarios y los servidores de los niveles organizacionales más altos, y aquéllos denominados ‘implementadores de políticas’. Ello implica que el análisis se construya de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la incidencia del factor humano y la disponibilidad de los otros recursos requeridos en la implementación de las decisiones en torno a una política específica. Se pasa así de la fijación en lo que ocurre en el ápice estratégico de una organización a la observación atenta de lo que acontece en el núcleo operativo.

Ese análisis retrospectivo sostiene que el comportamiento de los servidores de los niveles responsables de las cuestiones operativas pueden llegar a distorsionar las intenciones originales de las decisiones asumidas en los niveles organizacionales más altos, por esa razón Elmore, uno de los abanderados de este enfoque, sostiene que “(...) lo más cercano que uno se encuentra al lugar de los problemas, la mayor habilidad para influirlos y la habilidad de los sistemas complejos para resolver problemas no depende de controles jerárquicos, sino de maximizar la discreción en el punto donde el problema es más inmediato” (1979-1980: 605).

Elmore aborda ese tipo de análisis con la estrategia que resalta en su trabajo, la del ‘backward mapping’. Así considera, precisamente, que el punto central lo constituye aquel en el cual se intersectan las acciones administrativas con las decisiones privadas y que, con la finalidad de evitar la distorsión de los objetivos y líneas de acción originalmente propuestas en la política, se deben cuestionar allí dos aspectos: el grado en el que cada nivel o unidad organizacional puede incidir sobre el objetivo de la política, y los recursos necesarios para que dichas unidades puedan volver efectivo ese potencial (1979-1980: 604).

Además de la consideración de lo que realmente ocurre en los espacios operativos, lo que también se cuestionan algunos autores es la rigidez de la puesta en práctica de la alternativa de solución. En esa línea, por ejemplo, Aguilar menciona que las decisiones pueden seguir también la regla pragmática de ‘salir del paso’ y el ‘método de las comparaciones sucesivas limitadas’ (1992: 48).

Lo antes mencionado es lo que Lindblom desarrolla como el método de ‘irse por las ramas’, que se caracteriza por el reconocimiento de que una política pública no se efectiviza en un sólo intento, sino que está sometida a una constante de correcciones, retrocesos y nuevos avances. Precisamente por ello, ese método recalca la característica cronológica, en tanto son sucesivas las aproximaciones a objetivos, la aparición de nuevas consideraciones, la realización de comparaciones y el análisis de posibles elecciones. A diferencia

del enfoque racionalista, Lindblom reconoce que las necesidades de información resultan difíciles de saciar a plenitud, razón por la cual no se va a disponer del conocimiento exacto que motive la elección de una alternativa de solución que no esté sujeta a fallas y recambios. Por consiguiente, recomienda que lo más sensato sea esperar que dicha alternativa, mediante su implementación, logre sólo en parte lo que espera y que, al mismo tiempo, produzca consecuencias imprevistas e indeseadas (1992: 219).

En atención al conocimiento de secuencias de pasos dados es factible proveer de información a decisores sobre consecuencias probables de pasos posteriores similares. Sin necesidad de llevar a cabo un análisis de prospectiva para adelantarse hasta la meta final de la política, la reflexión sobre el próximo paso recomendable puede ejercer un gran efecto en la sostenibilidad de la política, no sólo incrementando las probabilidades de éxito en la implementación, sino también advirtiendo necesidades de ajustes o identificando barreras a superar.

La presente investigación evitará centrarse en demasía en las cuestiones descriptivas, propias de los estudios de implementación de políticas, puesto que el interés principal gira, más bien, en torno al análisis de lo que viene aconteciendo con la operatividad de una política pública de reciente creación y a la identificación de espacios de mejora de corto plazo para la implementación. En atención a lo expuesto en líneas anteriores, el análisis partirá del reconocimiento de que la política pública, más allá de las reglas formales que pueden garantizar la obligatoriedad de su ejecución, es una suma de acciones colectivas, adecuaciones de las disposiciones originales, confrontación de decisiones y explicitación de conductas.

Ahora, en el plano operativo de la investigación, y con la finalidad de analizar los avances efectuados como parte de la implementación de la política de servicio civil en el caso de los Ministerios, la metodología a adoptar será la de 'ir por las ramas', propuesta por Lindblom (1992), dada la afinidad que guarda con el fenómeno de estudio. En tal sentido, el análisis se construirá a partir de la situación actual, prestando atención a la secuencia de pasos que se ha

dado, pero teniendo también presente los resultados de prácticas similares que han tenido lugar, tanto en el país, como en la región.

A partir de los resultados de la investigación, y en aras de sugerir ajustes que permitan dinamizar la implementación de la política en el caso de los Ministerios, se justificarán las recomendaciones proporcionadas en la línea del trabajo de Majone, quien arguye que el conocimiento del analista tiene que tener relevancia práctica, motivándolo a proporcionar, a través de un análisis retrospectivo, respuestas a actuales críticas, adelantarse a potenciales consecuencias y mejorar el grado de sintonía con políticas afines (1992: 356-359).

Por lo expresado, el análisis de la adecuación de los ministerios al régimen del servicio civil tomará en consideración las principales restricciones a las que se enfrentó la política, que excedían el alcance del marco normativo creado para tal fin, englobándolas en torno a las variables normativa, organizacional y política; y, a partir del diagnóstico de la brecha entre la realidad y los resultados esperados, se propondrán algunas alternativas de solución que permitan la aplicación de ajustes y le concedan viabilidad a vísperas del ingreso a un escenario político complejo.

1.1.3 El servicio civil como concepto y sistema

El servicio civil es un tema que ha pasado a conformar una propia política pública en nuestro país en las últimas décadas. Si bien ha ido asumiendo diferentes enfoques con el transcurrir de los años y los gobiernos, ha logrado mantenerse en agenda a través de las diferentes administraciones y ha aprovechado, sobre todo en los últimos ocho años, las ventanas de oportunidad que surgieron en torno a ella.

Para el caso peruano, el concepto de servicio civil adoptado varía según se concentre la atención en el periodo previo o posterior a la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, ente rector del sistema administrativo de la gestión de los recursos humanos en el Estado. Es factible asociar la realidad

peruana de los años ochenta y noventa con una aproximación de neto contenido jurídico (Longo 2001: 4), pero dicha asociación varía notablemente hacia finales de la primera década del 2000, trascendiendo la sola vinculación del servicio civil con el conjunto de regímenes laborales coexistentes en el Estado y asumiendo un enfoque, más bien, sistémico. En esa línea, a lo largo de la investigación se trabajará con el concepto asumido desde esa fecha, el mismo que guarda sintonía con el fenómeno de estudio.

El caso peruano, desde la creación de SERVIR, se encuentra fuertemente influenciado por el trabajo de Francisco Longo, tanto por la definición que hace de 'servicio civil', como por su propuesta de modelo de sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos.

De un lado, la definición que Longo hace de 'servicio civil', como sistema de gestión del empleo público y de los recursos humanos que prestan servicios en las entidades públicas existentes, que persigue la construcción de una administración pública profesional, mediante una serie de arreglos institucionales (2006: 4-5), es asumida en el marco normativo de la creación de SERVIR y del régimen del servicio civil.

De otro lado, lo que el propio Longo plantea como modelo, sobre el sistema de gestión del empleo y de los recursos humanos, en aras de construir un referente que permita realizar diagnósticos, y posteriores evaluaciones, es también asumido en el caso peruano. El modelo propuesto está constituido por siete subsistemas básicos, los cuales son recogidos en parte por los D.Leg.1023 y D.Leg.1025 para la asignación de funciones a SERVIR, en tanto ente rector de un sistema administrativo, y sus órganos de línea, y, algunos años más tarde, de manera idéntica por la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, que tiene como finalidad proporcionar los lineamientos a seguir por las entidades públicas en lo concerniente a sus procesos vinculados al sistema administrativo de gestión de recursos humanos (2006: 5-10).

La propuesta de Longo constituye pues el marco referencial del trabajo en materia de recursos humanos que el Estado peruano relanzó en el 2008. Sin embargo, y aun cuando se ha mantenido la misma connotación en relación al

término 'servicio civil', es necesario recalcar que, más allá de la preocupación de SERVIR por las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas, en años posteriores surgió una ventana de oportunidad para proponer una política que concretizara la definición de 'servicio civil' a través de la creación de un régimen laboral único para todas aquellas personas que prestasen servicios en el Estado.

Precisamente, en la elaboración de dicho marco normativo, que pasaría a estar conformado por la Ley N° 30057 y sus Reglamentos, surge la necesidad de complementar la finalidad de la política, que guarda estrecha relación con el concepto y el modelo propuestos por Longo, con algunas cuestiones más operativas. Es decir, se manejaba una clara definición de 'servicio civil', mas era necesario optar por una configuración o estructuración del servicio civil deseado.

Sobre el tema, la Ley N° 30057 y su Reglamento General abogan por un sistema derivado de diferentes combinaciones de las variables 'carácter abierto – cerrado' y 'grado de politización – profesionalización'. Sobre el tema, Ramió desarrolla con claridad la dicotomía que establecen dichas variables y que condicionan el sistema resultante.

En cuanto a la primera variable, Ramió (2003) sostiene que son dos las opciones disponibles. De un lado, se tiene el modelo cerrado de gestión de los servidores civiles, que parte de la consideración de que el servidor público ha hecho una apuesta por invertir su tiempo laboral desarrollando funciones en entidades estatales, ocupando diferentes puestos y configurando con todos esos cambios una carrera profesional propia. Precisamente, una de las condiciones para esta opción es la existencia de una carrera pública, que explicita claramente cuáles son los diferentes grupos ocupacionales, niveles de carrera, perfiles de puestos, rangos remunerativos, entre otra información relevante, que brinde luces a los servidores públicos sobre los aspectos a tomar en consideración al momento de decidir aplicar a ocupar un puesto en la misma o en otra entidad.

De otro lado, se tiene el modelo abierto de servicio civil, que parte del principio de la especialización y busca reclutar a las personas con el perfil idóneo para satisfacer los requisitos demandados por los múltiples puestos existentes en la administración pública y asegurar las probabilidades de que se desempeñe correctamente. En este modelo el aspecto clave lo constituye el perfil del puesto, en tanto este encierra las necesidades de formación académica, experiencia laboral, entre otras variables, que evidencian los requerimientos detallados para ocupar el puesto, aspecto que conlleva a reclutar a los profesionales y los técnicos idóneos del mercado laboral por el tiempo que la organización y/o el individuo estimen conveniente (Ramió 2003: 149-175).

En cuanto a la segunda variable, este autor menciona que se debe sopesar entre dos opciones, o bien se prioriza la confianza política, o bien la meritocracia. En esa línea, se tendrá, por una parte, un sistema con procesos de selección poco exigentes, en tanto determinados puestos son de confianza y no demandan la realización de un proceso de selección, sino que, más bien, se limitan a un proceso de designación o nombramiento temporal; mientras que, por otra, se tendrá un sistema que demanda exhaustividad en la realización de los concursos públicos de méritos.

Como resultado de la combinación de ambas variables, y de sus respectivas opciones, se configuran diferentes tipos de sistema. Para el caso peruano, el sistema que finalmente quedó plasmado en la Ley del Servicio Civil fue el de un servicio civil mixto. Así, en la propuesta predomina el acceso a la carrera pública vía concurso público de méritos para la mayoría de las posiciones previstas, restringiendo los puestos de confianza, como máximo, al 5% del total de posiciones previstas. Específicamente sobre el ingreso al sistema, se propone para el caso de los servidores civiles de carrera que la incorporación a dicho grupo se dé de manera cerrada, contemplando cuatro casos excepcionales para justificar concursos públicos de méritos abiertos; mientras que para el caso de los directivos públicos impera el principio de especialización en todos los casos para un periodo de entre tres y nueve años.

La configuración del servicio civil peruano está dada, pero la visualización de dicha estructura en la realidad aún tardará algunos años en tanto las entidades públicas, entre ellas los ministerios, vienen atravesando por un proceso de adecuación que redundará en un documento de gestión que contenga el número óptimo de puestos y posiciones que necesitan, y a partir del cual cada una tendrá que definir la estrategia para llevar adelante los concursos públicos de méritos.

En ese momento será testada la efectividad los procesos de selección, principalmente para el caso de los servidores civiles de carrera, cuyos concursos deberán estar guiados por el principio de la meritocracia y cuyos primeros ingresantes a la carrera pública demandarán la activación de los diferentes mecanismos para echar a andar el sistema propuesto en la normativa.

1.2 Estado de la cuestión

1.2.1 La evolución del servicio civil en el Perú

El servicio civil es un tema que ha pasado a conformar una propia política pública en las últimas décadas. Si bien ha ido asumiendo diferentes enfoques con el correr de los años y los gobiernos, ha atravesado diferentes administraciones, logrando mantenerse en agenda y aprovechando, sobre todo en los últimos ocho años, las ventanas de oportunidad que surgieron en torno a ella.

Para analizar la evolución del servicio civil resulta necesario apelar a alguna de las definiciones sobre el tema. En esa línea, y considerando la influencia que ha tenido Francisco Longo sobre el actual sistema administrativo de gestión de recursos humanos peruano, vamos a considerar la definición propuesta por el especialista español, quien se refiere al servicio civil como “el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales” (2001:

6). A la luz de esa definición es que se podrán revisar los hechos más relevantes asociados al servicio civil peruano en las últimas décadas.

En relación a la historia del servicio civil en el Perú, Carlos Alza desarrolla un interesante documento en el que logra resumir los principales hitos para el periodo 1980 – 2011, presentando básicamente aquellos objetivados en instrumentos de carácter normativo. Así, para la década del ochenta destaca, de un lado la creación de la carrera administrativa, mediante el Decreto Legislativo N°276 (DLeg.276), mientras que, del otro, la creación de las carreras especiales para los sectores educación y salud. Para la década del noventa, lo más llamativo son la creación e implementación de un régimen adicional en algunas entidades públicas, el del Decreto Legislativo N°718 (DLeg.728), así como el cierre del Instituto Nacional de Administración Pública. Por su parte, para el decenio del dos mil los acontecimientos más relevantes son la creación del régimen del Decreto Legislativo N°1057 (DLeg.1057) y del ente rector del sistema administrativo de la gestión de los recursos humanos, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, vía Decreto Legislativo N°1023 (2012: 12-15).

En la línea de los hitos citados y de la información adicional que en dicho trabajo se presenta, se pueden distinguir dos aspectos, que resumirían la historia del servicio civil en el Perú para las últimas tres décadas. Se tiene que los aspectos transversales a las décadas revisadas son la creación de regímenes laborales de las actividades pública (DLeg.276 y DLeg.1057) y privada (DLeg.728) para la carrera administrativa, y el cierre y la posterior aparición de una entidad pública que asuma el liderazgo en el trabajo sobre los recursos humanos del Estado. Si retiráramos del análisis esta última cuestión, tendríamos que la secuencia de acciones en torno al servicio civil giraría básicamente alrededor del carácter contractual del empleo público, aun cuando se deba reconocer el intento del DLeg.276 de configurar un tipo de carrera pública.

Por consiguiente, retomando la definición propuesta por Longo, los esfuerzos acumulados para el periodo en cuestión, siendo estrictos, no podrían asumirse

como un servicio civil, en tanto evidencian sólo instrumentos normativos independientes que buscaban algún tipo de articulación del empleo público, mas no la existencia de una administración pública profesional. Ahora, si bien esos hitos no permiten afirmar que las condiciones presentadas en el Perú eran las propias de un camino progresivo a la conformación de una administración pública profesional, sí es factible asociar la realidad peruana de los ochenta y noventa con una aproximación de neto contenido jurídico, asociación que hace el propio Longo para el caso español (2001: 4).

La diferenciación entre las décadas atendidas por Alza en su estudio recopilatorio es importante, puesto que, a pesar de que la década de los dos mil también implicó la creación de un régimen, el de los Contratos Administrativos de Servicios – CAS, evidenció, además, la aparición de una preocupación gubernamental sincera por el estado de la administración pública peruana, precisamente cuando se llevaba adelante el gobierno de transición.

Sobre el tema, el gobierno de Valentín Paniagua crea a inicios del 2001 la Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la Situación del Personal de la Administración Pública Central. Dicha Comisión Multisectorial, que tenía un plazo cercano al medio año para desarrollar trabajos sobre las personas que prestan servicios en la administración pública, tuvo claro que en un periodo tan corto lo viable era concentrar los esfuerzos en la justificación del problema y sus causas, así como en el trazado del inicio de una eventual reforma del servicio civil (2012: 52-55).

Es durante el gobierno de Valentín Paniagua que la característica ‘caótica’ de la administración pública se vuelve tangible al presentarse limitaciones para contar con data confiable sobre la cantidad y la distribución de los servidores públicos en las diferentes entidades públicas. La ausencia de un registro nacional de servidores públicos se volvió palpable y enfrentó a los miembros de la Comisión Multisectorial a la necesidad de desarrollar instrumentos para el levantamiento de información.

Si bien la Oficina de Normalización Previsional (ONP), el MEF, y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) contaban con información derivada de aportantes y planillas, la información resultaba insuficiente, por lo que se tuvo que recurrir al pedido de construcción y envío de bases de datos por parte de las entidades del Poder Ejecutivo. Dicha limitante, a pesar de los esfuerzos de la Dirección General de Presupuesto Público y de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, se extiende hasta la fecha, aunque en aquel entonces la experiencia de los despidos masivos de la década del noventa hacían de los servidores públicos personas más reticentes a compartir información.

Tras el fin del gobierno de transición y la realización de elecciones transparentes, toma la posta la administración encabezada por el presidente Alejandro Toledo. Si bien la Comisión Multisectorial había dejado como legado un informe con los aspectos más relevantes, producto de los datos que se habrían logrado recabar, y algunas líneas de acción pendientes de implementación, la nueva administración se enfrentó a un escenario político adverso.

Posiblemente, el retorno de un gobierno democrático incrementaba la preocupación por posicionar la imagen de gobierno que da cabida a la manifestación de posturas diversas, así como también motivaba la inhibición del propio gobierno en ahondar o fortalecer su postura frente a asuntos que podrían resquebrajar la frágil relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo durante dicho periodo presidencial.

Así, el ejemplo más claro de cómo el informe de la Comisión Multisectorial, en un escenario político adverso, no caló en la medida de las expectativas lo constituye la promulgación de la Ley Marco del Empleo Público (LMEP). Conocedores de su débil posición en el Congreso, la administración no apoyó, ni desde los ministerios, ni desde su bancada, la construcción de una propuesta que asumiera las recomendaciones de formular un nuevo régimen de carrera administrativa para directivos y servidores civiles en el que prime la meritocracia, la creación de una entidad pública adscrita a la Presidencia del

Consejo de Ministros (PCM) responsable de gestionar y supervisar la carrera administrativa, entre otras líneas de acción sugeridas por la Comisión Multisectorial (2001: 70-73). Sin embargo, sí se le dio celeridad a la propuesta de la citada Ley, debido a sus limitadas implicancias:

Cabe mencionar que hasta entonces el Congreso se había mantenido al margen de la discusión, ello debido a que, salvo en contadas excepciones, este legisla en materias priorizadas por el Ejecutivo y rara vez se enfrenta a él. Sin embargo, la LMEP, dada la complejidad, la falta de claridad en los costos de la reforma y la falta de consensos, aplaza su aplicación hasta la promulgación de otras cuatro leyes derivadas. Es decir, la norma no podía ser implementada hasta que no se promulgaran las normas vinculadas a remuneraciones, carrera pública, directivos públicos y sanciones. De hecho, las normas no han sido aprobadas hasta la fecha (Esparch 2012: 18).

Sin lineamientos sobre la carrera pública, que vendría a representar el armazón de una administración pública profesional, ni un reglamento que estandarizara las compensaciones de los servidores públicos, la LMEP no podía cumplir con su finalidad de establecer lineamientos para la promoción y mantenimiento de una administración pública moderna. En esa línea, lo expresado por Cortázar en relación a las iniciativas sobre reformar el servicio civil calza perfectamente con el escenario dibujado durante el gobierno de Toledo, puesto que, tal como menciona el autor, si bien puede existir consenso en relación a la importancia de un servicio civil de calidad y el tema inclusive se puede posicionar en la agenda de gobierno, son poco frecuentes las ocasiones en las cuales se desencadenan procesos de reforma con un marco normativo aprobado y, aún más escasas, las oportunidades en las que dicho marco llega a implementarse (2003: 1).

Años más tarde, ya durante la gestión de García, se aprobaría un nuevo régimen laboral para la actividad pública, el asociado a los Contratos Administrativos de Servicios, que, finalmente, sólo reemplazaría en la práctica a los puestos otrora contratados mediante servicios no personales. Sin embargo, dejando de lado la permanencia del imperio del desorden en materia de regímenes de contratación de personal, también surgiría una ventana de

oportunidad para empezar a pensar al servicio civil en la línea de una administración pública profesional.

Precisamente, la preocupación por algo más que la mera connotación normativa del empleo público, que se citó líneas atrás, se concretizaría en la segunda mitad de la administración de García con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Siete años después del informe de la Comisión Multisectorial conformada durante el gobierno de transición, la recomendación de crear un ente adscrito a la PCM y que este contuviera una Tribunal Administrativo, era considerada e implementada.

Había sido una constante en los gobiernos de Toledo y de García la preocupación por diseñar una carrera pública, pero, al mismo tiempo, lo era el procurar evitar la creación de conflictos con las bancadas de oposición y con los sindicatos de trabajadores. No obstante, la coyuntura del proceso de negociación de un acuerdo de promoción comercial entre el Perú y los Estados Unidos, permitió agendar el tema del servicio civil en el periodo en el que al presidente se le habían delegado facultades legislativas. Así, se daba inicio a una real reforma que se extendería hasta la fecha.

1.2.2 El estado del servicio civil en la primera década del retorno de los gobiernos democráticos en el Perú

El gobierno de transición a cargo del presidente Paniagua facilitó que durante cerca de un semestre una comisión ad hoc pudiera investigar, analizar y reflexionar sobre el estado del servicio civil, luego de una década adversa para las iniciativas en esa materia. Las conclusiones a las que llegó la Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la Situación del Personal de la Administración Pública Central, como ya se vio, fueron gradualmente asumidas por gobiernos posteriores. Sin embargo, dos años después de la entrega del informe final de dicha Comisión Multisectorial (en el año 2003) un evento internacional marcaría una línea de trabajo a seguir por los Estados iberoamericanos en lo concerniente a la función pública: la suscripción de la

Carta Iberoamericana de la Función Pública por parte de todos los países de la región.

La relevancia de la Carta Iberoamericana, que la lleva a representar un hito en la línea cronológica del desarrollo del servicio civil, no recae únicamente en su propuesta de buenas prácticas para orientar las reformas emprendidas por los países de la región, sino, y principalmente, en el establecimiento de una línea de base sobre el servicio civil para los países iberoamericanos. La constitución de un punto de partida permitiría, en adelante, contar con una trazabilidad de los avances que los países tuvieran en las reformas emprendidas. Este seguimiento se vería reforzado con el compromiso del BID para asumir el registro de los avances mediante evaluaciones periódicas a una muestra de países de la región.

A partir del 2003 los representantes de los países de Iberoamérica asumieron formalmente la heterogeneidad de la calidad de sus sistemas de servicio civil como punto de partida, así como también el reto de alcanzar una función pública profesional y eficaz. En el Perú, ese despegue no se daría, sino hasta el 2008, puesto que, a pesar de los intentos de posicionar la necesidad de la reforma del servicio civil de parte de algunos promotores de políticas públicas, la connotación seguía girando en torno a los regímenes de contratación.

A pesar de lo relevante de evidenciar las diferencias entre los puntos de partida de los países en materia de servicio civil, la realidad de la función pública en el país seguía aún sin alterarse. De manera más precisa, Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic señalaban que al 2004 no se lograba consolidar un sistema de servicio civil en el Perú, pues, además de la coexistencia de regímenes de contratación de la actividad pública y privada, no se habían institucionalizado, más allá de algunas buenas prácticas de unas pocas entidades públicas, los subsistemas de recursos humanos asociados a la organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del desarrollo y gestión del rendimiento. Las autoras, siguiendo el modelo propuesto por Longo para la gestión de recursos humanos, apuntaban que los puntos más críticos los constituían los subsistemas de planificación y gestión de la compensación, en tanto primaba la

politización y la negociación de presupuesto para personal en vez de gestionar los recursos humanos sobre la base de información del desempeño y las reales necesidades de la entidad (2006: 421-446).

El escenario político particular del Perú, que había posado su atención en el proceso de descentralización, no retrasaba la dispersión de la nueva connotación que la Carta Iberoamericana otorgaba al servicio civil, entendiendo a este como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo conforman en un Estado específico. Dichos arreglos comprenden reglas formales e informales cuya finalidad es garantizar la adecuada gestión de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del ciudadano (2003: 5). Algunos años más tarde, una nueva administración prestaría mayor atención al consenso sobre las buenas prácticas hacia las cuales debería orientarse una reforma del servicio civil:

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado 2003: 3).

El informe del BID sobre la situación del servicio civil en América Latina mostraba en el 2004 que la gestión de los recursos humanos en el Perú era incipiente, limitándose el rol de las oficinas de recursos humanos a las funciones tradicionales de la administración de personal: administración de planillas, control de asistencia y pago de haberes. Ese estado contrastaba con los avances que, para el mismo periodo, tenían países como Chile y Colombia, donde se estaba llevando a cabo una fase de transición con la implementación de una serie de reformas que tenían en la gerencia pública a uno de sus pilares.

Chile se empezaría a constituir en el referente para la implementación de algunas buenas prácticas del 'management' privado, especialmente por su trabajo con la plana directiva. Para Cortázar (2011: 7-10), la experiencia chilena, en cuanto a la implementación, abordaba dos frentes. De un lado, la experiencia con la Alta Dirección, concentrando esfuerzos en el Poder Ejecutivo y promoviendo el ingreso de personas calificadas sin necesidad de una carrera pública por parte de éstos. Del otro, la promoción de la aprobación del nuevo trato laboral, que buscaba insertar nuevas reglas para los concursos y los ascensos en la administración pública.

La claridad en la finalidad, el apoyo político y la visibilidad de la propuesta, hicieron que la implementación del modelo gerencial fuera el componente con mayores niveles de avance. La experiencia chilena empezaba a evidenciar las ventajas de la focalización de la reforma en un segmento de la administración pública, la implementación de un modelo de empleo y la apertura del sistema para captar personas que cumplieran con el perfil gerencial sin necesidad de formar parte de la carrera pública (Cortázar 2011: 7-10).

El porqué del hincapié en la experiencia chilena radica en que, tras el ingreso de una nueva administración estatal en el Perú, cobran relevancia tanto los principios rectores establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, como el modelo de gestión de recursos humanos propuesto por Francisco Longo y la experiencia chilena de los directivos públicos. En el 2008, el presidente García, haciendo uso de sus facultades legislativas, apuesta por la creación del ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos: SERVIR.

La creación de SERVIR, específicamente su norma de creación, recoge lo expuesto en la Carta Iberoamericana de la Función Pública para justificar su existencia y resaltar la importancia de iniciar el camino a la obtención de un mejor desempeño por parte del servicio civil; el modelo de Longo para la estructuración de sus órganos de línea en lo concerniente a planificación de la política de recursos humanos del Estado y la gestión del rendimiento; y la

experiencia chilena para la construcción de un órgano que se aboque al diseño e implementación de un modelo de gerentes públicos.

1.2.3 La reforma del servicio civil en el Perú

En secciones anteriores partimos de la asociación que Longo hace de servicio civil con administración pública profesional para abordar el concepto 'servicio civil', y, posteriormente, enriquecimos la definición con los aportes de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en materia de reglas formales e informales que articulan los subsistemas que conforman el modelo de gestión de recursos humanos. En atención a ello, es posible iniciar este apartado afirmando que hasta antes de la publicación del Decreto Legislativo N°1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, no se habían dado más que muestras de preocupación por el desorden imperante en torno a la gestión de los recursos humanos en el Estado, y algunos intentos aislados por aminorar el caos de la convivencia de múltiples regímenes laborales y resolver el congelamiento de las remuneraciones.

Es con la creación de SERVIR que, en el Estado peruano, se instala una preocupación por iniciar una real reforma del servicio civil, indistintamente de los gobiernos que empezarán a transitar. A todas luces, el nuevo ente rector del sistema administrativo no iba a poder abordar las diferentes causas y subcausas del problema, por lo que, bajo un enfoque incrementalista, se opta por concentrar esfuerzos en la formación de un Cuerpo de Gerentes Públicos, tomando como ejemplo la experiencia chilena con los directivos públicos. La primera Presidente Ejecutiva de SERVIR da más detalles sobre los pasos iniciales:

Las primeras decisiones buscaron mostrar avances que respaldaran aquellas que se habrían de tomar en el futuro. De hecho, el Consejo Directivo apostó a la convocatoria de la primera promoción de gerentes públicos mientras los demás equipos de SERVIR se constituían y fortalecían. La decisión se basó en la constatación de que los procesos de selección podrían recaer en el sector privado, con amplia experiencia en la materia. Además, la intervención privada evitaba la injerencia política, logrando el respaldo ciudadano. Por otra parte, se

asumió una política de información constante al Presidente de la República por medio de memorandos cortos y al Consejo de Ministros, de presentaciones. Ello mantuvo abierta la ventana de oportunidad y redundó en la aprobación de las normas base para los siguientes pasos de la implementación (asignación presupuestal, escala remunerativa, régimen laboral de los gerentes públicos, etc.) (Esparch 2012: 25).

Así, los primeros cuatro años de existencia de SERVIR giraron en torno al despliegue de acciones para posicionarse como ente rector del sistema administrativo frente a las oficinas de recursos humanos de los tres niveles de gobierno, desarrollar la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos e intentar dar unos primeros pasos en materia de capacitación. Sobre este último tema destacan las investigaciones que se hicieron sobre la oferta pública y privada de capacitación en temas relacionados a la gestión pública, así como el diseño e implementación de una herramienta tecnológica para la identificación de necesidades de capacitación por parte de responsables y operadores de los sistemas administrativos de inversión pública, abastecimiento y recursos humanos.

En paralelo, se había desarrollado un paquete normativo, que, a diferencia de los tres Decretos Legislativos promulgados por el Presidente la República, tendría que seguir una ruta por diferentes Comisiones del Congreso. Sin embargo, la ventana de oportunidad para profundizar la reforma se había cerrado. Nuevamente el escenario político involucraba un resquebrajamiento del poder de negociación y concertación del partido de gobierno, y ello unido a la aversión de los gremios más representativos de trabajadores hacia SERVIR, desincentivaron a algunos de los principales voceros partidarios de asumir la promoción de la iniciativa en las Comisiones que integraban.

La transición hacia la administración de Ollanta Humala, además de una serie de cambios en la interna de SERVIR, trajo consigo un clima favorable para la revisión y ajuste de la propuesta normativa. Se retomaron los trabajos no pensando en la creación de un nuevo régimen, sino en el diseño de los cimientos para el despegue de los subsistemas de gestión de recursos

humanos y en la necesidad de coordinación con el sector economía y finanzas para la construcción de una nueva escala de compensaciones; todo ello a la luz del trazado de una carrera pública caracterizada por la meritocracia y la potenciación capital humano.

Hacia el último trimestre del 2012 la PCM aprueba la estrategia de modernización de la gestión pública y adquiere, nuevamente, cierta relevancia el tema de la modernización del Estado, específicamente lo concerniente a la calidad en la elaboración de bienes y prestación de servicios. Surge una nueva discusión en torno al accionar del Estado y su capacidad de satisfacer la demanda de la ciudadanía. Es así que, parafraseando a Cortázar, la búsqueda de elevar la capacidad de acción del Estado y, en consecuencia, la calidad de las políticas públicas, conllevó a encontrar en un servicio civil de calidad una línea de solución que, al mismo tiempo, encerraba un proceso de reforma (2011: 3).

En esa línea, en un primer momento fue afinado el proyecto de Ley del Servicio Civil para su socialización con los portavoces del partido de gobierno y congresistas de otras bancadas interesados en la modernización del Estado, y, posteriormente, en coordinación con el MEF, los Reglamentos de dicha Ley. Tanto para el caso de la Ley como de los Reglamentos, el discurso asumido fue el de que “en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos” (Longo 2006: 5).

Dicho discurso fue plasmado en el Artículo N° 2 de la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil, en el que se afirma que la finalidad es que “las entidades alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran” (Congreso de la República 2013:1). En esa línea, el cuerpo del documento normativo puede resumirse en torno a

dos aspectos que deben concitar la atención de la reforma y que apelan al contenido de la Carta Iberoamericana de la Función Pública:

- La importancia de la adecuación de la cantidad de puestos y de ocupantes a las actividades y las tareas que deben realizar las entidades públicas en atención a su norma de creación y con la finalidad de atender al ciudadano que espera determinado bien o servicio.
- La relevancia de las competencias de las personas y la gestión de éstas en el desempeño de una entidad pública (2003: 10).

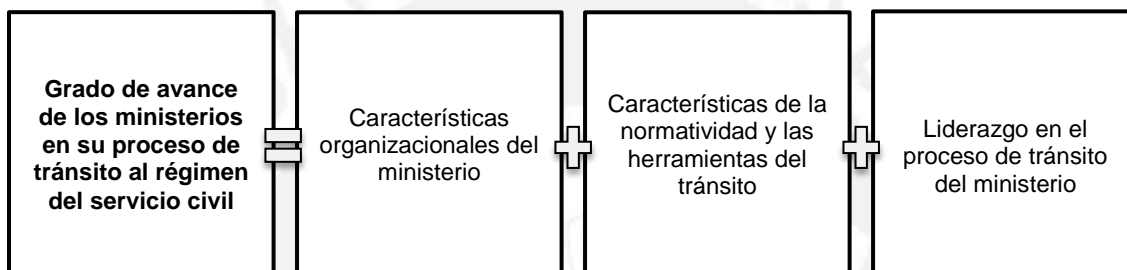
En el 2013, con la promulgación de la Ley SERVIR, y en el 2014 con la promulgación de los tres Reglamentos de dicha Ley, entra efectivamente en vigencia la implementación de la reforma del servicio civil. Esta reforma refuerza, a partir de un marco normativo sólido, los esfuerzos del 2008 y se sumerge en una iniciativa mucho más ambiciosa.

A la fecha, y luego del informe preparado por el BID para el 2014, que sigue resaltando que el proceso de profesionalización de la función pública en el Perú se encuentra aún en un nivel muy bajo, SERVIR continúa con los trabajos de complementación del marco normativo a partir de directivas, instrumentos técnicos y guías metodológicas específicas que aterricen el contenido general de la Ley y sus Reglamentos; así como con las acciones de asistencia y monitoreo a un grupo importante de entidades públicas que está atravesando un proceso de adecuación para migrar al régimen del servicio civil.

Capítulo 2. Diseño metodológico

El presente estudio busca identificar cuáles son los factores que logran explicar el grado de implementación de los lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil, aprobados por SERVIR, por parte de los ministerios del Estado peruano. En tal sentido, la investigación emprendida apunta a demostrar la relación existente entre el grado de avance de los ministerios en su transición y un listado de variables agrupadas en torno a tres dimensiones: características organizacionales del ministerio, características de la normatividad y las herramientas del tránsito, y liderazgo en el proceso de tránsito del ministerio.

Ilustración 1. Dimensiones que afectan el grado de avance de los ministerios.



Elaboración propia

La investigación parte asumiendo la existencia de una variable dependiente y tres dimensiones con las que se relaciona y cuyas variables independientes logran explicarla, razón por la cual esta investigación se concibe como de tipo explicativa. La selección de dichas variables independientes estuvo condicionada a la existencia de datos confiables, el acceso a las fuentes de información identificadas y la posibilidad de incluirlas en un modelo econométrico.

En esa línea, se lograron identificar doce variables, las cuales pasan a ser enunciadas en la siguiente tabla:

Tabla 1. Distribución de las variables independientes según dimensión en la que se encuentran.

Características organizacionales del ministerio	Características de la normatividad y las herramientas del tránsito	Liderazgo en el proceso de tránsito del ministerio
Cantidad de personas que han asumido la titularidad del ministerio	Cantidad de años que lleva en tránsito el ministerio	Posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'champion' en el ministerio
Cantidad de personas que prestan servicios en el ministerio	Organización de la operatividad del tránsito	Posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'process leader' en el ministerio
Cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten	Percepción de la complejidad de las herramientas del tránsito	-
Proporción de ocupantes de puestos en regímenes laborales permanentes	-	-
Grado de injerencia de los sindicatos en los asuntos vinculados al tránsito del ministerio	-	-
Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de planeamiento y presupuesto, o la que haga sus veces, en el ministerio	-	-
Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de recursos humanos, o la que haga sus veces, en el ministerio	-	-

Elaboración propia

La propuesta y agrupación de variables demandó la elaboración previa de una tabla de definición y la descripción de cada una de las variables¹¹ con las que se trabajaría a lo largo de la investigación. Así, cada una de las cuatro dimensiones fue desagregada hasta encontrar un nivel de especificidad suficiente que las vincule con un instrumento de recojo de información (Ver Anexo1). A partir de ello, se pudo determinar que los instrumentos necesarios de diseño y aplicación eran: el análisis documental, las entrevistas estructuradas y la observación directa.

¹¹ La totalidad de variables considerada en la tabla de definición excede a las 16 consideradas para la elaboración de un modelo que explique el grado de avance de los ministerios en el proceso de tránsito, en tanto también resultaba necesaria data para la interpretación de los productos del cruce de variables. En ese sentido, han sido también consideradas otras variables, predominantemente cualitativas, para el análisis de los resultados y la propuesta de conclusiones.

Es a partir de la elaboración de la citada tabla, que la investigación es dotada de mayor claridad, en tanto logran ser visualizadas las variables específicas, la tipología de estas y los instrumentos de recojo de información necesarios. En tanto dicha tabla evidenció la necesidad de recolectar, vincular y analizar datos cuantitativos y cualitativos como parte de la investigación, se pudo concluir que el enfoque que guiaría el trabajo en adelante sería del tipo mixto con predominio del componente cuantitativo.

Así, el análisis de bases de datos permitiría el trabajo de data cuantitativa (Ver Anexo2) para probar las hipótesis planteadas, mientras que la aplicación de entrevistas y observación directa otorgarían la descripción necesaria para la interpretación de dicha data y el afinamiento de las conclusiones, todo ello bajo la consideración del marco normativo vigente en torno al objeto de estudio.

Ahora, sobre la aplicación de cada uno de los instrumentos, se tiene que el **análisis documental** fue empleado para la revisión de dos grandes fuentes de información. De un lado, se desarrollaron cruces de variables a partir de la base de datos construida por el Equipo de Asistencia Técnica y Monitoreo al Tránsito, que forma parte de la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos de SERVIR. De otro lado, se revisaron herramientas, lineamientos y metodologías vinculados al proceso de tránsito de entidades públicas al régimen del servicio civil, aprobados por normas de diferente rango.

En relación a las **entrevistas**, estas fueron diseñadas para diferentes actores vinculados al objeto de estudio con la finalidad de recabar información para las distintas variables específicas que se determinaron y complementar el análisis de la data cuantitativa obtenida. En tanto eran numerosos los actores mapeados, resultó apropiado agruparlos por afinidad, tras lo cual se obtuvo cinco conjuntos de actores claramente definidos (Ver Anexo3): diseñadores de la reforma del servicio civil, impulsores del proceso de tránsito al régimen del servicio civil, responsables de los órganos de apoyo e integrantes de las Comisiones de Tránsito de los ministerios, operadores de las herramientas del tránsito al régimen del servicio civil y empresas consultoras con experiencia en la aplicación de las herramientas del proceso de tránsito.

El diseño de las entrevistas (Ver Anexo4) demandó que previamente se formulara también una tipología sobre los ministerios, en tanto era necesario construir la muestra de actores a entrevistar. Sobre el tema, si bien los diecinueve ministerios del Estado peruano se encontraban inmersos en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil, el grado de avance era heterogéneo. En ese sentido, resultó pertinente hacer una agrupación de los ministerios según la etapa del proceso de tránsito en la que se encontraran:

Tabla 2. Distribución de los ministerios del Estado peruano según etapa del proceso de tránsito en la que se encuentran.

Etapa del proceso de tránsito	Nombre del ministerio	Sigla
Etapa1. Preparación de la entidad	Ministerio de Educación	MINEDU
	Presidencia del Consejo de Ministros	PCM
Etapa2. Análisis situacional de la entidad	Ministerio de Agricultura	MINAGRI
	Ministerio de Ambiente	MINAM
	Ministerio de Cultura	CULTURA
	Ministerio de Energía y Minas	MINEM
	Ministerio del Interior	MININTER
	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	MIMP
	Ministerio de Relaciones Exteriores	RREE
	Ministerio de Salud	MINSA
	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	MTPE
	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	MTC
	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	MVCS
Etapa3. Aplicación de mejoras internas	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	MINCETUR
	Ministerio de Defensa	MINDEF
	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	MIDIS
	Ministerio de Economía y Finanzas	MEF
	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	MINJUS
	Ministerio de la Producción	PRODUCE

Elaboración propia

Considerando esa tipología y, en atención a los grupos de actores definidos, fue posible elaborar la lista de personas a entrevistar. Para ello, se tuvo especial cuidado en tomar en cuenta a representantes de los tres grupos de ministerios, ya sean funcionarios públicos, directivos públicos o servidores civiles de carrera, con la finalidad de diversificar la muestra. De ese ejercicio derivó la siguiente tabla, en la que se puede visualizar la totalidad de ocupantes de cargos a los que les fueron aplicadas entrevistas semiestructuradas en atención a su disponibilidad:

Tabla 3. Distribución de los cargos a entrevistar según grupo de actores.

Grupo de actores	Nombre de la organización	Cargo que desempeña (al momento de la entrevista)
Diseñadores de la reforma del servicio civil	SERVIR	Presidente Ejecutivo
	SERVIR	Asesora de Presidencia Ejecutiva
	SERVIR	Gerente de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos
	SERVIR	Analista de asistencia técnica
	SERVIR	Analista de asistencia técnica en instrumentos de gestión
Impulsadores del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en los ministerios	Etapa2	
	MININTER	Secretaria General
	Etapa3	
	MIDIS	Secretario General
Responsables de los órganos de apoyo e integrantes de las Comisiones de Tránsito de los ministerios	Etapa1	
	MINEDU	Ex Directora General de la Oficina General de Recursos Humanos (e)
	Etapa2	
	CULTURA	Directora General de la Oficina General de Recursos Humanos (e)
	MINAM	Coordinadora del Sistema de Recursos Humanos
	MININTER	Director de Modernización y Desarrollo Institucional
	MINSA	Directora General de Gestión de Recursos Humanos
	Etapa3	
	MIDIS	Jefa (e) de la Oficina de Recursos Humanos
	MINCETUR	Directora de la Oficina de Personal
	MINCETUR	Directora de la Oficina de Racionalización
	MINDEF	Director de Personal Civil
	MINJUS	Directora de la Oficina de Recursos Humanos
	Operadores de las herramientas del tránsito al régimen del servicio civil	Etapa2
CULTURA		Abogada de la Oficina General de Recursos Humanos
MIMP		Especialista de la Oficina General de Recursos Humanos
MININTER		Especialista de la Dirección de Modernización y Desarrollo Institucional
Etapa3		
MIDIS		Especialista de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
MINDEF		Analista de la Dirección de Personal Civil
MINCETUR		Profesional en Derecho de la Oficina de Racionalización
Empresas consultoras con experiencia en la aplicación de las herramientas del proceso de tránsito	Soom, Personas y Organizaciones	Consultora
	Xperta Gestión Empresarial	Gerente

Elaboración propia

Sobre la **observación directa**, esta fue empleada debido a que el autor de la investigación, quien forma parte del equipo técnico de SERVIR, mantiene comunicación frecuente con los actores que integran los conjuntos antes citados, por lo que se aprovechó la asistencia a conferencias, entrevistas, mesas de trabajo y otros eventos similares para poder tomar anotaciones sobre las críticas, las opiniones y las recomendaciones que algunos de los actores involucrados pudieran emitir, y así contextualizar los resultados cuantitativos y cualitativos.

Una vez obtenida la data, se procedió a almacenarla en una hoja de cálculo a fin de verter datos para cada una de las variables específicas determinadas, procurando hacer distinciones por ministerios para aquellos casos que lo ameritaran. A partir de eso surgió el primer intento de identificación de un patrón que logrará explicar el distinto grado de avance por parte de los ministerios, básicamente en razón de la data obtenida para las variables específicas del tipo cuantitativo.

Realizado el citado ejercicio, se procedió a incluir la información obtenida mediante entrevistas, vinculando las respuestas a las variables específicas con las que guardasen relación, incluso cuando estas no fueran del tipo cualitativas. Esto redundó en la tenencia de mayor certeza sobre las variables independientes que mayor incidencia habrían tenido sobre el grado de avance de los ministerios en la implementación de los lineamientos para el tránsito de una entidad públicas al régimen del servicio civil tras los primeros dos años de publicada la Ley del Servicio Civil.

Antes de pasar a los capítulos específicos que desarrollan el fenómeno de estudio, es importante enunciar las hipótesis con las que partió esta investigación y que aparecen vinculadas a cada una de las variables comprendidas por las tres dimensiones seleccionadas para explicar el grado de avance de los ministerios en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil:

Tabla 4. Lista de hipótesis asumidas al inicio de la investigación sobre las variables identificadas.

Variables independientes	Hipótesis
Características organizacionales del ministerio	
Cantidad de personas que han asumido la titularidad del ministerio	A mayor rotación del titular del ministerio, menor grado de avance en su proceso de tránsito
Cantidad de personas que prestan servicios en el ministerio	A mayor número de personas prestando servicios en el ministerio, menor grado de avance en su proceso de tránsito
Cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten	A mayor número de regímenes laborales y modalidades contractuales coexistiendo en el ministerio, menor grado de avance en su proceso de tránsito
Proporción de ocupantes de puestos en regímenes laborales permanentes	A mayor proporción de personas prestando servicios bajo regímenes laborales permanentes en el ministerio, menor grado de avance en su proceso de tránsito
Grado de injerencia de los sindicatos en los asuntos vinculados al tránsito del ministerio	A mayor injerencia de los sindicatos en el ministerio, menor grado de avance en su proceso de tránsito
Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de planeamiento y presupuesto, o la que haga sus veces, en el ministerio	A mayor rotación del responsable de la oficina de planeamiento y presupuesto en el ministerio, menor grado de avance en su proceso de tránsito
Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de recursos humanos, o la que haga sus veces, en el ministerio	A mayor rotación del responsable de la oficina de recursos humanos en el ministerio, menor grado de avance en su proceso de tránsito
Características de la normatividad y las herramientas del tránsito	
Cantidad de años que lleva en tránsito el ministerio	A mayor tiempo inmerso en el proceso de tránsito, mayor grado de avance del ministerio
Organización de la operatividad del tránsito	A mayor tercerización de la aplicación de las herramientas del proceso de tránsito, mayor grado de avance del ministerio
Percepción de la complejidad de las herramientas del tránsito	A mayor percepción de complejidad sobre las herramientas del proceso de tránsito en el ministerio, menor grado de avance en su proceso de tránsito
Liderazgo en el proceso de tránsito del ministerio	
Posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'champion' en el ministerio	A mayor jerarquía del puesto que se desempeña como 'champion' en el ministerio, mayor grado de avance en su proceso de tránsito
Posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'process leader' en el ministerio	A mayor jerarquía del puesto que se desempeña como 'process leader' en el ministerio, mayor grado de avance en su proceso de tránsito

Elaboración propia

Por último, resulta necesario enunciar las limitaciones a las que se enfrentó esta investigación. Así, la primera de ellas está relacionada con la representatividad de la muestra seleccionada y la posibilidad de generalizar los resultados obtenidos a la totalidad de las entidades públicas inmersas en el

proceso de tránsito al régimen del servicio. La investigación, dadas las limitaciones de presupuesto y tiempo, se limitó a estudiar un tipo específico de entidad pública: los ministerios. Ahora, considerando que dicho universo abarca a tan sólo diecinueve elementos, se optó por plantear variables para las que se tuviera, en su mayoría, datos confiables sobre todos los ministerios. En esa línea, se procuró garantizar la representatividad de la muestra y concentrar el alcance de los resultados al objeto de estudio, pero, no por ello renunciar a plantear algunas recomendaciones a la etapa de implementación de la política en general.

La segunda tiene que ver con la predominancia en el trabajo de los factores endógenos, los cuales son desarrollados a profundidad en los capítulos de análisis del presente documento. Al respecto, el tipo de investigación y el enfoque que la guio conllevaron a que las variables explicativas seleccionadas constituyeran, en su mayoría, componentes propios de los ministerios. Ello se justifica en tanto se evitó acudir a elementos externos, más del tipo cualitativo, para poner a prueba la validez de las hipótesis planteadas. Sin embargo, el análisis que se hace de las variables explicativas suele apoyarse en factores exógenos, siendo estos más empleados en la sección de recomendaciones, donde se apela a dichos factores, puesto que permiten contextualizar el análisis de sostenibilidad de la política pública estudiada y las propuestas sugeridas para los actores responsables de liderar el proceso de tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil.

Capítulo3. Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil

En julio 2013 se aprobó la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil, que crea un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en el Estado y que alcanza a las entidades públicas del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, y Poder Judicial, a los Organismos Constitucionales Autónomos, a los Gobiernos Regionales, a los Gobiernos Locales y a los demás organismos, programas y proyectos que se consideran sujetos a las normas comunes del derecho público.

En otras palabras, en el 2013 se concreta un nuevo intento por unificar la variedad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten en el sector público, que comprende a un número aproximado de 2,500 entidades públicas que, a su vez, albergan a un total de 1'400,000 personas como servidores públicos.

Tabla 5. Total aproximado de servidores públicos en el Estado peruano.

Total de servidores públicos según nivel de gobierno		Total de servidores públicos según régimen laboral	
Nacional	240,800	DLeg. 276	224,000
Regional	123,200	DLeg. 728	98,000
Local	196,000	DLeg. 1057	238,000

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)

Elaboración propia

Esa norma se aprobó teniendo como finalidad que las entidades públicas alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil. Precisamente, para cumplir con dicha finalidad se apostó por un proceso de reorganización parcial de las entidades públicas, que promoviera la identificación y el aprovechamiento de oportunidades de mejora, y la justificación técnica de las reales necesidades de dotación de personal.¹²

¹² Por 'reales necesidades de dotación de personal' se hace alusión a la determinación técnica de la cantidad de puestos y posiciones que una organización pública requiere para llevar adelante una correcta elaboración de bienes públicos y prestación de servicios públicos, y una adecuada administración interna, así como a la especificación de las funciones, requisitos y otras características de dichos puestos que deberán tomar en consideración quienes pretenden ocuparlos.

En esa línea, en septiembre de 2013 la Autoridad Nacional del Servicio Civil, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N°160-2013-SERVIR-PE, aprobó los lineamientos para el tránsito¹³ de una entidad pública al régimen del servicio civil, los cuales desarrollan con mayor detalle el contenido expuesto en la Ley N° 30057 en materia del proceso de tránsito.

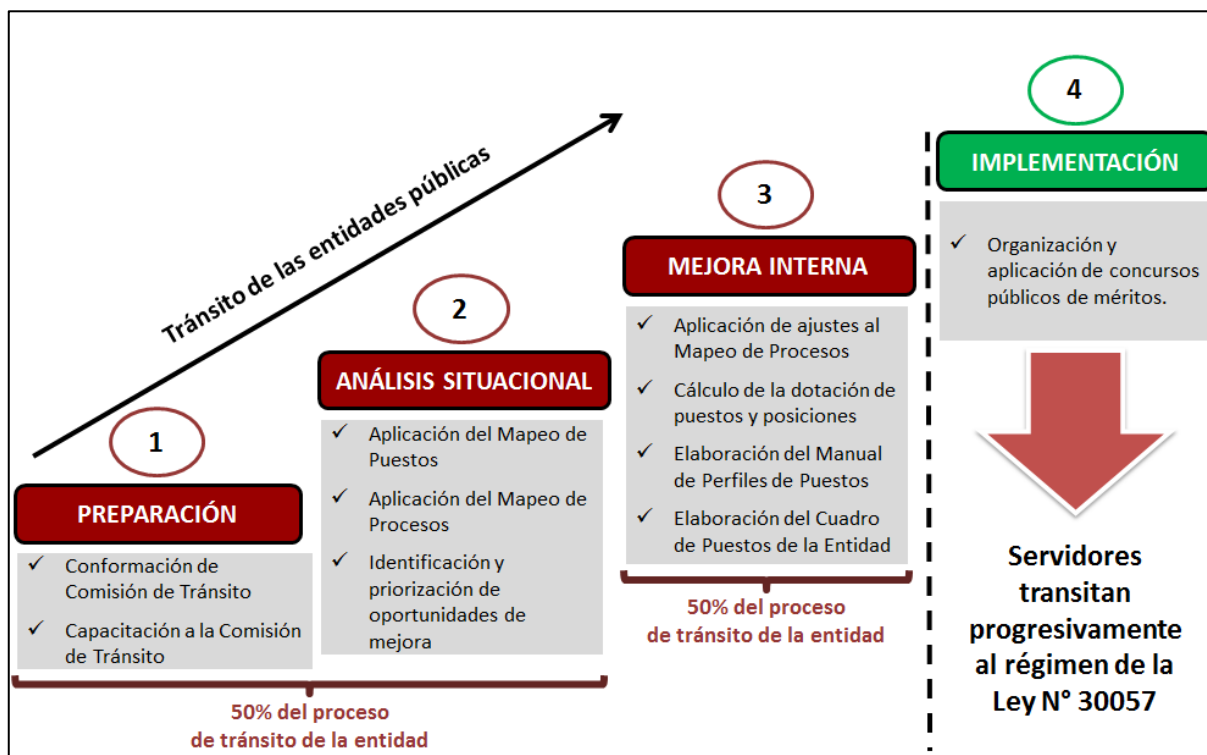
Los lineamientos se agrupan en cuatro etapas, cada una con acciones a realizar por parte de las entidades públicas llamadas a participar del proceso de tránsito. A continuación, se presenta un breve resumen por cada una de ellas:

- **Etapas. Preparación:** etapa relacionada a la conformación de una Comisión de Tránsito y a la ejecución de acciones de comunicación y sensibilización del personal sobre el contenido de la Ley N° 30057 y la normativa asociada.
- **Etapas. Análisis situacional:** etapa abocada al diagnóstico actual de puestos y procesos con la finalidad de construir una línea de base a partir de la cual identificar espacios de mejora.
- **Etapas. Mejora interna:** etapa asociada a la aplicación de mejoras en los procesos, la determinación de la cantidad de puestos y de ocupantes necesarios, la elaboración de perfiles de puestos para ese total identificado y la valorización de los puestos, es decir, se procederá a la elaboración de los nuevos documentos de gestión institucional en materia de recursos humanos.
- **Etapas. Implementación del nuevo régimen:** etapa concentrada en la organización y ejecución de concursos públicos de méritos para

¹³ Si bien el contenido de la Ley del Servicio Civil alcanza a la totalidad de entidades públicas citadas en líneas anteriores, hasta abril de 2016 no todas ellas estaban obligadas a implementar los lineamientos para el tránsito. En ese sentido, eran 4 las entidades públicas exoneradas de transitar hacia el nuevo régimen del servicio civil: Banco Central de Reserva, Congreso de la República, Contraloría General de la República, Superintendencia de Administración Tributaria y Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Sin embargo, tras las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional (TC) el 26 de abril de 2016, se puede afirmar que ahora la citada Ley sí alcanza a todas las entidades públicas del Estado peruano.

cubrir aquellos puestos identificados como necesarios para el buen funcionamiento de la entidad.

Ilustración 2. Tránsito al régimen del servicio civil.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

El recuento de cada etapa lleva a identificar claramente que las tres primeras se concentran en la entidad pública, como organización, en tanto el trabajo gira en torno a un diagnóstico situacional y la posterior aplicación de mejoras en base a los resultados sistematizados; mientras que la cuarta etapa gira en torno a la incorporación de personas en los puestos señalados como necesarios a partir de la realización de concursos públicos de méritos.

Es por ello que en algunas de las entidades materia del presente estudio se percibe al proceso de tránsito como una oportunidad para la mejora organizacional, más allá de la realización o no de concursos públicos en el corto plazo. En esa línea, se tienen afirmaciones de puestos jefaturales como la siguiente:

La decisión del inicio del proceso de tránsito la tomé dentro de una coyuntura de tensión interna del ministerio. El clima era muy malo, los directivos tenían muchas quejas del rendimiento de los servidores y no había mucho que hacer (...) Entonces, es el momento en que digo 'hay que cambiar' y la única forma que había de cambiar era mirar a la nueva Ley del Servicio Civil, ver el tema de la meritocracia, ver el subsistema de gestión del rendimiento, que puede ser una herramienta que te ayude a generar ese cambio interno que se necesita. No ahora, no el próximo año, no en tres años, pero dejar instalado eso (...) Dejar sentado por lo menos las bases para que los que vengan después tengan herramientas, que yo no he tenido, y puedan mejorar la gestión (Entrevista 10: noviembre 2015).

Es posible visualizar que la creación de un nuevo régimen laboral para el sector público, que se espera pase a convertirse en el largo plazo en el único régimen para servidores civiles, demanda, en esta ocasión, un proceso de reflexión y reorganización interna por parte de las entidades públicas previo a la realización de los procesos de selección de personal. Es ese proceso el que será materia de análisis en la presente investigación para el caso particular de los diecinueve ministerios del Estado peruano.

Capítulo 4. Estado actual de los recursos humanos en los ministerios

La aplicación del proceso de tránsito ha permitido, entre otras cosas, tener información actual y detallada sobre los recursos humanos de las entidades públicas inmersas en dicho proceso. Para el caso particular de los ministerios, se tiene que su totalidad se encuentra atravesando el proceso de tránsito y muestran, a la fecha de corte de la presente investigación, un grado de avance heterogéneo.

Tabla 6. Distribución de los ministerios del Estado peruano según grado de avance en el proceso de tránsito.¹⁴

Etapa	Hito alcanzado	Ministerio	
		Cantidad	Sigla
Etapa1 Preparación	Comisión de Tránsito capacitada	2	PCM
			MINEDU
Etapa2 Análisis Situacional	Mapeo de puestos culminado	3	CULTURA
			MTC
			MTPE
	Mapeo de procesos en ejecución	5	MIMP
			MINAGRI
			MINAM
			MINSA
	Informe de oportunidades de mejora culminado	3	RREE
			MININTER
			MINEM
Etapa3 Mejora Interna	Cálculo de la dotación en ejecución	6	MVCS
			MEF
			MIDIS
			MINCETUR
			MINDEF
			MINJUS
PRODUCE			

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

A pesar de la diversidad en el grado de avance, al cierre de abril de 2016 se cuenta con información derivada de la aplicación del Mapeo de Puestos¹⁵ para dieciocho de los ministerios¹⁶. Entonces, la data resulta suficiente para la

¹⁴ Los colores empleados en la tabla, a manera de 'semáforo', serán empleados en la presentación de datos de los posteriores capítulos de análisis del presente documento.

¹⁵ Herramienta del proceso de tránsito con la que se recoge información de la situación actual de los puestos y los ocupantes de estos en las entidades públicas, por lo que representa una línea de base en materia de recursos humanos.

¹⁶ A la fecha de corte de la presente investigación, se tenía información sobre los recursos humanos de sólo 18 ministerios. Aun cuando el grado de avance reporta que sólo 17 de ellos ha concluido con la aplicación del Mapeo de Puestos se cuenta con información del MINEDU,

descripción de la situación actual de los recursos humanos en ese tipo de entidad, dado que alcanza a casi el 100% de dicho grupo (95%).

Acerca de los ministerios, en materia de recursos humanos, es posible plantear que, en promedio, suelen albergar alrededor de 1,500 personas como ocupantes de puestos (53%), que sus recursos humanos se concentran principalmente bajo el régimen CAS (62%), pero que las modalidades contractuales temporales¹⁷ pueden llegar a representar en conjunto cerca de las tres cuartas partes de los ocupantes de puestos (71%).

Asimismo, se puede afirmar que alrededor de las dos terceras partes de los integrantes de los ministerios presta servicios en órganos y unidades orgánicas de línea (61%), que el 3% del total de ocupantes de puestos se encuentra en un cargo de confianza, que ese porcentaje de personas se concentra en órganos y unidades orgánicas de línea y, por lo general, tiene a su cargo dichas jefaturas (71%).

Ahora, si la información presentada es desagregada para cada uno de los 18 ministerios, se evidencian ciertas particularidades sobre los valores existentes para las variables antes mencionadas. Así, por ejemplo, para el caso de la cantidad de personas que ocupan puestos al interior de un ministerio se tiene un alto grado de dispersión, pudiendo distinguirse cuatro grandes grupos.

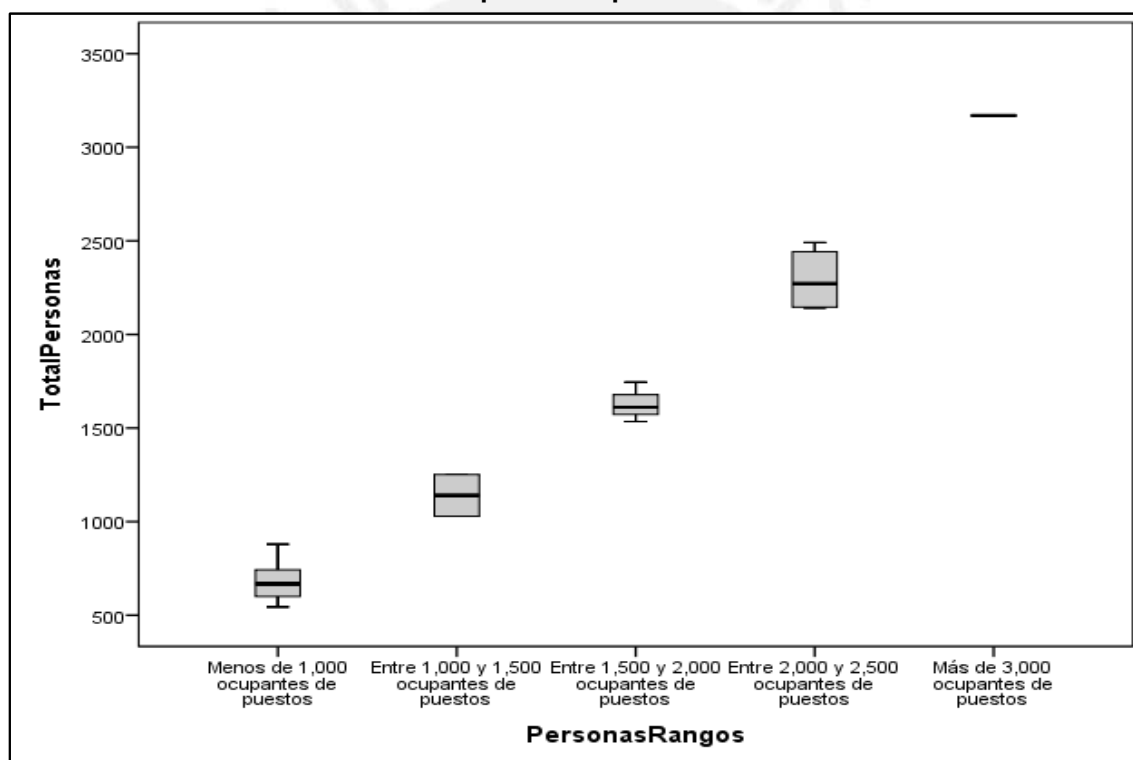
En primer lugar, se tiene al conjunto de ministerios que, en promedio, cuenta con 684 personas que prestan servicios en su interior y en el que destacan aquellos creados durante los primeros quince años del nuevo siglo, tales como MINCETUR, MINAM y MIDIS. En segundo término, están aquellos ministerios que tienen, en promedio, a un total de 1,392 personas desarrollando actividades y en el que también destacan dos ministerios relativamente

en tanto dicho ministerio elaboró una primera versión de dicha herramienta en el año 2014, que no logró ser aprobada y que finalmente significó un retroceso en el proceso de tránsito que lo relegó a la etapa inicial.

¹⁷ Por 'modalidades contractuales temporales' se está haciendo alusión a los regímenes laborales y modalidades contractuales que, como el Contrato Administrativo de Servicios, implican una fecha de fin explícita sobre la prestación de servicios o desarrollo de funciones por diversos motivos, tales como el Cuerpo de Gerentes Públicos, el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG), el Personal Altamente Calificado (PAC) y la Locación de Servicios.

jóvenes, tales como PRODUCE y MVCS. En tercer lugar, se tiene un grupo más compacto que, en promedio, cuenta con 2,294 personas que prestan servicios y cuyos orígenes datan del siglo XIX¹⁸. Por último, se tienen los casos excepcionales del MINEDU y el MINSA que albergan a poco más de 3,000 personas en su sede central y cuya cantidad de ocupantes de puestos responde, en buena medida, al soporte técnico que proporcionan a las Direcciones Regionales de Educación, Unidades de Gestión Educativa Local, Direcciones Regionales de Salud, Redes de Salud y Hospitales con especialistas y analistas en el marco de un proceso de descentralización que aún no alcanza los niveles de efectividad esperados.

Ilustración 3. Distribución de los ministerios del Estado peruano según rango de ocupantes de puestos.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Los ministerios de mayor antigüedad son los que tienen a más de mil personas prestando servicios en sus organizaciones (p.e. MEF, MINEDU, MININTER, MINJUS, MINSA, MTC y RREE), afirmación que también alcanza a aquellos

¹⁸ El Ministerio de Cultura constituye un caso excepcional en la tercera agrupación, en tanto el total de ocupantes de puestos alberga no solo al total de personas que prestan servicios en la sede central, sino también a aquellas que se encuentran en sus proyectos especiales y en la sede desconcentrada de Cusco.

ministerios que pasaron a incorporar, tras su creación formal, a grupos de trabajadores que desarrollaban labores previamente en una entidad pública distinta (p.e. MIMP, PRODUCE y MVCS).

Los datos más específicos sobre el total de personas bajo cada ministerio se presentan a continuación:

Tabla 7. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de personas que prestan servicios.

Ministerio	Rangos	Ocupantes
MIDIS	Menos de 1,000 ocupantes de puestos (33% de los ministerios)	544
MINCETUR		600
MINAM		628
MINEM		707
MINDEF		743
MTPE		879
MINAGRI	Entre 1,000 y 2,000 ocupantes de puestos (33% de los ministerios)	1,029
MIMP		1,178
PRODUCE		1,252
MININTER		1,535
MEF		1,611
MVCS		1,745
MTC	Entre 2,000 y 3,000 ocupantes de puestos (22% de los ministerios)	2,142
MINJUS		2,150
RREE		2,393
CULTURA		2,491
MINSA	Más de 3,000 ocupantes de puestos (11% de los ministerios)	3,117
MINEDU		3,170
Total general	24,797	

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

En relación a los regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten en los ministerios, se tiene que todos tienen ocupantes de puestos, al menos bajo los regímenes laborales del DLeg. 276 y del DLeg. 1057. Sin embargo, hay casos como los del MIDIS, MIMP, MINAM, MININTER, MTC y RREE en el que se tienen a personas hasta bajo 7 regímenes laborales o modalidades contractuales distintas, y casos como los del MINEDU, MINEM y MVCS en el que conviven hasta 8 regímenes laborales o modalidades contractuales en la misma organización.

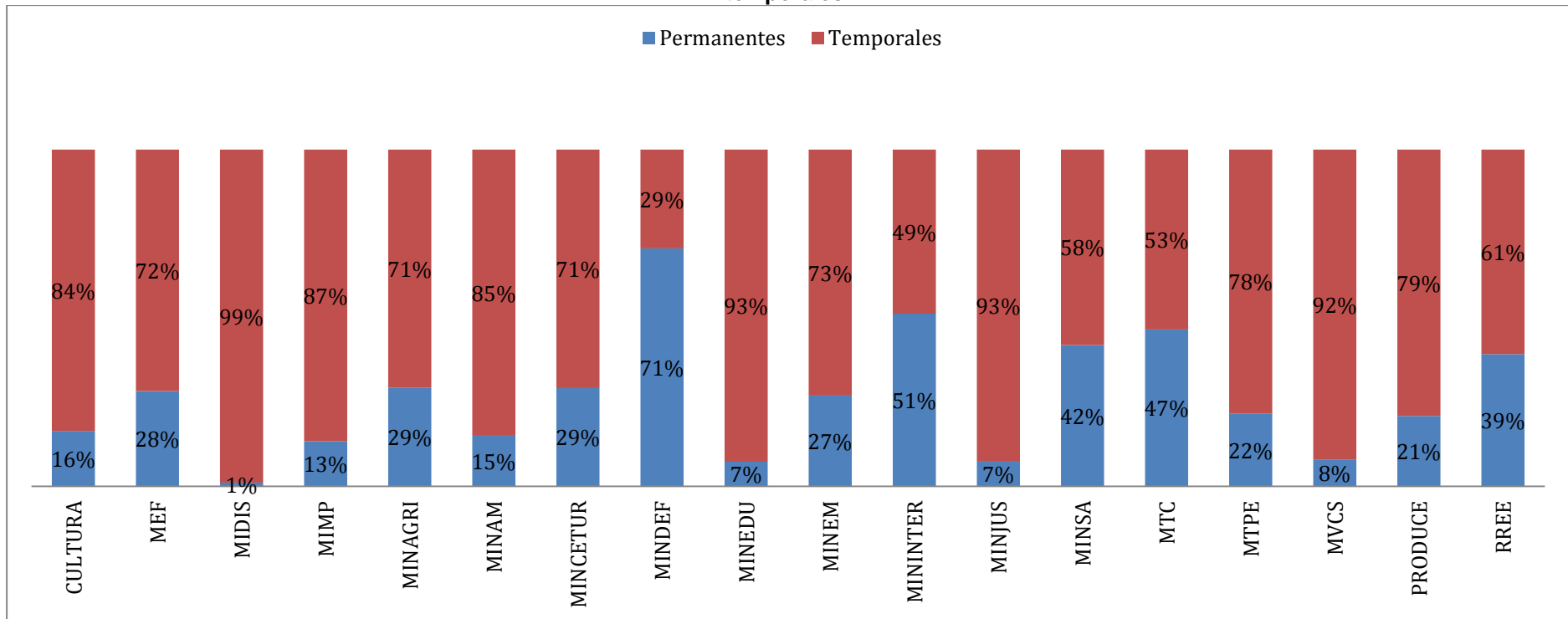
Tabla 8. Distribución de los ministerios del Estado peruano según regímenes laborales y modalidades contractuales.

Regímenes laborales / Modalidades contractuales	CULTURA	MEF	MIDIS	MIMP	MINAGRI	MINAM	MINCETUR	MINDEF	MINEDU	MINEM	MININTER	MINJUS	MINSA	MTC	MTPE	MVCS	PRODUCE	RREE	Total general
Carreras Especiales	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	48%	0%	0%	5%	0%	11%	0%	0%	0%	0%	27%	5%
Dleg. 1057 – CAS	83%	62%	88%	78%	65%	79%	61%	27%	80%	51%	30%	88%	53%	36%	70%	81%	62%	27%	62%
Dleg. 276	14%	28%	1%	11%	26%	11%	18%	23%	6%	19%	46%	7%	31%	43%	20%	6%	21%	12%	19%
Dleg. 728	3%	0%	0%	2%	3%	4%	11%	0%	1%	8%	0%	0%	0%	4%	2%	1%	0%	0%	2%
Fondo de Apoyo Gerencial – FAG	0%	7%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	1%
Gerente Público	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Locación de Servicios	0%	2%	10%	8%	5%	4%	9%	2%	12%	21%	18%	4%	4%	16%	8%	10%	16%	2%	8%
Personal Altamente Calificado – PAC	0%	1%	0%	0%	1%	2%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	32%	0%

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Al agrupar los regímenes laborales y modalidades contractuales en relación a la temporalidad se tiene que la mitad de los ministerios (9) tiene a más de tres cuartos de los ocupantes de puestos bajo contratos temporales, seguido de un grupo (7) con más de la mitad de los ocupantes de puestos sujetos a ese tipo de contratos, resaltando en todos los casos el denominado régimen CAS con un porcentaje representativo. Los dos únicos ministerios que tienen a la mayoría de los recursos humanos bajo regímenes permanentes justifican dicha situación debido al alto porcentaje de personal de carreras especiales (MINDEF) y bajo el régimen del DLeg. N° 276 (MININTER).

Ilustración 4. Distribución de los ministerios del Estado peruano según porcentaje de personas bajo regímenes permanentes y contratos temporales.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

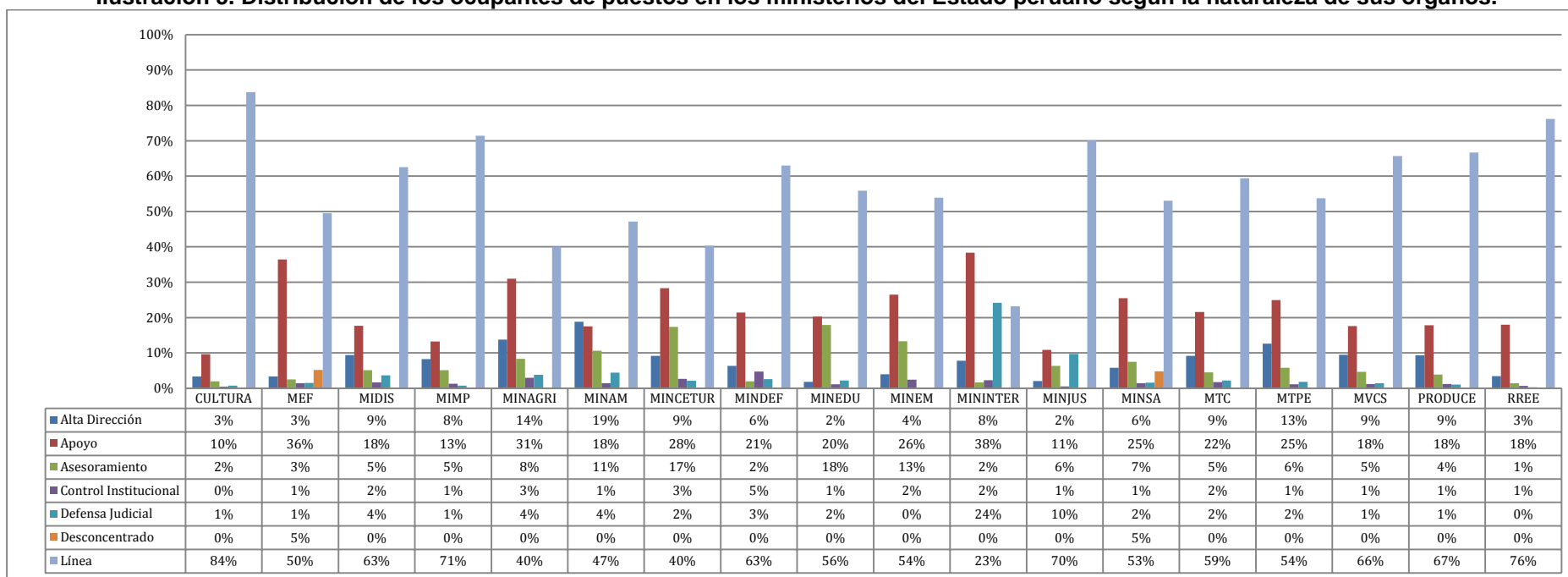
Ahora bien, si la totalidad de los recursos humanos bajo los ministerios es agrupada según la naturaleza del órgano o unidad orgánica en la que presta servicios, se tiene que la distribución de las personas al interior de las organizaciones no es similar aun cuando se trata de un mismo tipo de entidad pública.

Al respecto, es factible afirmar que trece de los ministerios concentran a más de la mitad de sus recursos humanos en órganos y unidades orgánicas de línea, que son las llamadas a ejecutar las funciones vinculadas a las políticas sectoriales bajo responsabilidad de cada ministerio. Pero, al mismo tiempo, dichos ministerios pueden agrupar desde el 10% hasta el 36% de personas en órganos y unidades orgánicas abocadas a prestar soporte a los equipos de línea, por lo que la conformación de las organizaciones termina evidenciando una dispersión importante.

En el siguiente gráfico se muestra el detalle por ministerio de cómo se distribuyen sus recursos humanos según la naturaleza del órgano en el que prestan servicios:



Ilustración 5. Distribución de los ocupantes de puestos en los ministerios del Estado peruano según la naturaleza de sus órganos.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Acerca del porcentaje de personas consideradas ‘empleados de confianza’ que se desempeñan en los diferentes órganos y unidades orgánicas de los ministerios se tiene que, en la mayoría de los casos, dicho porcentaje no excede al 5%¹⁹ del total de ocupantes de puestos.

¹⁹ La Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, señala expresamente que el total de servidores públicos considerados como ‘empleado de confianza’ no podrá exceder al 5% del total de servidores públicos existentes en la entidad.

Tabla 9. Distribución de los ministerios del Estado peruano según porcentaje de personas bajo regímenes permanentes y contratos temporales.

Ocupantes de cargos de confianza	CULTURA	MEF	MIDIS	MIMP	MINAGRI	MINAM	MINCETUR	MINDEF	MINEDU	MINEM	MININTER	MINJUS	MINSALUD	MTC	MTPE	MVCS	PRODUCE	RREE
Total de personas en cargos de confianza	19	57	22	42	42	20	55	23	40	44	1	37	65	46	11	64	27	104
Porcentaje de personas en cargos de confianza	1%	4%	5%	4%	4%	3%	9%	3%	1%	6%	0%	2%	2%	2%	1%	4%	2%	4%
Total de personas que presta servicios en el ministerio	2,491	1,611	544	1,178	1,029	628	600	743	3,170	707	1,535	2,150	3,117	2,142	879	1,745	1,252	2,393

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)

Elaboración propia

Además, si es que a los ocupantes de los cargos de confianza se los distribuye según la naturaleza del órgano en el que se desenvuelven, se tiene que estos forman parte, principalmente, de órganos y unidades orgánicas de línea, pero también llegan a representar porcentajes importantes en los órganos de alta dirección. En torno al primer caso, guarda relación con la existencia de cargos de ‘directivo superior’ o ‘asesor’ contemplados como ‘empleados de confianza’ en los Cuadros de Asignación de Personal (CAP) de las entidades públicas. Sobre el segundo, guarda estrecha asociación con la propia definición de ‘empleado de confianza’²⁰, dado que se trata de los puestos ocupados por asesores políticos y técnicos que responden directamente al ministro, viceministro o secretario general del ministerio.

²⁰ La Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, define al ‘empleado de confianza’ como aquel que desempeña un cargo de confianza técnico o político, distinto al del funcionario público.

Tabla 10. Distribución de los ocupantes de puestos de confianza en los ministerios del Estado peruano según naturaleza del órgano.

Naturaleza del órgano	CULTURA	MEF	MIDIS	MIMP	MINAGRI	MINAM	MINCETUR	MINDEF	MINEDU	MINEM	MININTER	MINJUS	MTC	MTPE	MVCS	PRODUCE	RREE
Alta Dirección	26%	36%	43%	36%	29%	6%	9%	41%	13%	16%	0%	25%	27%	38%	34%	35%	11%
Apoyo	16%	13%	10%	12%	12%	6%	9%	5%	13%	14%	0%	19%	11%	13%	20%	15%	16%
Asesoramiento	11%	4%	10%	14%	17%	25%	64%	5%	23%	9%	0%	22%	9%	13%	9%	8%	6%
Consultivo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%
Control Institucional	0%	2%	0%	5%	0%	6%	0%	5%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%
Defensa Judicial	0%	0%	5%	0%	0%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	4%	0%	5%	0%	1%
Desconcentrado	0%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Línea	47%	39%	33%	33%	41%	50%	17%	45%	53%	58%	0%	31%	47%	38%	30%	42%	67%

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)

Elaboración propia



Como se ha visto, la data sobre las diferentes variables vinculadas a los recursos humanos en los ministerios permite tener una lectura general sobre estos en un tipo de entidad representativa del Estado peruano. Así, se tiene que en los ministerios pueden coexistir entre cuatro y ocho regímenes laborales y modalidades contractuales, lo que implica tener a grupos de personas prestando servicios bajo distintas reglas de juego. Ello conlleva a que los ocupantes de puestos no sólo tengan derechos y deberes distintos, sino a que ellos también puedan llegar a percibir remuneraciones diferentes aun cuando se trate de personas que desarrollen funciones similares o idénticas.

Asimismo, no sólo resaltan las diferencias de deberes y derechos, sino el porcentaje representativo de personas que presta servicios de manera temporal, existiendo casos de ministerios que tienen a más del 90% de ocupantes de puestos bajo regímenes laborales o modalidades contractuales temporales, hecho que afecta directamente a la sostenibilidad de las políticas públicas emprendidas en los diferentes sectores.

De otro lado, resaltan también las diferencias en la distribución y concentración de las personas al interior de los ministerios, a pesar de que se trata de un mismo tipo de entidad. Así, se esperaría que las proporciones (valores relativos) de ocupantes de puestos según naturaleza del órgano se mantengan similares, en tanto el único dato que estaría llamado a variar es el total (valores absolutos) de personas que integra el ministerio. Sin embargo, la realidad muestra que existen diferencias importantes en relación al porcentaje de ocupantes que se concentra en los órganos de línea, existiendo ministerios que tienen a órganos de apoyo o de defensa judicial que llegan a representar porcentajes cercanos al tercio de la entidad, por lo que no todos priorizan la agrupación mayoritaria de servidores en las direcciones generales y direcciones.

En línea con la distribución de los ocupantes de puestos, también es llamativa la concentración de los 'empleados de confianza' en puestos jefaturales (71%), lo que no se condice con lo politizado del actual segmento directivo en el Estado, pero sí refuerza lo frágil que resulta el impulso a las políticas públicas

sectoriales, si es que tomamos en consideración que, en promedio, el 38% del total de 'empleados de confianza' se desempeña como directivo superior en direcciones generales o direcciones.

Estas son las conclusiones que pueden extraerse a partir del estado actual de los recursos humanos en los ministerios, permiten tomar a esas organizaciones como un caso representativo del desorden que caracteriza a la gestión de las personas en el sector público y le conceden relevancia al análisis que en los siguientes capítulos se hará sobre el grado de avance de los ministerios en la implementación de una política que tiene como finalidad ordenar el ingreso, mantenimiento y salida de las personas que prestan servicios en las entidades públicas.



Capítulo 5. Características organizacionales

En este capítulo se desarrolla información sobre características particulares de los ministerios que podrían estar afectando su grado de avance en el proceso de tránsito y que, eventualmente, podrían ser tomadas en cuenta por la administración de turno, en tanto representan factores que se encuentran bajo su ámbito de control en la mayoría de los casos. A continuación, se listan las variables que han sido tomadas en consideración:

Tabla 11. Lista de variables específicas agrupadas en la dimensión 'características organizacionales'.

N°	Nombre de variables independientes
1	Cantidad de personas que han asumido la titularidad del ministerio
2	Cantidad de personas que prestan servicios en el ministerio
3	Cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten
4	Proporción de ocupantes de puestos en regímenes laborales permanentes
5	Grado de injerencia de los sindicatos en los asuntos vinculados al tránsito del ministerio
6	Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de Planeamiento y Presupuesto, o la que haga sus veces, en el ministerio
7	Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de Recursos Humanos, o la que haga sus veces, en el ministerio

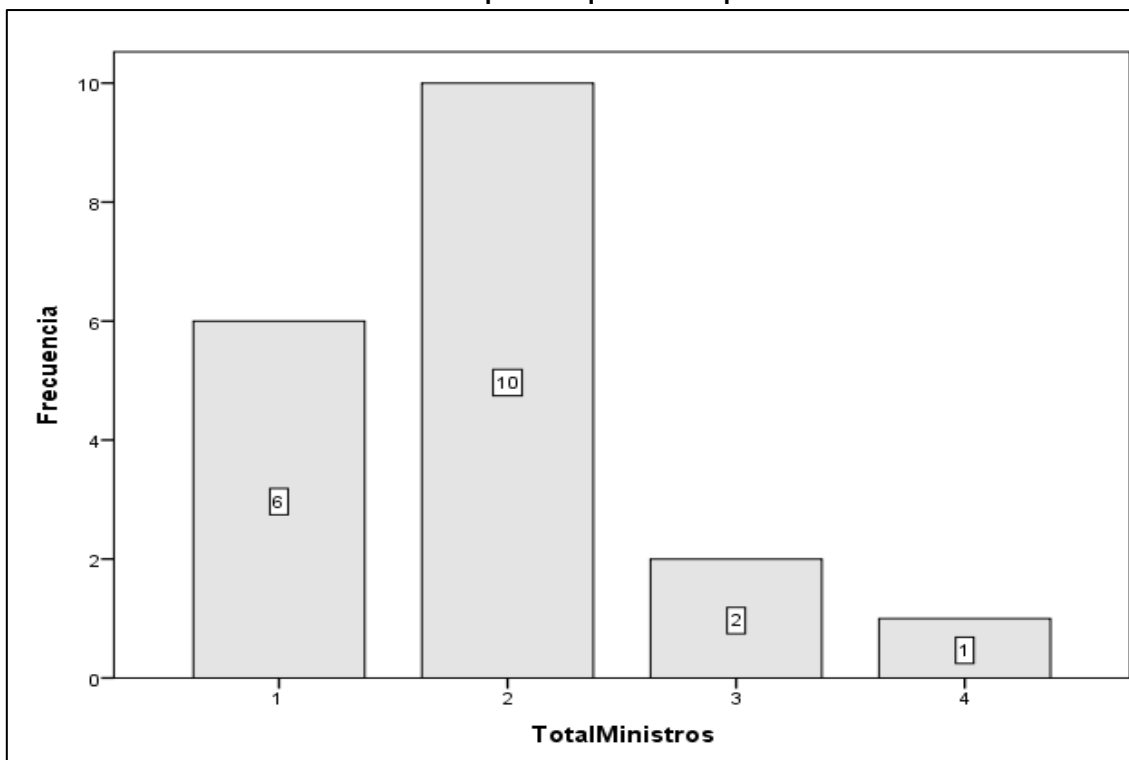
Elaboración propia

En primer lugar, se presentará la data sobre la cantidad histórica de personas que asumió la titularidad de cada uno de los ministerios durante el periodo que esas organizaciones llevan inmersas en el proceso de tránsito. Al respecto, se tiene que la totalidad de ministerios lleva más de un año en el citado proceso y que en algunos casos el tiempo excede a los dos años, hecho que influye en la cantidad de ministros que tuvieron dichas entidades públicas.

Existe una asociación positiva, aunque no considerable, entre el periodo de tiempo que el ministerio lleva en el proceso de tránsito y la cantidad de ministros que asumió su dirección, lo que puede responder a la vulnerabilidad que caracteriza a los cargos de 'funcionario público' en el Estado peruano y conlleva a rotaciones en el citado puesto ante crisis políticas que ciernen sobre los sectores.

En esa línea, los ministerios han sido agrupados en torno a la cantidad de personas que asumieron su titularidad para el periodo que llevan en tránsito. Dicha agrupación se muestra a continuación:

Ilustración 6. Distribución de los ministerios del Estado peruano según cantidad de titulares que tuvo la entidad durante el periodo que lleva en proceso de tránsito.



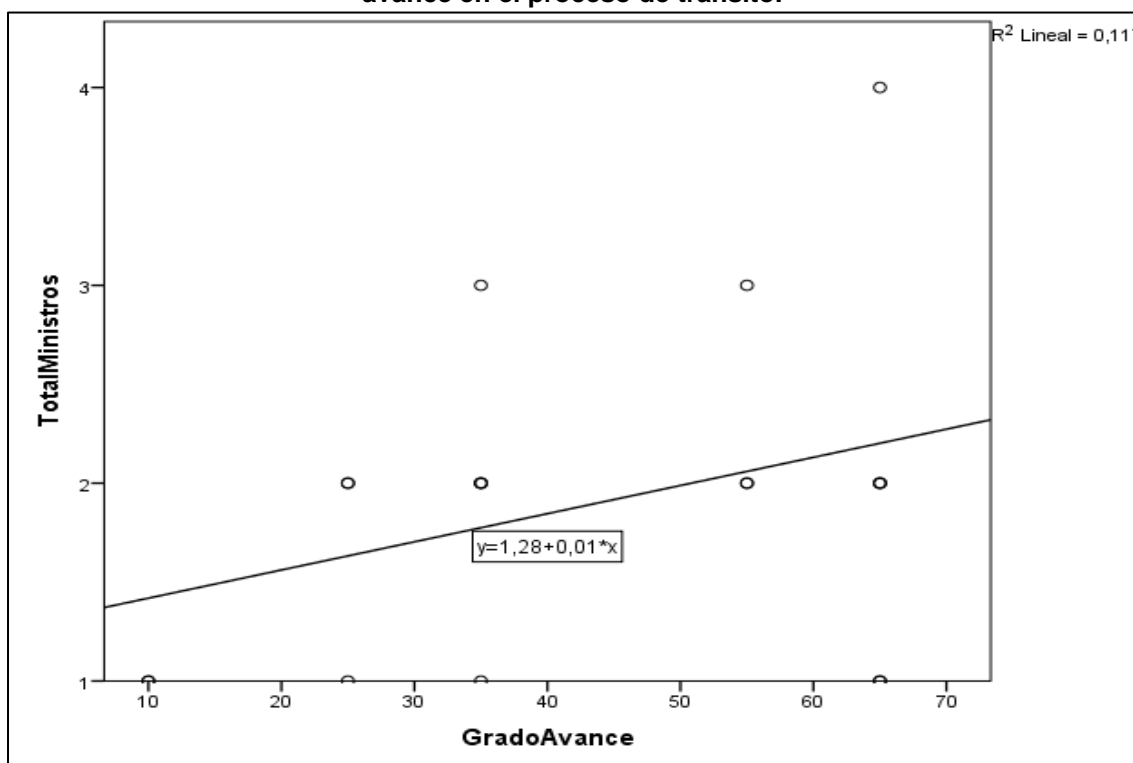
Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Se tiene que el 84% de los ministerios tuvo hasta dos ministros durante el periodo que lleva en tránsito, mientras que el porcentaje restante (MINAGRI, MINJUS y MININTER) tuvo tres en promedio. En relación a este último dato, se tiene que los titulares de los sectores justicia e interior vieron afectada su continuidad por factores eminentemente políticos que llevaron a cambios de ministro en periodos ligeramente superiores a los dos años, lo que podría haber ocurrido con algunos de los ministerios del primer grupo de no primar en la actualidad una coyuntura electoral que conlleva a concentrar la agenda política en temas afines durante el primer semestre del 2016.

Ahora, en cuanto a la asociación entre grado de rotación de titulares de ministerio y su grado de avance en el proceso de tránsito, esta es positiva; sin embargo, dicha relación, aparentemente ilógica entre la mayor frecuencia con

la que cambia de titular un ministerio y un mayor grado de avance en el tránsito, no debería generar preocupación en tanto no representa una variable que explique de manera importante el hito en el que se encuentra un ministerio en el proceso estudiado. Ello se puede visualizar en el gráfico que se presenta a continuación:

Ilustración 7. Asociación entre el número de ministros de cada entidad y su grado de avance en el proceso de tránsito.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Si bien se partió de la hipótesis que la mayor permanencia de una persona en el cargo de ministro conllevaría a un mayor avance por parte de la organización a su cargo en el proceso de tránsito, la realidad evidencia que dicha relación no genera los resultados esperados y que, más bien, la rotación del titular sería un factor indiferente, en tanto el proceso de tránsito sea un tema arraigado a la gestión interna de la entidad.

Así, los casos de las ministras Magali Silva y Paola Bustamante en MINCETUR y MIDIS, respectivamente, son los únicos que cumplirían cabalmente con la hipótesis, pues han permanecido a cargo de los citados sectores durante todo el proceso de tránsito y las entidades bajo su responsabilidad vienen

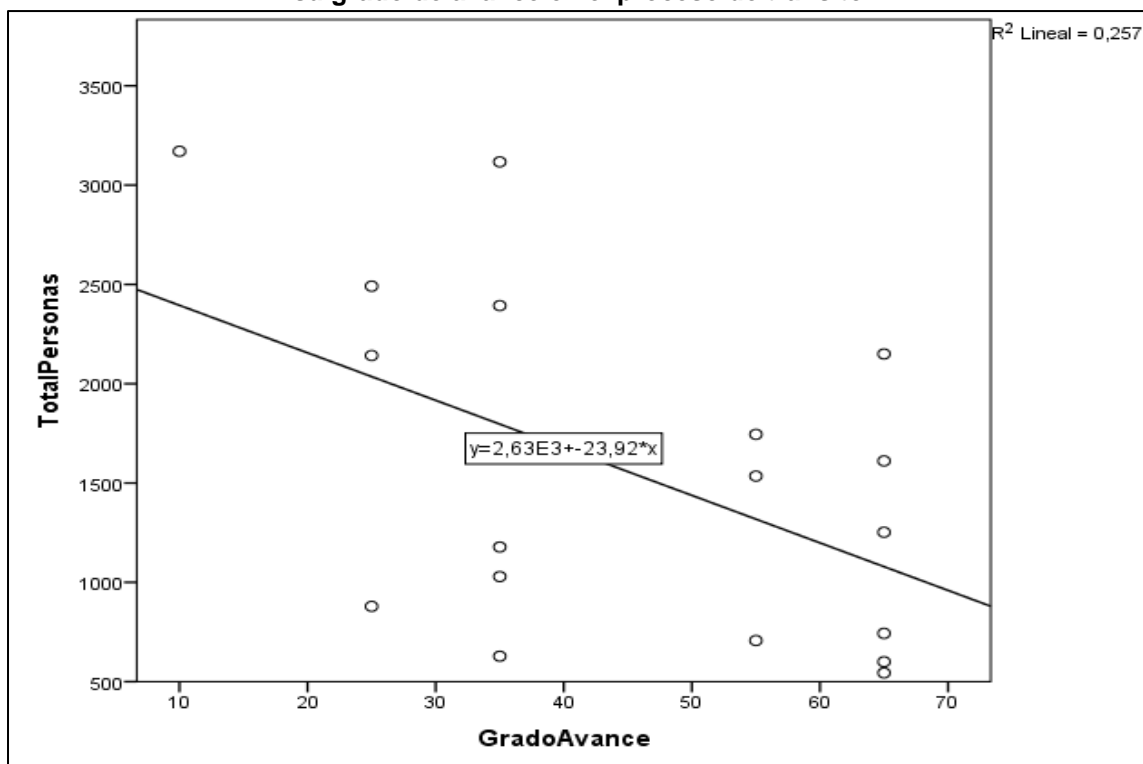
evidenciando avances notables, proyectando concluir con el proceso durante el segundo trimestre del 2016.

Pero también se tienen casos, como los de MININTER y MINJUS en los que, a pesar de la rotación de ministros (tres y cuatro, respectivamente), se vienen mostrando importantes avances en el proceso de tránsito. Ello responde a la voluntad de determinada administración a respaldar la tercerización de la aplicación de determinadas herramientas, de modo que los servicios requeridos puedan extenderse en el tiempo, más allá de la continuidad o no del ministro de turno, con cargo a los contratos suscritos.

En segundo lugar, se tiene al total de personas que ocupa puestos en los ministerios como una variable propuesta para explicar el grado de avance de estas entidades. Al respecto, se tiene que los ministerios, en la mayoría de los casos (63%), cuentan con más de mil ocupantes de puestos, sin embargo, la dispersión es alta, por lo que, aun cuando la media es de 1,469 personas por ministerio, la desviación estándar oscila alrededor de 850. Ello, dado que existen ministerios conformados por casi seiscientas personas, mientras que hay otros que superan los 2,000 ocupantes de puestos.

Esa variable tiene una relación inversa con el grado de avance de los ministerios, la que es relativamente fuerte, por lo que se podría argüir que la hipótesis de a mayor número de ocupantes de puestos, menor grado de avance, cobra sentido. Ello se refuerza por el hecho de que el número de personas que presta servicios en los ministerios explica el grado de avance de estos en un 26%, tal como lo muestra el gráfico a continuación:

Ilustración 8. Asociación entre el número de ocupantes de puestos de cada ministerio y su grado de avance en el proceso de tránsito.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

En atención a la hipótesis, ministerios como MIDIS (544), MINCETUR (600) y MINAM (628) deberían mostrar un grado de avance importante, en tanto son las organizaciones de este tipo con menor cantidad de personas, premisa que efectivamente se cumple en la realidad, puesto que se encuentran entre la segunda y tercera etapa del proceso de tránsito.

Pero también existen casos de ministerios de grandes dimensiones, tales como MEF (1,611) y MINJUS (2,150), que, a pesar del número mayor de ocupantes de puestos, lideran el proceso de tránsito a nivel nacional, lo que se condice con el tipo de asociación de las dos variables analizadas. Casos como esos permiten explicar por qué esta segunda variable no explica en mayor proporción el grado de avance de los ministerios.

En tercer término, la cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten en los ministerios ha sido asumida también como

una variable explicativa del grado de avance de estas organizaciones en el proceso de tránsito.

Al interior de los ministerios coexisten hasta ocho tipos de regímenes laborales y modalidades contractuales, lo que atenta contra una gestión ordenada de los recursos humanos y, por consiguiente, afecta la productividad de las propias entidades públicas, en tanto los ocupantes de puestos se rigen por reglas desiguales aun cuando puedan realizar trabajos similares.

Así, por ejemplo, en la oficina de un ministerio pueden existir cuatro personas realizando las mismas actividades, pero encontrarse bajo distinto régimen laboral o modalidad contractual. Esa situación no sólo está relacionada con la temporalidad de los contratos, pues, en efecto, un par de aquellas personas podría desempeñar funciones a plazo indefinido, mientras que las dos restantes estarían sujetas a renovaciones periódicas, sino que también se dan efectos sobre los componentes y montos que conforman la remuneración mensual, y existen implicancias sobre el tipo de sanción que recibirá cada una de ellas ante la comisión de una misma falta. En resumidas cuentas, al interior de esa oficina se fomenta un clima laboral denso, que no sólo puede afectar las relaciones interpersonales, sino también la motivación para el cumplimiento de las metas establecidas por el jefe o responsable.

Ante la existencia de casos como los citados, los intereses y las expectativas en torno a reformas laborales son diferentes entre los grupos de ocupantes de puestos, por lo que la conducción de un proceso como la implementación de los lineamientos para el tránsito se torna compleja. Ello también se veía respaldado por algunos enunciados de funcionarios públicos, que consideraban que la complejidad de la implementación del tránsito podría reducirse en tanto el ministerio contenga una masa de servidores que se rija bajo las mismas reglas.

En atención a ello, se asumió la hipótesis de que a mayor cantidad de regímenes laborales o modalidades contractuales conviviendo en un mismo

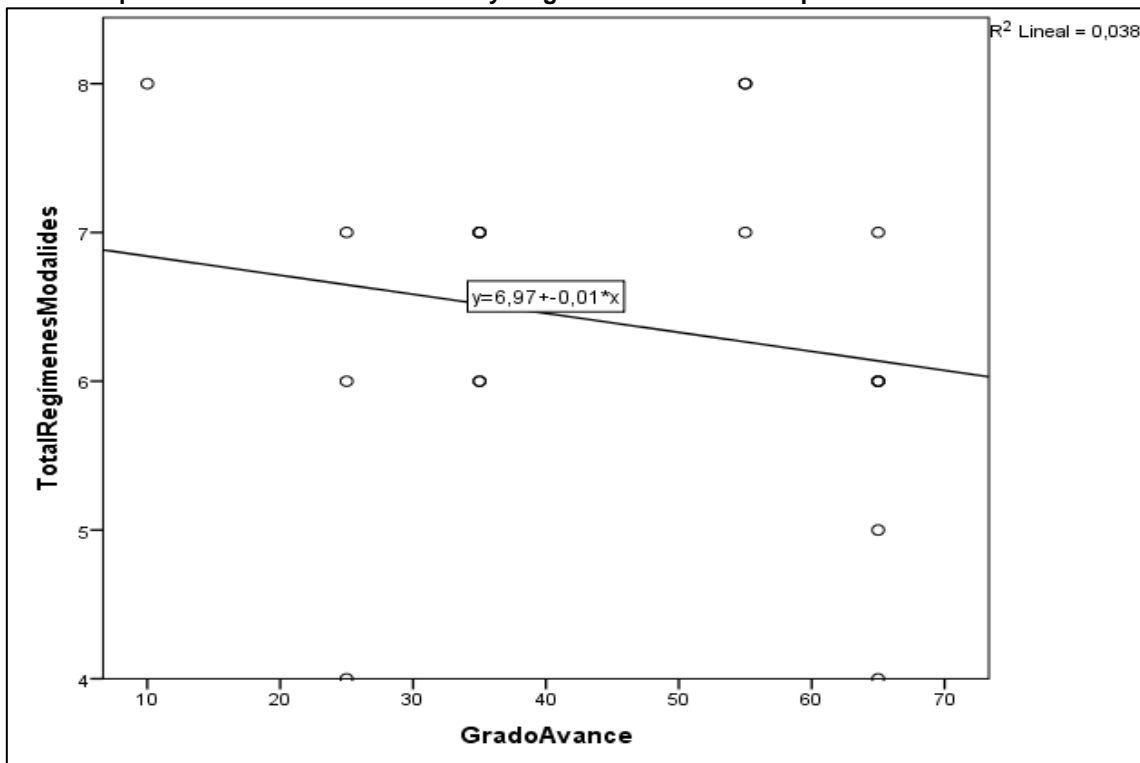
ministerio, el grado de avance sería menor, puesto que el proceso podría ralentizarse.

Esta variable, al igual que en el caso anterior, tiene una relación inversa con el grado de avance de los ministerios, por lo que sí es factible proponer que, a mayor cantidad de reglas de juego al interior de un ministerio, menor avance en el proceso de tránsito por parte de este.

El sentido de la asociación de estas variables guarda relación con lo comentado por algunos de los entrevistados, especialmente por aquellos representantes de ministerios relativamente jóvenes en los que no coexisten muchos regímenes laborales o modalidades de contratación: “En relación a los factores que condicionaron el grado de avance del ministerio, podemos partir el tema en dos. Primero lo positivo, este es un ministerio de reciente creación y tiene en su mayoría un régimen de contratación, que es el CAS, lo cual facilita mucho el tema del tránsito” (Entrevista 6: septiembre 2015).

Sin embargo, resulta pertinente también tomar en consideración el coeficiente de determinación, pues este evidencia que la variable independiente, si bien logra explicar el grado de avance del tránsito, lo hace en apenas 6%, tal como lo muestra el siguiente gráfico:

Ilustración 9. Asociación entre la cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten en los ministerios y su grado de avance en el proceso de tránsito.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

En esta ocasión, el grupo de entidades con los mayores avances nuevamente evidencia que es relativo suponer que la mayor cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales podría explicar per se un menor grado de avance en el proceso de tránsito, o viceversa, en tanto esos cinco ministerios (MEF, MIDIS, MINDEF, MINJUS y PRODUCE) se encuentran en la tercera etapa del proceso, aun cuando albergan a personas bajo seis tipos distintos de reglas de juego en promedio.

Ahora, en relación al tema de los regímenes laborales, si nos concentramos en el grupo de personas bajo regímenes que les conceden plena estabilidad laboral, sería posible presumir que aquellos que no encuentren suficientes incentivos o no muestran interés por informarse sobre los beneficios adicionales que podría encerrar el nuevo régimen laboral, puedan constituir una barrera para un proceso que busca modificar el statu quo de los recursos humanos en el sector público.

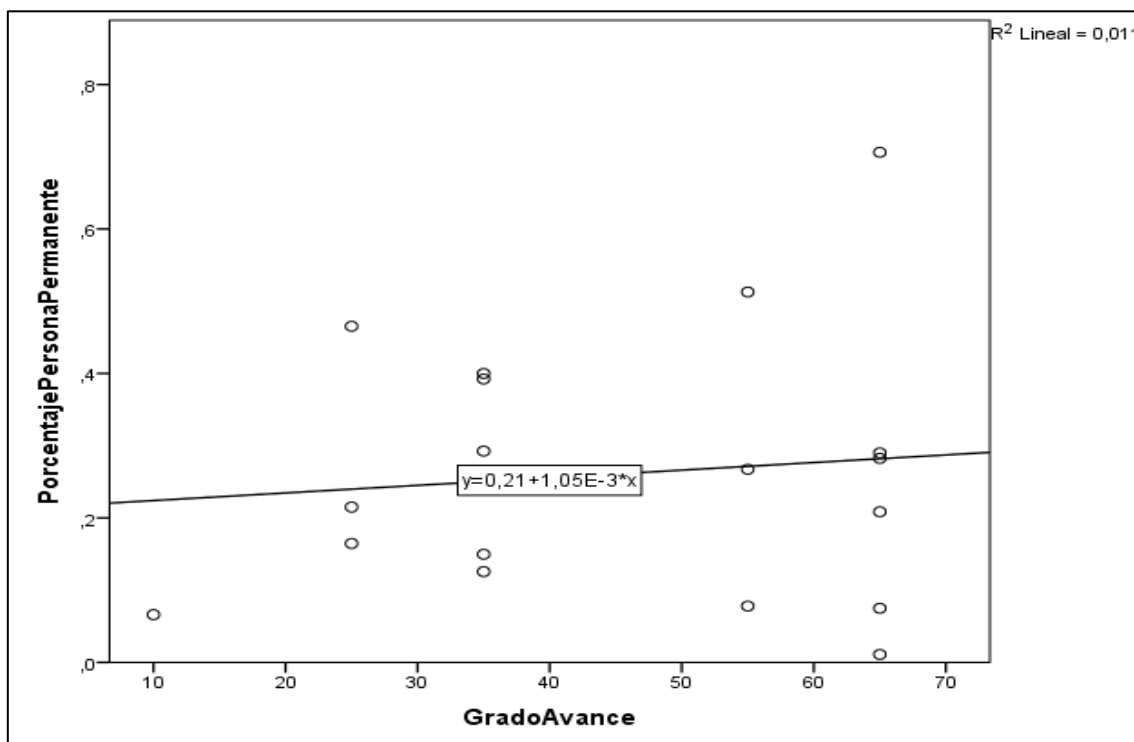
Por ejemplo, sobre el tema, se partía de un supuesto similar a la experiencia inicial percibida por los responsables de los órganos de apoyo e integrantes de las Comisiones de Tránsito, vale decir, que los ministerios en los que primase el porcentaje de servidores que no contarán con contratos temporales, podrían tener a grupos de personas bloqueando el proceso de tránsito, en tanto podrían sentirse cómodos con la seguridad laboral de sus regímenes actuales, tal como se compartió en la siguiente entrevista:

(...) ha habido cierta resistencia en algunas oficinas, no en todas, pero en algunas porque (...) lo que pensaban era que, cuando estaban recogiendo información era porque a lo mejor iban a desaparecer sus puestos. Escuchaban reducción de procesos y pensaban que ya iba a haber uno o dos puestos menos, que tal vez podría ser el caso, pero la gente ya lo toma como a lo mejor ya no me reubican, a lo mejor soy un excedente, ya no voy a estar acá, ya no me van a necesitar (Entrevista 15: abril 2016).

Así, surge como una cuarta variable el porcentaje de ocupantes de puestos en los ministerios que goza de estabilidad laboral para, a partir de ella, asumir que, a mayor porcentaje de personas bajo regímenes laborales permanentes, menor grado de avance en el proceso de tránsito de las organizaciones estudiadas.

En relación a ello, se tiene que existe una asociación inversa entre el porcentaje de personas con estabilidad laboral y el grado de avance de los ministerios a los que pertenecen, como se presumía con la hipótesis, sin embargo, dicha asociación es muy débil. Esto queda aún más claro con el bajo grado de explicación de esta nueva variable considerada, pues se tiene que sólo logra explicar al grado de avance en 1%.

Ilustración 10. Asociación entre el porcentaje de personal permanente en los ministerios y su grado de avance en el proceso de tránsito.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Los ministerios pueden ser dispuestos en cuatro conjuntos que permitirán observar con mayor claridad el porqué del bajo grado de explicación de la variable dependiente:

Tabla 12. Agrupación de los ministerios del Estado peruano según porcentaje de personal permanente que albergan.

Nombre del conjunto	Ministerio	Porcentaje de personas bajo régimen permanente	Etapas en la que se encuentra
Ministerios con un porcentaje reducido de personal permanente	MIDIS	1%	Etapa 3
	MINEDU	7%	Etapa 1
	MINJUS	7%	Etapa 3
	MVCS	8%	Etapa 2
Ministerios con personal permanente entre 10% y 20%	MIMP	13%	Etapa 2
	MINAM	15%	Etapa 2
	CULTURA	16%	Etapa 2
Ministerios con personal permanente entre 20% y 30%	PRODUCE	21%	Etapa 3
	MTPE	22%	Etapa 2
	MINEM	27%	Etapa 2
	MEF	28%	Etapa 3
	MINAGRI	29%	Etapa 2
	MINCETUR	29%	Etapa 2
Ministerios con un porcentaje significativo de personal permanente	RREE	39%	Etapa 2
	MINSA	42%	Etapa 2
	MTC	47%	Etapa 2
	MININTER	51%	Etapa 2
	MINDEF	71%	Etapa 3

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Lo que se puede apreciar es que los ministerios, indistintamente del porcentaje de personas que pueda encontrarse bajo régimen del DLeg. 276, DLeg. 728 y/o carreras especiales, tienen grados de avances heterogéneos, a pesar de encontrarse en un mismo rango o conjunto. Así, por ejemplo, mientras que MIDIS con sólo seis personas bajo ese tipo de regímenes logra ser uno de los ministerios con mayor grado de avance en el proceso, MINCETUR con 174, PRODUCE con 261, MEF con 454 y MINDEF con 524²¹ personas con estabilidad laboral comparten el mismo hito.

El contar con un porcentaje menor o mayor de personal permanente en relación a otro ministerio no incide sobre el grado de avance, pues posiblemente el total de personas bajo los regímenes laborales citados que se encuentre involucrado en el proceso de implementación sea bastante menor, por lo que no podría actuar como bloqueador o facilitador de la aplicación de las herramientas. Sin embargo, es posible que esta variable sí sea crítica

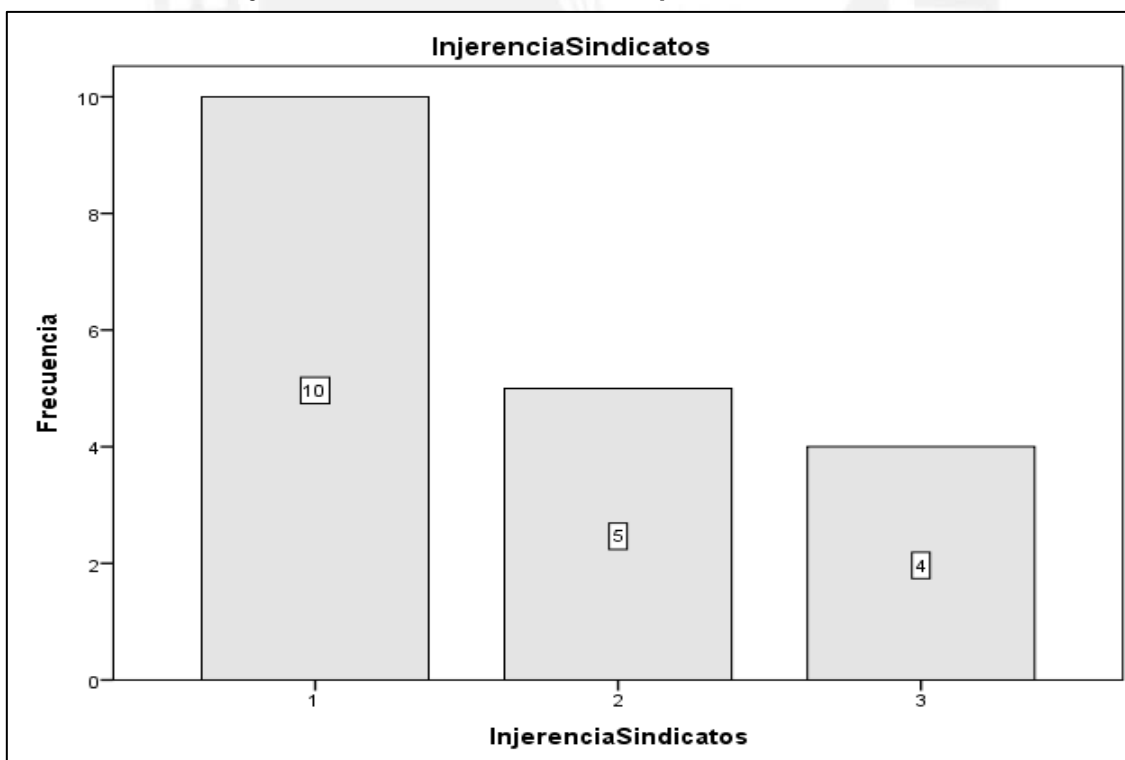
²¹ El número significativo de personas bajo régimen permanente responde al hecho de que ese total está conformado básicamente por personal destacado por parte de las instituciones armadas, es decir, del total de 524 sólo 168 tienen al MINDEF como su entidad de origen, perteneciendo el saldo restante a entidades como el Ejército del Perú, la Marina de Guerra del Perú, etc.

cuando se analice el grado de implementación de los concursos públicos de méritos, pero el proceso de tránsito aún no llega a esa etapa.

En quinto término, el grado de injerencia de los sindicatos en los asuntos vinculados al tránsito del ministerio es otra de las variables tomadas en consideración, asumiendo que una participación activa de los sindicatos sobre la decisión de la alta dirección de migrar progresivamente hacia un nuevo régimen laboral o sobre la implementación del proceso de tránsito podría actuar como bloqueador del grado de avance.

Así, si revisamos la distribución de los ministerios, según la resistencia percibida hacia la implementación de los lineamientos para el tránsito, se tiene que para la mayoría de estos (53%) se considera que los sindicatos evidencian una resistencia baja, mientras que para menos de un tercio (22%) del total de ministerios se considera al activismo de los sindicatos como un factor de suma importancia para la continuidad del tránsito.

Ilustración 11. Distribución de los ministerios del Estado peruano según grado de injerencia de los sindicatos en su proceso de tránsito.

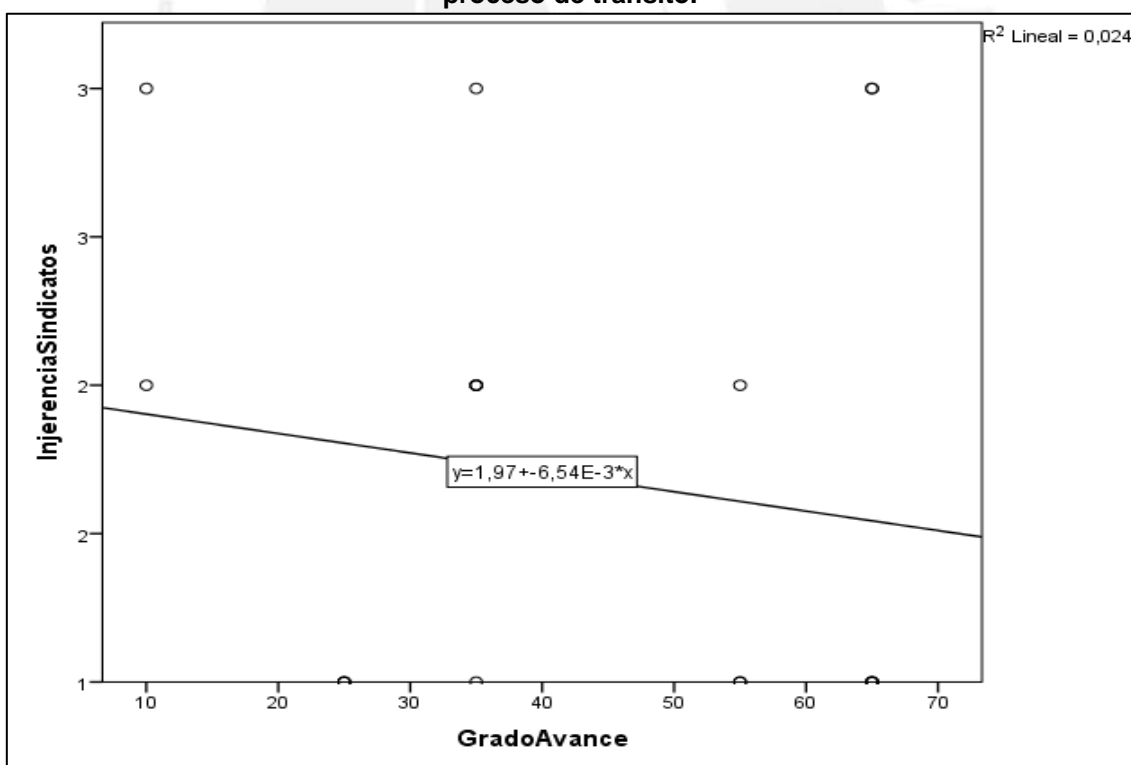


Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Sobre esa información, resultan llamativos dos aspectos. De un lado, ninguno de los cuatro ministerios (MEF, MIMP, MINEDU y MINJUS) en los que se percibió como alta la injerencia de los sindicatos en el proceso de tránsito es uno de los ministerios que mayor porcentaje de personal permanente posee. De otro lado, dos de los citados ministerios (MEF y MINJUS), aun cuando hubieran percibido como importante la resistencia de los sindicatos, se encuentran actualmente liderando el proceso de tránsito en el Estado.

Los datos presentados se adelantan un poco a la relación entre estas variables. Así, aun cuando la asociación entre las variables resulte alineada con la hipótesis, es decir, a mayor injerencia de los sindicatos, menor grado de avance en el tránsito, la fuerza de la asociación es muy baja. Esto último se alinea con el bajo grado de explicación que el rol bloqueador de los sindicatos tiene sobre el avance de los ministerios en su proceso de tránsito (3%).

Ilustración 12. Asociación entre el grado de injerencia de los sindicatos en temas vinculados al tránsito de los ministerios del Estado peruano y su grado de avance en el proceso de tránsito.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Los resultados encontrados responden al hecho de que la percepción sobre el rol de los sindicatos suele limitarse a la etapa inicial del proceso de tránsito, específicamente al momento en el que la alta dirección decide comunicar a las personas que forman parte del ministerio la decisión de iniciar el tránsito hacia el régimen del servicio civil. Así, por ejemplo, uno de los operadores de las herramientas del tránsito al régimen del servicio civil comenta que:

Ellos (*servidores bajo DLeg.276 y DLeg.728*) pensaban, a pesar de que se les había informado, que, en su caso, el paso al régimen del servicio civil era un tema facultativo, que llegaba SERVIR y que sus contratos iban a terminar; o se ponían a pensar en la clasificación de sus cargos, que tal vez iban a variar, o sobre cómo iba a quedar su remuneración. También tenían miedo de que sea algo similar a la figura de los despidos masivos que ocurrió anteriormente (...) Ellos pensaban que salía la resolución de constitución de la Comisión y que al día siguiente el régimen ya iba a implementarse. Entonces, les hemos explicado que es todo un proceso, que hay etapas y que esa resolución era sólo un paso (Entrevista 22: abril 2016).

Asimismo, el temor inicial de quienes prestan servicios en los ministerios no podría ser asumido como algo exclusivo del personal sindicalizado o del grupo de personas que se encuentra bajo un régimen laboral permanente, sino que es extensivo a todo servidor público que posee poca información o información errada. Ello lo corrobora el testimonio de un funcionario público que recuerda los primeros momentos del proceso de tránsito en el ministerio del que forma parte:

Muchas personas habían escuchado sobre lo que era el régimen del servicio civil y el tema de ellos era que iba a conllevar a que muchas de ellas salgan del trabajo, es decir, que se les retire (*personal permanente*), o se les resuelva el contrato (*personal temporal*). En principio, con las aclaraciones conceptuales que se les dio creo que se les calmó el ánimo. Ya viendo lo que era el mapeo de puestos y el mapeo de procesos en sí, que fueron reuniones constantes con los directores o también con el personal, el problema dejó de ser ese y pasó a ser la no visualización de los procesos que la entidad realiza en los documentos de gestión vigente (Entrevista 6: septiembre 2015).

Es decir, la comunicación de la decisión de iniciar el proceso de tránsito conlleva al surgimiento de eventuales resistencias, las cuales lógicamente se muestran ante la aparición de un nuevo escenario con una serie de reglas nuevas que rompen con el estado clásico de la gestión de recursos humanos en el sector público. Sin embargo, esas resistencias gradualmente van desapareciendo con la aplicación de herramientas y la evidencia de que el trabajo está orientado, en las primeras etapas, a la mejora de la organización.

Ello lo resume de buena forma uno de los responsables de los equipos encargados de la aplicación de herramientas: “El sindicato del ministerio está jugando en contra desde un inicio, desde que se conoció que el ministerio estaba inmerso en este proceso (*tránsito*) y con las normas que ha dado últimamente SERVIR el ministerio (*el sindicato*) ha estado renuente, contrario, pero creo que con el tiempo se han convencido que es la mejor opción” (Entrevistado 9: septiembre 2015).

Como se menciona en las entrevistas, las resistencias progresivamente se van diluyendo al acceder a mayor información sobre el régimen del servicio civil y/o asumir que el proceso es de larga e incierta duración, por lo que ya no afectan la implementación de herramientas que tienen que ver con las posteriores etapas del proceso de tránsito. Esto, si bien resulta favorable para la continuidad de la implementación del proceso de tránsito, constituye un potencial problema que podría reactivarse al momento de llegar a la cuarta etapa, la de la organización y aplicación de concursos públicos.

En sexto lugar, se tiene que dentro de las Comisiones de Tránsito conformadas en los ministerios uno de los cargos críticos es el del responsable del órgano o unidad orgánica de Recursos Humanos, en tanto es el cargo llamado a impulsar el proceso de tránsito, por estar liderado por el sistema administrativo que define sus funciones, así como también el responsable de la implementación de la mayoría de herramientas del proceso.

En ese sentido, es importante conocer si la mayor o menor frecuencia de cambios de ocupantes del citado cargo, desencadena algún efecto sobre el

grado de avance del ministerio en el proceso de tránsito. Esto, dado que el tránsito puede ser visto como un proyecto interno, que debería tener al responsable de recursos humanos como uno de los líderes del proyecto, razón por la cual el cambio de uno de esos líderes tendría efectos sobre la continuidad de las acciones en curso o de aquellas que fueron previstas.

A continuación, se presenta el total de ocupantes que asumieron el cargo de responsable de recursos humanos en los diecinueve ministerios, tomando en consideración el periodo de tiempo que cada uno de ellos lleva en el proceso de tránsito.



Tabla 13. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de ocupantes en el cargo de responsable de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces.

Ministerio	Cargo	Total de meses en el proceso de tránsito	Total de ocupantes del cargo
MINDEF	Director de Personal Civil	28	1
MINEM	Jefe de la Oficina de Personal	23	
MINAGRI	Director de la Oficina General de Recursos Humanos	22	
MINAM	Coordinadora de la Sistema de Recursos Humanos	23	
MVCS	Director de la Oficina General de Recursos Humanos	20	
RREE	Director de la Oficina General de Recursos Humanos	21	
MEF	Jefe de la Oficina de Recursos Humanos	31	2
MINCETUR	Jefe de la Oficina de Personal	25	
MINSA	Director de la Oficina General de Recursos Humanos	21	
MTC	Jefe de la Oficina de Personal	28	
MTPE	Jefe de la Oficina de Personal	18	
PCM	Jefe de la Oficina de Recursos Humanos	15	
MIDIS	Jefe de la Oficina de Recursos Humanos	26	3
MINEDU	Director de la Oficina General de Recursos Humanos	26	
MINJUS	Director de la Oficina General de Recursos Humanos	30	
PRODUCE	Director de la Oficina General de Recursos Humanos	30	
MIMP	Director de la Oficina General de Recursos Humanos	24	4
CULTURA	Director de la Oficina General de Recursos Humanos	31	5
MININTER	Director General de Recursos Humanos	28	8

Elaboración propia

Lo que tenemos es que, retirando el caso del MINDEF, aquellos ministerios que tienen más de dos años en el proceso de tránsito han tenido más de un cambio en la jefatura de la Oficina de Recursos Humanos, lo que es lógico en tanto el cargo en cuestión suele ser consignado como de confianza y, por consiguiente, removible mediante la emisión de una resolución.

Sin embargo, acerca de la relación entre la rotación del responsable de recursos humanos y el grado de avance del ministerio, se tiene que, si bien la relación es inversa, lo que conversa con la hipótesis esperada para este caso, esta asociación es débil.

Tabla 14. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de ocupantes en el cargo de responsable de la Oficina de Recursos Humanos y grado de avance en el proceso de tránsito.

Nombre del conjunto	Ministerio	Etapa en la que se encuentra
1 misma persona a cargo de la ORH	MINAGRI	Etapa 2
	RREE	Etapa 2
	MVCS	Etapa 2
	MINEM	Etapa 2
	MINDEF	Etapa 3
2 personas a cargo de la ORH	PCM	Etapa 1
	MINSA	Etapa 2
	MINAM	Etapa 2
	MTC	Etapa 2
	MTPE	Etapa 2
	MINCETUR	Etapa 3
	MEF	Etapa 3
3 personas a cargo de la ORH	MINEDU	Etapa 1
	MIDIS	Etapa 3
	PRODUCE	Etapa 3
Más de 3 personas a cargo de la ORH	CULTURA	Etapa 2
	MIMP	Etapa 2
	MININTER	Etapa 2
	MINJUS	Etapa 3

Elaboración propia

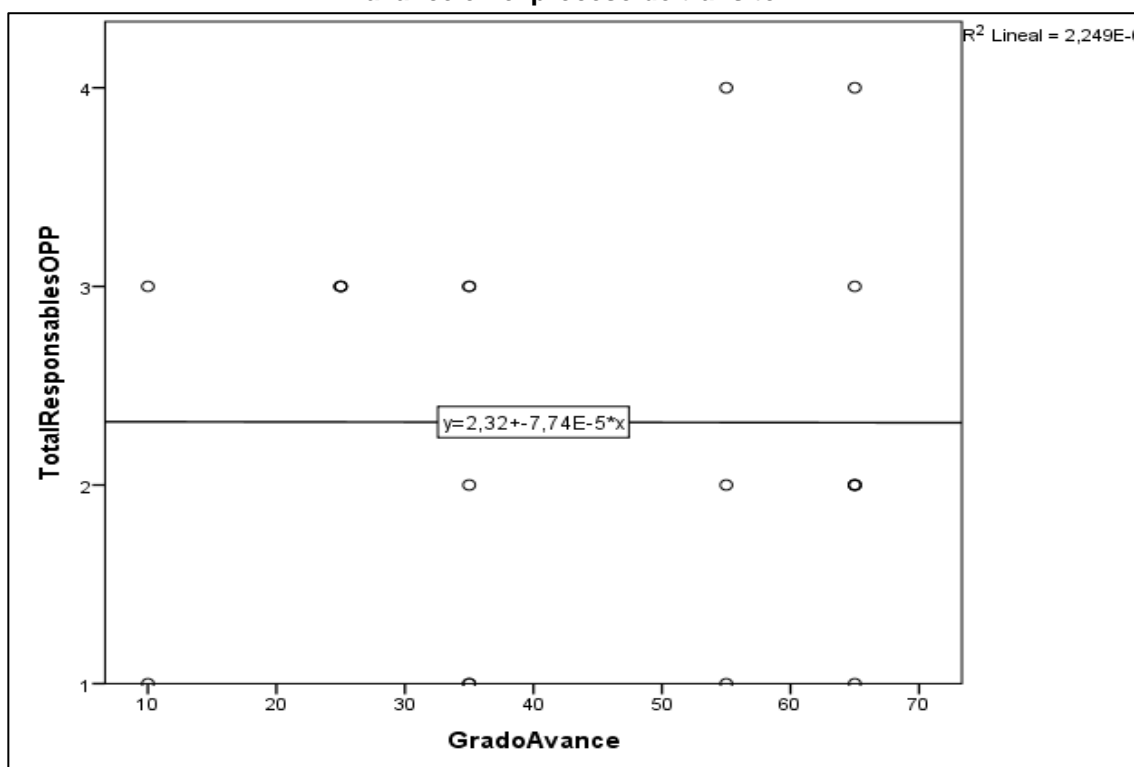
La debilidad de la asociación está vinculada a la dispersión de los casos. Si bien hay un importante número de ministerios (6) que permitiría justificar que la permanencia del responsable de recursos humanos tiene incidencia sobre el avance en el tránsito, esa relación empieza a debilitarse cuando vemos los casos agrupados en los otros conjuntos. Así, por ejemplo, si vemos el conjunto de ministerios en los que la jefatura de recursos humanos ha sido asumida hasta por tres personas, tenemos que esos, salvo el caso del MINEDU, constituyen los ministerios con el mayor avance a nivel de todo el Estado, por lo que la salida de personas del cargo no representó un hecho clave que afectara la continuidad de un proceso que ya estaba en curso.

Tras las entrevistas realizadas el patrón obtenido es que, salvo el caso del MEF en el que se ha creado un equipo específico para el abordaje del tema del tránsito, todos los ministerios han tercerizado la aplicación de una o más herramientas del proceso de tránsito. En ese escenario, los aspectos más complejos resultan la aprobación del requerimiento del presupuesto y la ejecución del proceso de contratación, por lo que si el servicio de consultoría

llega a ser adjudicado cobra menos relevancia algún cambio en la jefatura de recursos humanos durante la implementación del servicio.

Lo antes dicho puede verse reflejado en el ínfimo grado de explicación de esta variable sobre el grado de avance de los ministerios en el proceso de tránsito, que es menor a 1%.

Ilustración 13. Asociación entre el total de personas que tuvieron a su cargo la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en los ministerios del Estado peruano y su grado de avance en el proceso de tránsito.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

El caso de la jefatura de recursos humanos guarda similitud con la rotación del otro puesto jefatural que forma parte también de la Comisión de Tránsito y que está llamado a impulsar las herramientas vinculadas al mapeo y mejora de procesos: el responsable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Al respecto, se tiene que la cantidad de ocupantes de dicho cargo también guarda una relación inversa con el grado de avance de los ministerios, pero esta también es débil.

Tabla 15. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de ocupantes en el cargo de responsable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o la que haga sus veces.

Ministerio	Cargo	Total de meses en el proceso de tránsito	Total de ocupantes del cargo
MINAM	Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	23	1
MINCETUR	Director de la Oficina General de Planificación, Presupuesto y Desarrollo	25	
MVCS	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	20	
RREE	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	21	
PCM	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	15	
MIDIS	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	26	2
MEF	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	31	
MINAGRI	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	22	
MINDEF	Director General de Planeamiento y Presupuesto	28	
MINEM	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	23	
CULTURA	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	31	3
MIMP	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	24	
MINEDU	Director de la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto	26	
MINJUS	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	30	
MINSA	Director de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización	21	
MTC	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	28	
MTPE	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	18	
MININTER	Director General de Planeamiento y Presupuesto	28	4
PRODUCE	Director de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	30	

Elaboración propia

La totalidad de ministerios que lleva más de dos años en el proceso de tránsito ha tenido más de un responsable de planeamiento y presupuesto, y dentro de ese total el conjunto de ministerios más grande es el de aquellos que tuvieron más de tres jefes de dicha oficina para el periodo en tránsito. La diferencia con el caso de los responsables de recursos humanos es que la dispersión al interior de cada agrupación de ministerios es menor.

Tabla 16. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de ocupantes en el cargo de responsable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y grado de avance en el proceso de tránsito.

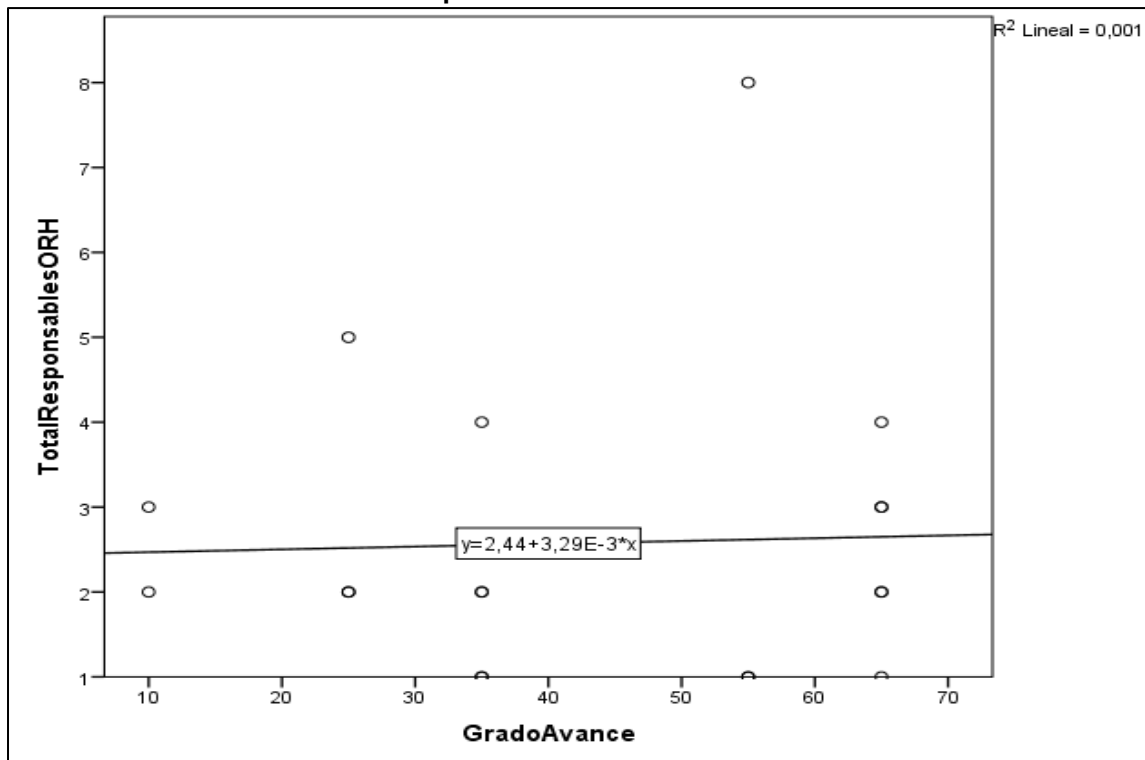
Nombre del conjunto	Ministerio	Etapa en la que se encuentra
1 misma persona a cargo de la OPP	PCM	Etapa 1
	MINAM	Etapa 2
	RREE	Etapa 2
	MVCS	Etapa 2
	MINCETUR	Etapa 3
2 personas a cargo de la OPP	MINAGRI	Etapa 2
	MINEM	Etapa 2
	MEF	Etapa 3
	MIDIS	Etapa 3
	MINDEF	Etapa 3
3 personas a cargo de la OPP	MINEDU	Etapa 1
	MINSA	Etapa 2
	CULTURA	Etapa 2
	MTC	Etapa 2
	MTPE	Etapa 2
	MIMP	Etapa 2
	MINJUS	Etapa 3
4 personas a cargo de la OPP	MININTER	Etapa 2
	PRODUCE	Etapa 3

Elaboración propia

Es posible notar que, de no ser por los dos casos que conforman el último conjunto de ministerios, habría una mayor armonía en la relación entre la rotación del responsable de planeamiento y presupuesto, y el grado de avance de los ministerios en tránsito respecto del caso del responsable de recursos humanos. Es decir, se podría afirmar que los ministerios en los que se mantiene el mismo responsable de planeamiento y presupuesto o, al menos, sólo ha sido reemplazado una vez, son los que mayor avance han tenido en el proceso de tránsito, con la excepción de la PCM que constituye un caso atípico.

Sin embargo, el tomar todos los casos conlleva a obtener que el total de cambios en la jefatura de planeamiento y presupuesto sólo logra explicar el grado de avance de los ministerios en el proceso de tránsito en menos de 1%.

Ilustración 14. Asociación entre el total de personas que tuvieron a su cargo la Oficina de Recursos Humanos en los ministerios del Estado peruano y su grado de avance en el proceso de tránsito.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Esta séptima variable considerada vincula también el bajo nivel de explicación del grado de avance en el tránsito con el mecanismo de trabajo que han adoptado los ministerios. Así, aun cuando las áreas usuarias de los servicios de consultoría están llamadas a monitorear que los entregables guarden relación con las especificaciones de los requerimientos, un eventual cambio en el responsable de la oficina no implica la resolución del contrato firmado con el consultor o la empresa consultora. En ese sentido, nuevamente aparece como crítico el rol de los líderes de proyecto al momento de conseguir presupuesto para la implementación de herramientas e impulsar las acciones logísticas para la adjudicación del servicio, pero no durante la implementación per se.

Tras revisar las siete variables independientes consideradas para la presente sección es posible concluir que sólo la cantidad de ocupantes de puestos en los ministerios puede representar una variable explicativa importante del grado de avance de los ministerios en su proceso de tránsito. Este hecho guarda relación estrecha con la implementación de las herramientas que considera el

proceso, en tanto demandan el recojo y validación de datos que poseen quienes prestan servicios en las diferentes áreas de esas organizaciones, por lo que el tamaño de los ministerios, en lo que concierne a recursos humanos, puede prolongar la duración de la aplicación de las diferentes herramientas y, por consiguiente, afectar el alcance de hitos en cada una de las etapas.



Capítulo 6. Características de la normatividad y las herramientas del proceso de tránsito

En este capítulo se desarrolla información sobre los instrumentos normativos y técnicos desarrollados por los actores estatales que encabezan la política pública de servicio civil y su relación con el proceso de implementación de los lineamientos para el tránsito al régimen del servicio civil por parte de los ministerios. A continuación, se listan las variables que han sido tomadas en consideración:

Tabla 17. Lista de variables específicas agrupadas en la dimensión 'características de la normatividad y herramientas del proceso de tránsito'.

N°	Nombre de variables independientes
1	Cantidad de días que lleva en tránsito el ministerio
2	Percepción de la complejidad de las herramientas del tránsito

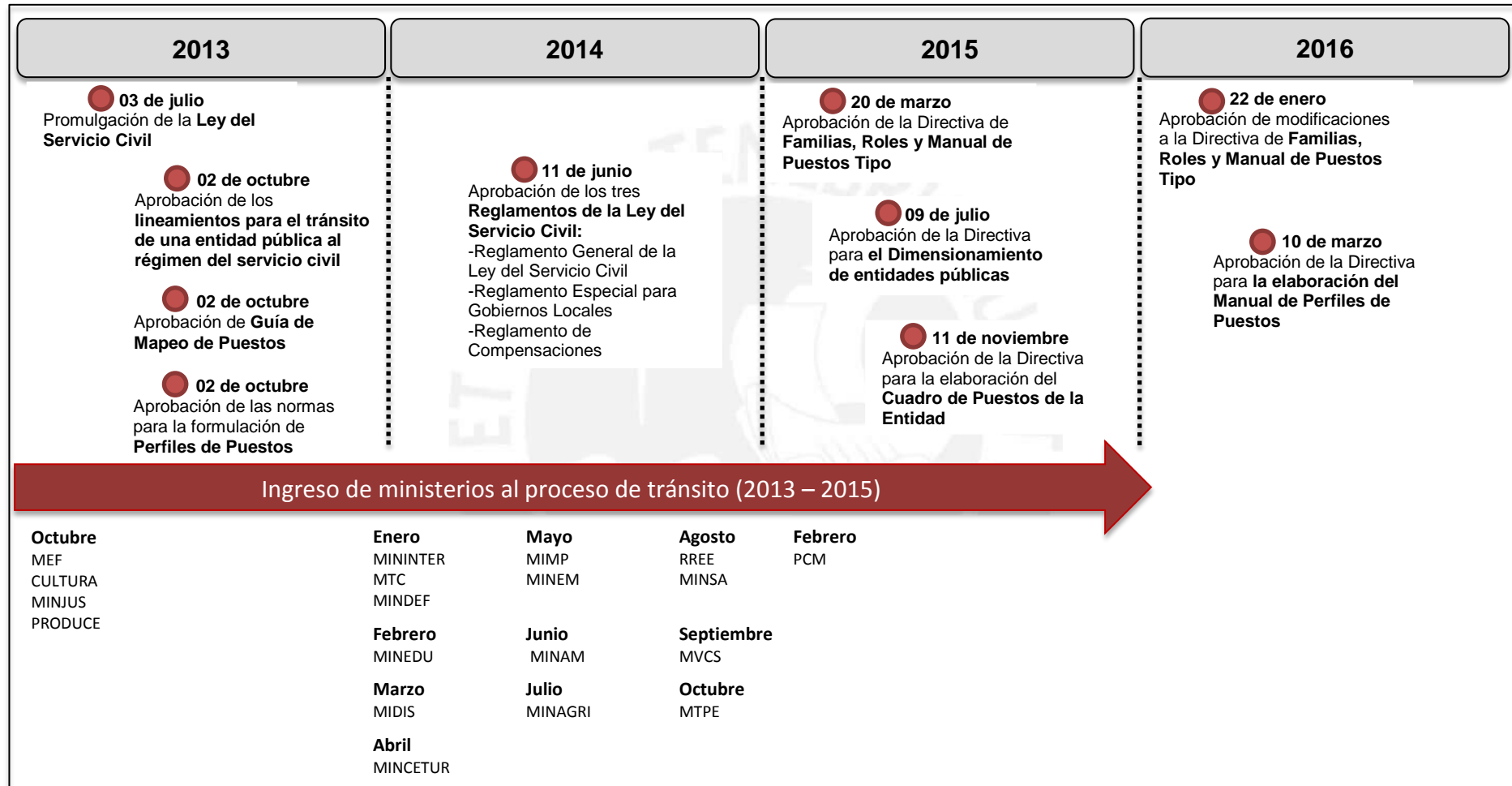
Elaboración propia

Antes de proceder a abordar cada una de las citadas variables, resulta pertinente recordar que el proceso de tránsito, y el régimen del servicio civil en general, tienen como gran marco normativo a la Ley N° 30057 y sus Reglamentos, los cuales partieron de proyectos planteados, tanto por SERVIR como MEF para revisión y discusión por parte de las Comisiones del Congreso de la República antes de su debate en el Pleno, en el caso del Proyecto de Ley, y para la revisión de la PCM, en el caso de los tres Reglamentos.

Es tras la aprobación de la Ley del Servicio Civil, que SERVIR asume casi²² a plenitud la responsabilidad del diseño y aprobación de los instrumentos necesarios para llevar a cabo el proceso de transición de las entidades públicas al régimen del servicio civil al que se refiere la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057. A continuación, se hace un repaso general sobre el orden en el que se fueron dando a conocer en el tiempo, tanto la normativa, como las herramientas, propias del tránsito de entidades:

²² Los temas vinculados a las compensaciones de los puestos de los servidores públicos bajo el régimen de la Ley N° 30057 son de competencia del MEF, teniendo este la potestad de socializar con SERVIR versiones preliminares o recibir proyectos de instrumentos para consideración.

Ilustración 15. Disponibilidad de los instrumentos para el tránsito de las entidades públicas en el tiempo.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

A partir del gráfico, la inferencia más importante es que, aun cuando el primer grupo de ministerios (a octubre del 2013) inmerso en este proceso tenía la posibilidad de concluir con la aplicación del Mapeo de Puestos en el transcurso del 2014, luego de un año involucrado en el tránsito, no podía proseguir formalmente con la aplicación de la segunda herramienta, según lo expuesto en los lineamientos de SERVIR, puesto que en la realidad no existían ni directivas ni guías metodológicas aprobadas por el ente rector. SERVIR se enfrentó a los problemas propios de la compleja transición de la norma general a las directrices específicas y, de estas, a la operatividad por parte de las entidades a las que el tránsito alcanza.

Esa situación se puede tornar aún más compleja si se toma en consideración que las cuestiones vinculadas a estructura, organización, gestión por procesos y simplificación administrativa, que son abordadas por las herramientas posteriores al Mapeo de Puestos, están vinculadas a las funciones de Secretaría de Gestión Pública (SGP), en tanto ente rector del sistema administrativo de la modernización de la gestión pública. En ese escenario, SERVIR se vio obligado a desarrollar instrumentos que comulguen con las versiones preliminares que dicho órgano había trabajado, pero que no había logrado formalizar a través de una norma²³. Ello era reconocido positivamente por los responsables de las herramientas, pero al mismo tiempo generaba cierto grado de desconcierto, tal como lo muestra la siguiente narración:

(...) nosotros estábamos esperando que salgan esos lineamientos y de allí apareció lo que ustedes sacaron en SERVIR, y cuando ya salió fue que recién empezamos a constituir nuestra comisión y todo ello; pero lo que tenemos también es que con Secretaría de Gestión Pública aún no tenemos el manual aún aprobado. Ellos han colgado un proyecto, pero nada nos asegura que eso sea la versión final. Y hemos tenido un acercamiento con profesionales de allí que ven gestión y nos dicen que, en relación a la versión que sacó SERVIR,

²³ En febrero de 2014 la Secretaría de Gestión Pública convocó a actores involucrados en modernización de la gestión pública para socializar la versión preliminar de los lineamientos para la gestión por procesos en el sector público, sin embargo, el Decreto Supremo que debía oficializar dichos lineamientos no logró ser aprobado, razón por la cual SERVIR debió diseñar una Directiva abordando temas de procesos y simplificación administrativa con el visto bueno de la SGP.

tienen algunas diferencias y nos han dicho que igual con ellos vamos a tener que volver a trabajar, puesto que lo que nos exigen son otras cosas (Entrevista 22: abril 2016).

Evidenciadas las complicaciones para construir la pauta que se le demandaba seguir a las entidades públicas para migrar al nuevo régimen del servicio civil, resulta apropiado analizar el escenario al que se enfrentaban los operadores de las herramientas. Específicamente, nos concentraremos en el escenario de aquellos ministerios que iniciaron tempranamente su proceso de tránsito, la respuesta de los responsables y los operadores de los equipos llamados a implementar las herramientas disponibles en el momento, así como las posibles dificultades a las que se enfrentarán en el corto plazo.

Inicialmente las entidades podían recurrir al contenido de la Ley del Servicio Civil y apreciar que el traspaso al régimen del servicio civil les demanda aplicar tres grandes pasos (análisis situacional, determinación de personal necesario y valorización de puestos), mas no conocían cómo operativizar dicha secuencia. Esos pasos luego serían reordenados en cuatro grandes etapas, que han sido descritas en secciones anteriores, mediante una Resolución de Presidencia Ejecutiva de SERVIR y, a partir de dicho documento, las entidades obtendrían mayor claridad sobre la secuencia general que deberían atravesar.

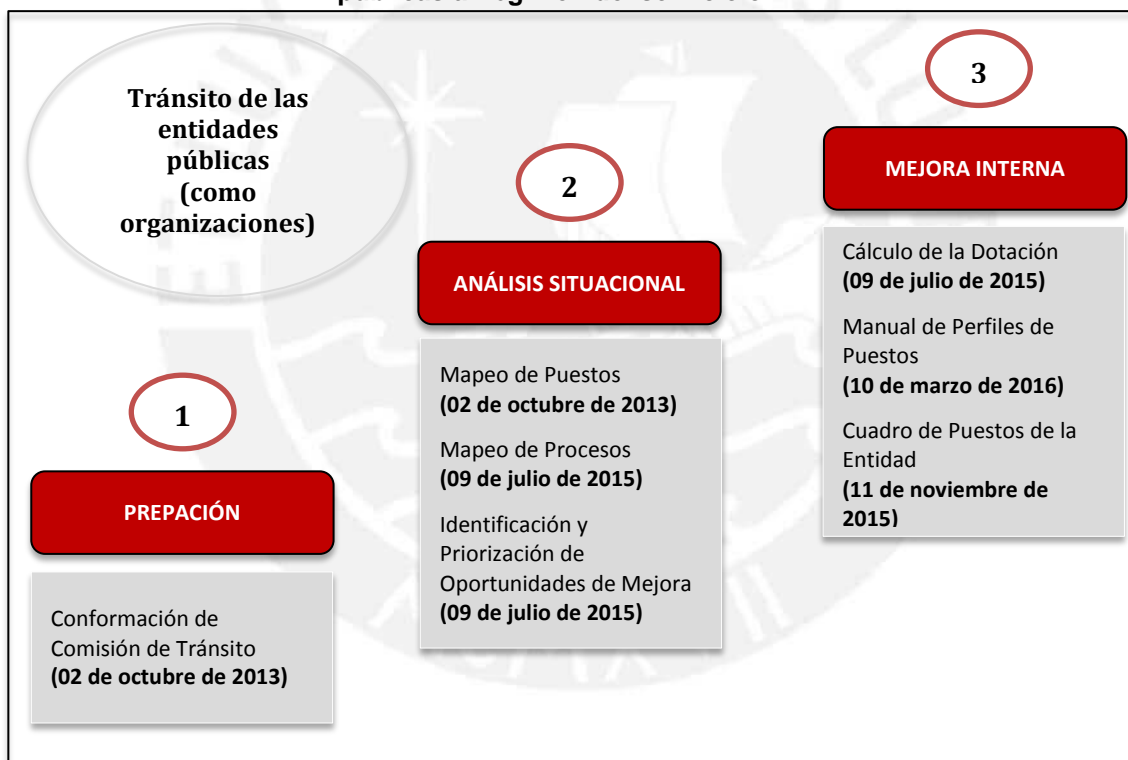
Efectivamente, la secuencia general empezó a socializarse y a posicionarse entre los servidores públicos apenas se aprobó la Resolución de Presidencia Ejecutiva con los lineamientos para el tránsito. Tal como lo muestran las entrevistas realizadas a personal de SERVIR, el ente rector optó por dos grandes líneas de comunicación luego de la publicación de la Ley.

De un lado, organizaron desayunos de trabajo con representantes de entidades del Poder Ejecutivo, encabezadas por el propio titular de SERVIR, en el que se les daban a conocer los contenidos generales de la Ley del Servicio Civil y la secuencia de pasos que abarcaba el proceso de tránsito. De otro lado, en la interna de SERVIR se creó un equipo de voceros de la Ley del Servicio Civil, conformado por algunos directivos y especialistas seleccionados por la alta

dirección quienes, en adelante, acudirían a las entidades públicas que demandaran exposiciones sobre el contenido de la Ley.

Sin embargo, las acciones de comunicación que, posiblemente, debieron concentrarse en torno a la exposición de beneficios y desmitificación de los contenidos de la norma, generaban expectativa y preocupación en torno a la obligación de las entidades de cumplir con la aplicación de los lineamientos de tránsito. Así, SERVIR se enfrentaba a un escenario que demandaba proseguir con el diseño y posicionamiento de la política que lideraba y, a la par, asistir a las entidades públicas en la implementación de aquello que aún no terminaba de regular.

Ilustración 16. Fecha de aprobación de herramientas para el tránsito de entidades públicas al régimen del servicio civil.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Así, en el caso de los ministerios se tiene que para el periodo octubre 2013 – octubre 2014 casi la totalidad de ministerios, con la excepción de la PCM, había conformado su Comisión de Tránsito y había sido informada sobre los pasos que comprendía el tránsito de una entidad al régimen del servicio civil. De ese grupo de dieciocho ministerios, la mitad (9) inició durante ese lapso de

tiempo la aplicación del Mapeo de Puestos y cinco lograron concluir con la ejecución de dicha herramienta.

Tabla 18. Aplicación del Mapeo de Puestos por parte de los ministerios en el periodo octubre 2013 – octubre 2014.

Ministerio	Fecha de inicio	Fecha de fin
MEF	14/11/13	17/01/14
MINJUS	07/01/14	06/06/14
PRODUCE	12/03/14	07/05/14
MINEM	02/04/14	20/06/14
MIDIS	12/06/14	11/07/14
MINAGRI	16/07/14	31/03/15
MININTER	28/07/14	03/12/14
MINDEF	25/08/14	06/01/15
CULTURA	06/10/14	10/02/15

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Para aquellos ministerios que lograron cerrar con la primera herramienta, la incertidumbre sobre la continuidad del tránsito era alta, pues se enfrentaban a la implementación de una ruta a la que aún le faltaban tramos. Ante ello, y considerando que era poco probable que SGP oficializará los lineamientos para la gestión por procesos, SERVIR optó por conceder libertad a las entidades para la aplicación de metodologías estándar disponibles en el mercado, previa coordinación con el ente rector en la materia.

En esa línea, ministerios como MEF y MINJUS se acogieron a esa opción y prosiguieron inmediatamente con la implementación de la segunda herramienta, el Mapeo de Procesos, a partir de metodologías estándar sobre la materia e informando a SERVIR sobre los avances que iban alcanzando a fin de evitar cualquier tipo de observación posterior. Sin embargo, otros ministerios y entidades públicas en general, mostraron cierta reticencia a iniciar procesos de contratación sin contar con lineamientos mínimos que guiaran los requerimientos del servicio.

SERVIR procuró sobrellevar el problema socializando, con las entidades públicas que lo solicitaran, las versiones digitales de los proyectos de guías

metodológicas²⁴ que venía elaborando en relación al tránsito. Si bien, con dicha disposición se pretendía evitar retrasar a aquellas entidades que quisieran proseguir ordenadamente con el tránsito, desde el punto de vista de los operadores del tránsito en los ministerios, se perdían de vista dos aspectos: los posibles inconvenientes con la Oficina de Control Interno y la prolongación del tránsito por cuestiones administrativas.

Por un lado, desde el área usuaria de un servicio siempre habrá preocupación, no sólo por las especificaciones técnicas plasmadas en el requerimiento, sino por asegurar que el término de referencia persiga una finalidad pública respaldada en un marco normativo. En ese sentido, había una natural desconfianza²⁵ en los puestos jefaturales por alguna observación ex post que pudiera hacer el órgano de control interno al requerimiento de un servicio de consultoría para la aplicación de una herramienta aún no regulada, a pesar de que esta sí formara parte de una política pública vigente.

Por el otro, esos mismos responsables de oficina veían en la contratación de servicios por herramienta una oportunidad perdida para aprovechar el tiempo que demanda lograr sacar a concurso un servicio vinculado a la gestión interna de la entidad. En otras palabras, el no contar con un grupo de herramientas del tránsito aprobado, no les permitía aprovechar el momento de negociación de presupuesto y la elaboración de bases de contratación para tercerizar bloques de herramientas, optimizando así toda la ruta administrativa para obtener una consultoría de varios meses para la generación de más de un producto.

²⁴ En octubre de 2014 SERVIR prepublicó el proyecto de Guía Metodológica para el Dimensionamiento de Entidades Públicas, que abarcaba tres herramientas del proceso de tránsito: Mapeo de Procesos, Identificación y Priorización de Oportunidades de Mejora, y Cálculo de la Dotación. Por ello, es que previamente se tomó como periodo de tiempo referencial octubre 2013 – octubre 2014, en tanto abarca el lapso de tiempo que transcurrió desde la aprobación de la Guía de Mapeo de Puestos y la circulación de la primera versión del Guía de Dimensionamiento. Desde octubre de 2014 hasta julio de 2015 se les compartieron a las entidades públicas en versión digital los diferentes borradores de la Guía de Dimensionamiento, que se iban perfeccionando.

²⁵ En el sector público toda acción que se decida emprender, así sea para la administración interna de la entidad, suele contar con el respaldo de alguna norma para evitar cualquier tipo de inconveniente con acciones posteriores de control interno. Este rasgo característico de la administración pública desincentiva iniciativas, de cualquier tipo, de parte de los responsables de oficina, pues se sienten expuestos a la apertura de procesos administrativos en su contra.

Este último tema posiblemente sea el factor más importante para explicar la extensión en el tiempo del tránsito de los ministerios. Como se ha mencionado, casi la totalidad de ministerios optó por la contratación de una empresa para la aplicación del Mapeo de Puestos. El proceso de contratación no sólo encerraba la complejidad de conseguir previamente habilitación de presupuesto para un servicio que no estaba contemplado originalmente en el Plan Anual de Contrataciones del ministerio, sino que situaba a los responsables de recursos humanos en un escenario nuevo: el de demandar presupuesto para cuestiones distintas a las de sus labores tradicionales. A ello se le sumaba la ruta ineficiente del proceso logístico, que era potenciado por el no conocimiento de los especialistas en contrataciones de las características del servicio y los requisitos que debía cumplir el proveedor, en tanto las herramientas eran nuevas para el sector público. Lo expuesto se puede refrendar en la experiencia comentada por uno de los representantes de las áreas usuarias de dichos servicios:

La principal dificultad que hemos tenido para este proceso de tránsito ha sido la parte administrativa porque en realidad la alta dirección, desde el ministro hacia abajo, está comprometida con este tema y ellos quieren que esto se concrete de una vez. En realidad, luego de que nosotros pedimos los servicios de contratación de la consultoría, la OGA (*Oficina General de Administración*) se ha tomado más de un año e, inclusive, nuestro proceso que debió haber sido realizado el año pasado, recién lo estamos realizando este año (Entrevista 9: septiembre 2015).

En un escenario administrativo como ese, resultaba tedioso tener que repetir la ruta de contratación para la aplicación de una segunda herramienta, pero la falta de lineamientos no permitía el armado de bases de contratación para servicios de mayor alcance y, probablemente, tampoco se hubiere habilitado mayor presupuesto del que se dispuso para la tercerización del Mapeo de Puestos, al menos no en el primer año.

Tabla 19. Tiempo de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil.

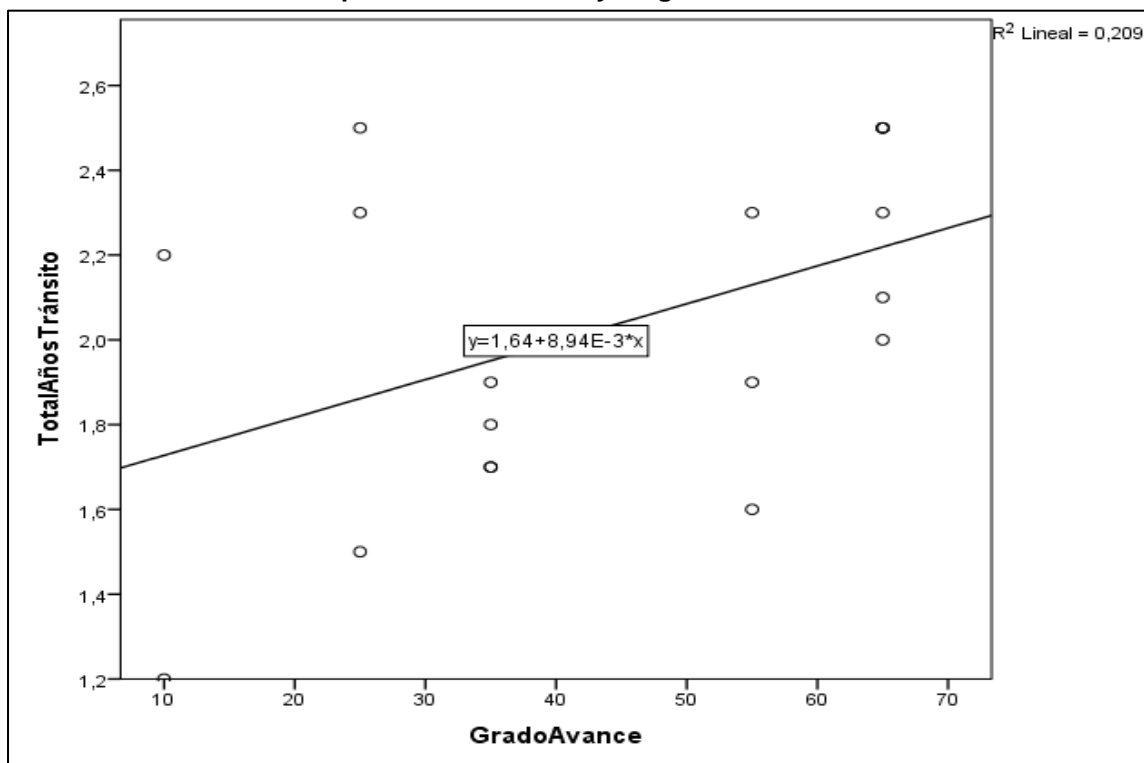
Ministerio	Total de días	Total de meses	Total de años
PCM	438	14.6	1.2
MTPE	550	18.3	1.5
MVCS	599	20.0	1.6
MINSA	620	20.7	1.7
RREE	638	21.3	1.7
MINAGRI	661	22.0	1.8
MINAM	681	22.7	1.9
MINEM	702	23.4	1.9
MIMPV	722	24.1	2.0
MINCETUR	737	24.6	2.0
MIDIS	767	25.6	2.1
MINEDU	792	26.4	2.2
MTC	834	27.8	2.3
MINDEF	834	27.8	2.3
MININTER	842	28.1	2.3
PRODUCE	913	30.4	2.5
MINJUS	913	30.4	2.5
CULTURA	918	30.6	2.5
MEF	920	30.7	2.5

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

La extensión en el tiempo del tránsito de los ministerios es sumamente alta, llegando a alcanzar la mitad de la duración de un mandato presidencial, lo que resulta preocupante en tanto aún estamos observando a estas entidades aplicar una serie de herramientas, no existiendo entidades públicas en el hito de los concursos públicos.

Ahora, más allá de las razones que explican la prolongación del proceso de tránsito, en la investigación se partía del supuesto de que a mayor tiempo inmerso en el tránsito, mayor sería el grado de avance de los ministerios. La hipótesis resultaba bastante lógica, en tanto se presumía que los ministerios que tuvieran más tiempo en el proceso, habrían contado con más días para la aplicación de herramientas y cierre de hitos. Precisamente, la relación de variables muestra que existe una asociación positiva y que el total de tiempo de los ministerios en el tránsito logra explicar el grado de avance en un 25%.

Ilustración 17. Asociación entre el total de tiempo de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito y su grado de avance.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Posiblemente, la relación lograría ser mayor si no se presentaran casos atípicos que afectan el grado de explicación. Así, por ejemplo, los ministerios que se encuentran en el proceso de tránsito menos de dos años presentan una alta dispersión, con cuatro ministerios relegados y otros seis que avanzan progresivamente hacia la mitad de la ruta del tránsito. Por su parte, el grupo de ministerios que lleva más de dos años evidencia cierta uniformidad, a excepción de tres, encontrándose ya en la tercera etapa y proyectando concluir en el segundo semestre del año. Lo expuesto se puede ver a más detalle en la tabla que se presenta a continuación:

Tabla 20. Distribución de los ministerios del Estado peruano según total de días inmerso en el proceso de tránsito y grado de avance alcanzado.

Ministerio	Total de días	Etapa en la que se encuentra
Más de 1 año		
PCM	438	Etapa 1
MTPE	550	Etapa 2
MVCS	599	Etapa 2
MINSA	620	Etapa 2
RREE	638	Etapa 2
MINAGRI	661	Etapa 2
MINAM	681	Etapa 2
MINEM	702	Etapa 2
MIMPV	722	Etapa 2
Más de 2 años		
MINCETUR	737	Etapa 3
MIDIS	767	Etapa 3
MINEDU	792	Etapa 2
MTC	834	Etapa 2
MINDEF	834	Etapa 3
MININTER	842	Etapa 2
PRODUCE	913	Etapa 3
MINJUS	913	Etapa 3
CULTURA	918	Etapa 2
MEF	920	Etapa 3

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Se afirmó que la razón más sólida detrás de la explicación de la demora en el tránsito de los ministerios tiene que ver con lo engorrosa que resultó la tercerización de la aplicación de herramientas del proceso de tránsito, lo que llevó a que algunos ministerios recurran al apoyo de agentes cooperantes para acelerar las cuestiones administrativas:

En el mercado no es que haya empresas realmente capacitadas o especializadas (*en las herramientas del proceso de tránsito*). Entonces, salir por la normatividad de las contrataciones del Estado no era tan factible porque no todas las empresas tienen experiencia en el sector público, la pueden tener en el sector privado. Entonces empezamos a buscar a algunas empresas que pudieran tener una experiencia similar en el sector público, que eran pocas y, en tanto no teníamos presupuesto asignado a este tema, optamos por irnos por la cooperación internacional. Y es así que nos aventuramos a contratar por un cooperante, mediante el cual logramos aplicar la primera herramienta. Demoró su tiempo, pero se logró concluir con esa herramienta. Para las siguientes herramientas, partiendo del conocimiento de que no existen empresas especializadas en el sector público, iniciamos las coordinaciones con un

cooperante y sale así la contratación de otra empresa (Entrevista 6: septiembre 2015).

Sin embargo, en la mayoría de los casos, en los que se tuvo que confiar la tercerización a los equipos de logística, los altos tiempos de demora se sustentan en dos puntos, en atención a lo expresado por responsables de oficina y operadores.

El primero gira en torno a la complejidad de las herramientas y es que, en todos los casos, según lo comentado por los analistas de SERVIR a cargo de la asistencia técnica a las entidades en tránsito, se percibió algún grado de complejidad, ya sea desde el punto de vista técnico como lo expresan algunos directores: “(...) un tema, como el de procesos, es algo que recién se está implementando en las entidades públicas, entonces es algo nuevo para la administración pública (...)” (Entrevista 15: abril 2016), o desde una perspectiva operativa como lo expresan algunos especialistas: “(...) la gente no tiene idea de lo que es el Mapeo de Puestos a ciencia cierta (...) Se les va a tener que explicar en el momento y espero no tener dificultades con eso, e incluso podría ser que pida el apoyo de SERVIR para que puedan en la reunión explicarles” (Entrevista 21: febrero 2016); esto conllevó a preferir recurrir a consultoras especializadas que pudieran dedicarse a exclusividad en la ejecución de las herramientas del tránsito.

El segundo punto recae sobre la operatividad del tránsito en los ministerios, es decir, en la forma por la que estos optaron llevar adelante la aplicación de las herramientas. Así, en línea con lo mencionado en el párrafo previo, la totalidad de ministerios apostó por la contratación de personas naturales o jurídicas para la operativización del tránsito²⁶, decisión que demandaba organizar y llevar adelante un proceso de contratación más o menos extenso, dependiendo de los montos involucrados, que de por sí está precedido por un proceso igual de largo de aprobación de presupuesto:

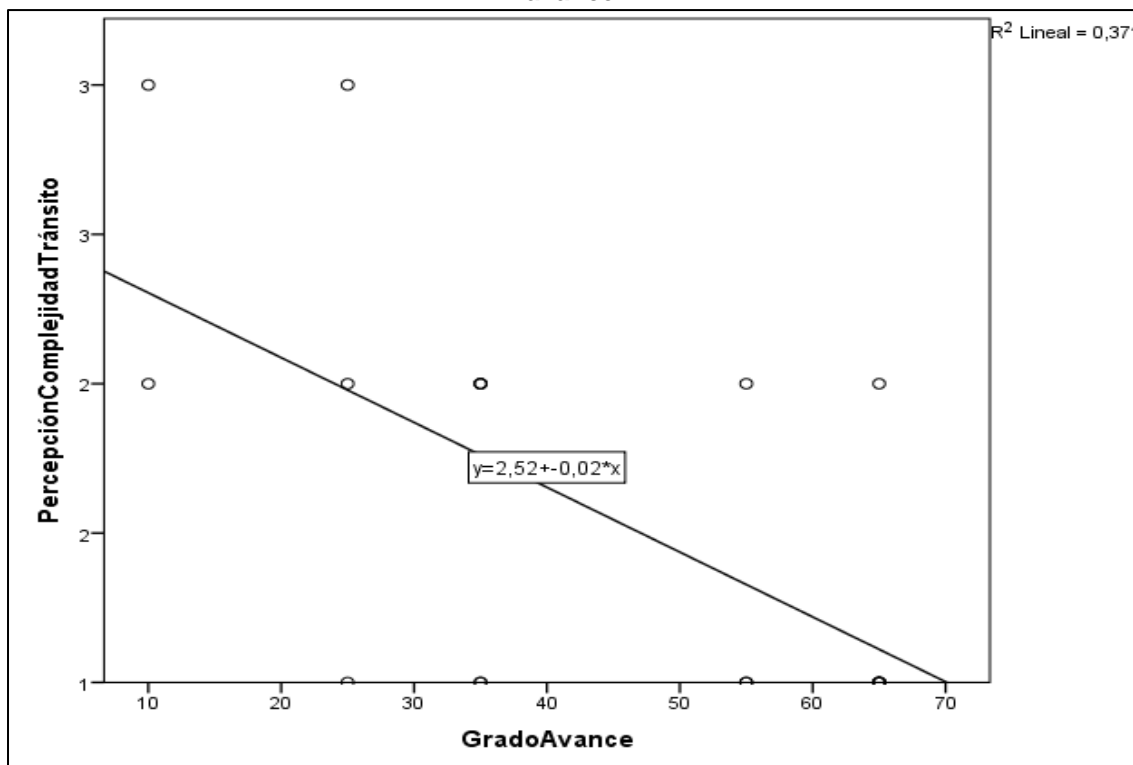
²⁶ Esta es la razón por la que la variable ‘organización de la operatividad del tránsito’ fue desestimada como variable explicativa. En tanto todos los ministerios tienen una misma forma de abordar cada herramienta, dicha variable pasa a constituirse como preestablecida, no siendo útil para explicar variaciones entre los casos estudiados.

El problema es básicamente presupuestal (...) Pagamos el 10% de la consultoría. El primer producto, que era el plan de trabajo, lo pagamos en diciembre y todo lo demás se mandó para previsión presupuestal. Entonces, avanzamos con el segundo producto, Mapeo de Puestos, que nos entregaron a fines de enero. Estamos a la fecha terminando de hacer las observaciones, pero en ese tránsito de levantar las observaciones (*al segundo entregable*) voy a logística a consultar sobre los plazos y entregas, y resulta que no hay dinero (Entrevista 21: febrero 2016).

Entonces, la respuesta de los responsables y los operadores de los equipos llamados a implementar las herramientas disponibles en el momento fue la de coordinar con SERVIR los productos mínimos esperados y los formatos de presentación de la información, de modo que pudieran proceder con la elaboración de los términos de referencia. Así, los responsables de oficina esperaban evitar recargar a sus equipos de trabajo con la aplicación de las herramientas de tránsito y, de otro lado, sobrellevar la falta de experticia del personal a su cargo en algunos temas específicos.

Los dos últimos temas son los que guardan relación con la complejidad percibida por parte de los equipos de trabajo. A propósito de ello, esta investigación también consideró el supuesto de que a mayor complejidad percibida, mayores retrasos se generarían en el proceso de tránsito de los ministerios. Así, existe una asociación inversa entre dichas variables, por lo que a mayor complejidad percibida, menor grado de avance obtenido. Inclusive, se tiene que la complejidad percibida logra explicar a la variable dependiente hasta en un 37%.

Ilustración 18. Asociación entre la percepción de la complejidad de las herramientas de del proceso de tránsito por parte de los ministerios del Estado peruano y su grado de avance.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

El resultado es relativo, y tal vez por ello el grado de explicación no sea mayor, y es que, como ya se ha descrito, la complejidad percibida fue trasladada de cierto modo a los consultores o empresas consultoras contratadas, de modo que los equipos de trabajo pudieran desembarazarse de cualquier dificultad. Así, más allá de concebir a las herramientas como complejas, en mayor o menor medida, su aplicación siguió su curso a cargo de personal externo. Sin embargo, no se debe perder de vista que, indistintamente del mecanismo de tercerización, eran las áreas usuarias las responsables de dar la conformidad a los productos entregados como parte del servicio contratado.

En esa línea, SERVIR nuevamente debió intervenir para dar soporte a la revisión de los diferentes productos y hacer llegar observaciones a las áreas usuarias, aunque en muchos casos, según lo expuesto por el equipo de asistencia técnica, debió fungir de mediador entre el ministerio y la empresa consultora, pues algunas particularidades demandadas por las herramientas no habían sido recogidas de manera satisfactoria por las consultoras y los

ministerios; debido a la característica novedosa de las herramientas, no se habían percatado de los errores. Así, las rutas de aprobación de los entregables también influyeron en la extensión de los tiempos de los servicios, incrementando el total de días en tránsito de los ministerios.

La revisión de dos variables específicas y de otras características propias de la normativa y herramientas del tránsito resaltan el tiempo que demanda su implementación. Ello podría ser visto como algo natural, propio de un proceso que exige análisis y hasta reorganización de las entidades, pero deberían evaluarse al menos tres aspectos para no afectar la continuidad del proceso.

En primer lugar, la experiencia de más de dos años de implementación del proceso de tránsito exige que SERVIR concentre esfuerzos en concluir con la fase de diseño de su política para evitar espacios de incertidumbre o vacíos de información que pueden mellar la solidez de la reforma, aún más cuando está próximo un cambio de administración y las nuevas autoridades demandan la rendición de los avances y los resultados.

En segundo lugar, la forma de operar las herramientas del tránsito también exige regulación de la oferta de proveedores de parte del ente rector, en tanto que la oferta maneja estándares de calidad distintos y tarifas variadas frente a la aplicación de herramientas únicas para todo el sector público. Ello, indistintamente de si la entidad opta por la tercerización, también podría ser complementado con una plataforma e-learning a través de la cual rápidamente puedan capacitarse masivamente responsables y operadores sobre lo mínimo necesario de las herramientas del tránsito, adquiriendo conocimientos para una mejor revisión de productos vinculados a tránsito y evitándole al ente rector destinar presupuesto para capacitaciones constantes a grupos reducidos de servidores.

Por último, la experiencia de los ministerios, en tanto entidades públicas con los mayores avances en este proceso a nivel estatal, arroja muchas lecciones aprendidas y evidencia la necesidad de adecuación de las herramientas, en tanto las entidades públicas de los niveles regional y local no poseen los

recursos para sobrellevar este proceso de la forma en la que lo vienen haciendo los ministerios.



Capítulo 7. Liderazgo en el proceso de tránsito de los ministerios

En este capítulo se desarrolla información sobre el liderazgo ejercido al interior de los ministerios en relación a la implementación de los lineamientos para el tránsito de esas entidades al régimen del servicio civil, aspecto que podría estar afectando su grado de avance en el proceso y que, eventualmente, podría ser asumido como un factor crítico a tener presente para dinamizar el ejercicio de aplicación de herramientas en ese tipo de organizaciones. A continuación, se listan las variables que fueron planteadas para ser tomadas en consideración:

Tabla 21. Lista de variables específicas agrupadas en la dimensión 'liderazgo en el proceso de tránsito'.

N°	Nombre de variables independientes
1	Posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'champion' en el ministerio
2	Posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'process leader' en el ministerio

Elaboración propia

Si bien el proceso de tránsito parte de la conformación de una comisión integrada por los puestos jefaturales llamados a liderar la aplicación de cada una de las herramientas del tránsito y a apoyar en la solución de eventuales inconvenientes que se presenten en la implementación, tal como lo expresa uno de los integrantes de una Comisión de Tránsito: "(...) por eso es que esa comisión ayudó mucho porque ellos en tanto directores, ellos conversaban con su gente, los reunían y, en algunos casos, los exhortaban a tomar conciencia de la importancia de la mejora de los procesos y de que el objetivo era generar un beneficio en la ciudadanía" (Entrevista 15: abril 2016), ello no ha constituido una práctica recurrente en los ministerios, en tanto cada responsable de órgano o unidad orgánica ya contaba de por sí con un conjunto de metas prefijadas y propias de la oficina a su cargo, que le restaban tiempo disponible para la ejecución de acciones de monitoreo y evaluación de productos.

En ese sentido, para el tránsito de los ministerios se logró identificar, en la mayoría de los casos analizados, el ejercicio de dos roles vinculados a la conducción y supervisión del proceso por parte de personas específicas que ocupan puestos situados en diferente nivel jerárquico según el ministerio del

que se trate. Es así que uno de ellos tenía que ver con la dirección general del proceso de tránsito, rol que era ejercido por el ocupante de un puesto preocupado por la rendición de reportes periódicos de avances e incidencias tanto del ministerio como del sector en su conjunto, y concentrado en la resolución de inconvenientes como última instancia.

Si asumimos al proceso de tránsito como un proyecto de mejora de las entidades públicas, podríamos vincular la figura antes descrita con la del actor conocido como 'champion' en el lenguaje de los proyectos de gestión de la calidad. En relación a esto, el 'champion' es el puesto, por lo general de la alta dirección, que monitorea a los equipos involucrados en un proyecto y juega un rol de facilitador para garantizar su correcto desarrollo.

En ese sentido, el primer rol al que estamos haciendo alusión calzaría perfectamente con la figura del 'champion' y es ejercida por diferentes puestos a lo largo de los diecinueve ministerios. A continuación, se muestran los diferentes niveles en los que se ubican los puestos que ejercen el citado rol para el proceso de tránsito en los ministerios (Ver además Anexo2).

Tabla 22. Distribución de los ministerios del Estado peruano según nivel jerárquico del 'champion' del proceso de tránsito.

Nivel jerárquico del 'champion'	Ministerio	Etapa en la que se encuentra	
Nivel 1	CULTURA	Etapa 2	
Nivel 4	PCM	Etapa 1	
	MINJUS	Etapa 3	
Nivel 5	MINEDU	Etapa 2	
	MINSA	Etapa 2	
	MTC	Etapa 2	
	MTPE	Etapa 2	
	MIMP	Etapa 2	
	MINAM	Etapa 2	
	RREE	Etapa 2	
	MINEM	Etapa 2	
	MININTER	Etapa 2	
	MVCS	Etapa 2	
	Nivel 6	MINAGRI	Etapa 2
		MINCETUR	Etapa 3
MEF		Etapa 3	
MIDIS		Etapa 3	
MINDEF		Etapa 3	
PRODUCE		Etapa 3	

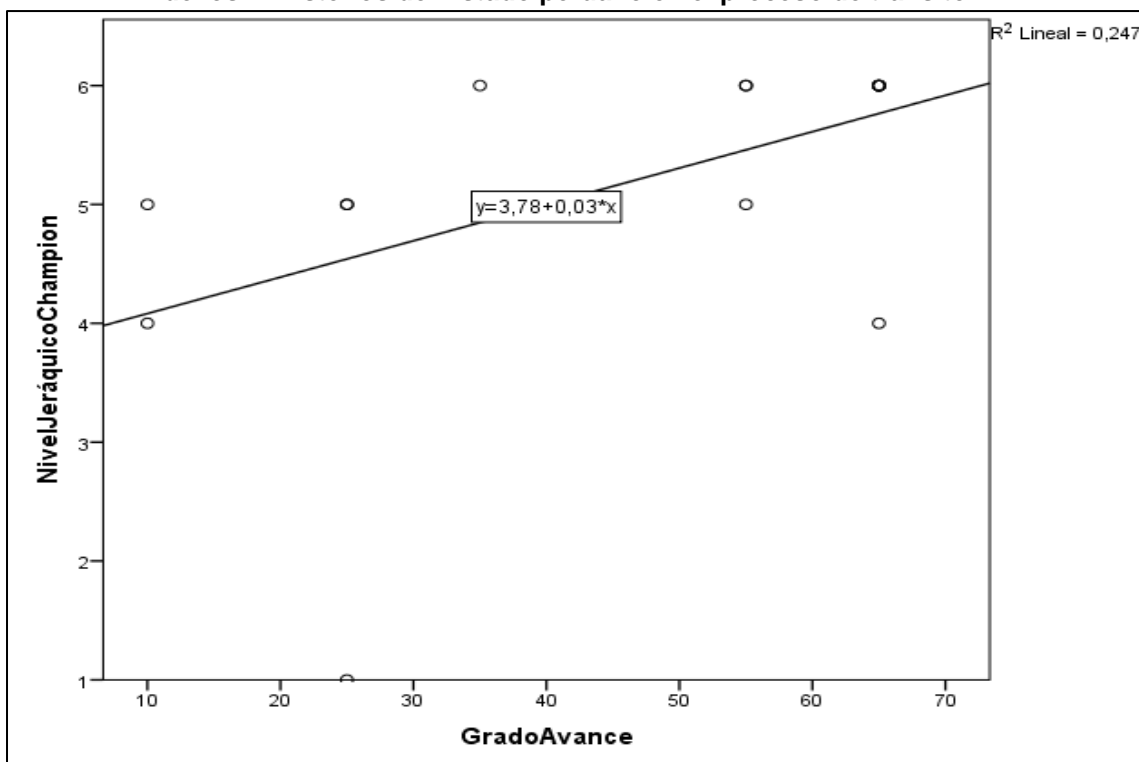
Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Los datos dispuestos evidencian que los casos de los ministerios en los que el rol de 'champion' es ejercido por funcionarios públicos ubicados en la alta dirección (nivel 6) representan aquellos en los que las organizaciones públicas de ese conjunto han obtenido los mayores avances en el proceso de tránsito. Un ejemplo de ello lo describe en gran medida un funcionario de uno de los ministerios más avanzados:

Acá tenemos hasta tres grandes supervisores. La supervisión directa de la ministra, quien pide información sobre este tema, en qué estado estamos, es información cuasi diaria la que se le brinda, o, por lo menos, semanal. El otro rango de supervisión viene por el secretario general, quien ya tiene la reunión operativa, básicamente, con las personas a su cargo, que son OGA (*Oficina General de Administración*) y OGPP (*Oficina General de Planificación y Presupuesto*) en los ámbitos que corresponden. Estas dos últimas oficinas tienen a su cargo herramientas específicas, de un lado OGA con el Mapeo de Puestos, del otro lado OGPP, con el Mapeo de Procesos. Sin embargo, aunque cada oficina lidera una herramienta, ambas tienen coordinación constante. Entonces la supervisión viene desde la ministra, pasando por el secretario general y llegando hasta los directores (Entrevista 6: septiembre 2015).

Esto se corrobora cuando se analizan ambas variables y se encuentra que estas tienen un importante grado de asociación, lo cual indica que a mayor nivel jerárquico del puesto que funge de 'champion', mayor será el grado de avance del ministerio del que forma parte. Esto queda reforzado por el nivel de explicación que tiene esta variable sobre el grado de avance de los ministerios, que es de 25%.

Ilustración 19. Asociación entre el nivel jerárquico del 'champion' y el grado de avance de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Asimismo, la jerarquía del puesto que funge de 'champion' no sólo presiona a mantener un avance constante a las oficinas encargadas de la aplicación o supervisión de la ejecución de las herramientas de tránsito, sino que también evita o reduce los cuellos de botella que suelen presentarse por cuestiones básicamente administrativas.

Al respecto, uno de los responsables de los órganos operativos señala que "(...) hasta para lograr los recursos en los casos que haya que hacer consultoría, una decisión política vale más que un consenso entre planificación y presupuesto para decidir si vale la pena, o no, asignar presupuesto para contratar, por ejemplo, a una consultora. Se te puede caer el tema" (Entrevista 10: noviembre 2015).

Ahora, sobre el segundo rol identificado, este guarda relación con puestos abogados, para el caso del proceso de tránsito, a guiar y dar soporte a los equipos de trabajo conformados para la implementación de las herramientas de tránsito o la supervisión de esa ejecución por parte de una empresa consultora.

Prosiguiendo con el símil con el lenguaje de proyectos de gestión de la calidad, a esos puestos los podemos denominar ‘process leader’, en tanto ejercen la función de tutores de equipos de trabajo bajo su responsabilidad. A continuación, se muestran los diferentes niveles en los que se ubican los puestos que ejercen el citado rol para el proceso de tránsito en los ministerios (Ver además Anexo2).

Tabla 23. Distribución de los ministerios del Estado peruano según nivel jerárquico del ‘process leader’ del proceso de tránsito.

Nivel jerárquico del ‘process leader’	Ministerio	Etapa en la que se encuentra
Nivel 1	MTC	Etapa 2
	MVCS	Etapa 2
Nivel 2	PCM	Etapa 1
	MINEDU	Etapa 1
	MINAGRI	Etapa 2
	PRODUCE	Etapa 3
Nivel 3	MIMP	Etapa 2
	MINSA	Etapa 2
	CULTURA	Etapa 2
	MINAM	Etapa 2
	MEF	Etapa 3
	MINJUS	Etapa 3
Nivel 4	MTPE	Etapa 2
	RREE	Etapa 2
	MINEM	Etapa 2
	MININTER	Etapa 2
	MINCETUR	Etapa 3
	MIDIS	Etapa 3
	MINDEF	Etapa 3

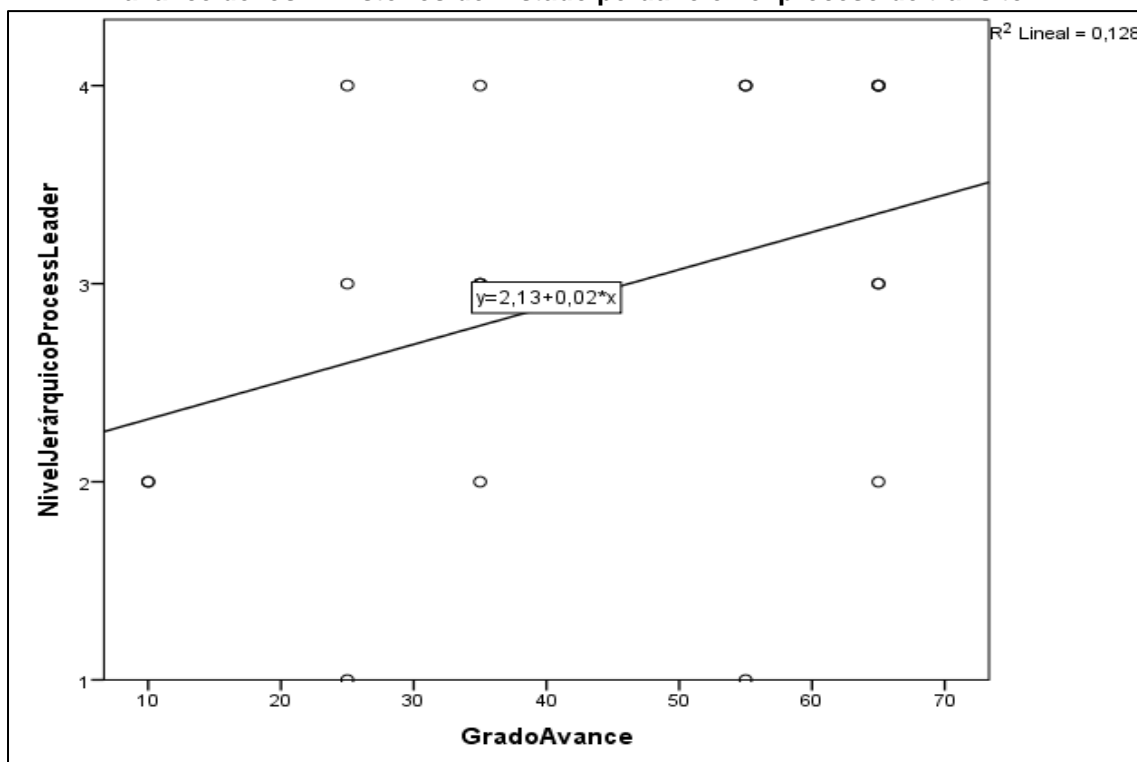
Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

A diferencia del caso anterior, no existe un patrón tan claro que indique que a mayor nivel jerárquico del puesto que hace las veces de ‘process leader’, mayor será el grado de avance del ministerio. Así, los ministerios con los mayores avances tienen puestos que ejercen el rol del ‘process leader’ en tres niveles distintos, desde profesionales en el tercer nivel organizacional hasta un directivo de segundo nivel organizacional.

Ello se ve reflejado en la asociación discreta que existe entre las variables en cuestión, lo que no permite afirmar que en la mayoría de los casos aquellos ministerios que ostentan los mayores avances en el proceso de tránsito tienen a los puestos de ‘process leader’ ubicados en la parte más alta de la estructura

organizacional. Esto se grafica de forma más clara en el grado de explicación de esa variable independiente, que sólo logra explicar el avance de los ministerios en 13%.

Ilustración 20. Asociación entre el nivel jerárquico del process leader y el grado de avance de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Los resultados obtenidos sobre los 'process leader' también evidencian que dicho rol está siendo cedido a profesionales y analistas, quienes pueden tener un mayor acercamiento al contenido normativo y técnico de las herramientas del tránsito, pero que pueden padecer problemas para ejercer un liderazgo efectivo sobre servidores que formen parte de equipos propios de otras oficinas, que estarían llamados a proveerle información en los tiempos que estimen pertinentes.

Es en esa línea, podría ensayarse como posible respuesta que el grado de avance no estaría siendo el esperado en determinados ministerios en tanto el monitor de los equipos operativos debiera ser un puesto jefatural o algún mando medio, pero en la actualidad dicho rol está siendo asumido por especialistas y técnicos.

A propósito de ello, uno de los puestos jefaturales que está a cargo de la supervisión de las herramientas en el ministerio del que forma parte comenta lo siguiente:

Qué cosa dificulta que nuestros directivos no sean capaces de ver esto (*la importancia de los recursos humanos*) como algo que va a darle soporte a toda la gestión. No lo entienden y eso sí debería haberse trabajado. A los directivos hay que meterles esto de todas maneras y no en una Comisión de Tránsito, ni mucho menos, sino directamente en su esquema mental. Si no logras meterles a los directivos eso, ellos no van a entender el tema (*del tránsito*) y van a ver esto como un trabajo más que hay que hacer y, por eso, viene la dificultad para conseguir recursos para el tránsito (Entrevista 10: noviembre 2015).

Por lo expresado, las asociaciones desarrolladas muestran que las variables vinculadas al ejercicio de liderazgo conllevarían a un mayor grado de avance en el proceso de tránsito, en tanto el rol del 'champion' lo asuma un representante de alta dirección, que esté más o menos informado sobre los avances del ministerio en el citado proceso y pueda intervenir para resolver cuestiones críticas; y el rol del 'process leader' sea asumido por un puesto jefatural de segundo nivel organizacional, que se encargue de llevar a cabo un monitoreo permanente sobre los avances en la aplicación de las herramientas y los requerimientos administrativos necesarios para sostener o agilizar dichos avances, pudiendo apoyarse en un equipo de profesionales, pero no renunciando a su rol de tutor de equipo.

Capítulo 8. Análisis y resultados

En el capítulo sobre la metodología se hizo alusión expresa al total de doce variables que se consideraba influían en el grado de avance alcanzado por los diecinueve ministerios en su proceso de tránsito al régimen del servicio civil. Sin embargo, tras el trabajo de análisis de los datos obtenidos para cada una de dichas variables se pasó a desestimar la variable ‘organización de la operatividad del tránsito’, en tanto la totalidad de ministerios optó por un mecanismo de implementación similar, vale decir se apoyaron en una empresa consultora o en un equipo de locadores de servicio para aplicar las herramientas del proceso de tránsito. En esa línea, la inclusión de una variable con los mismos datos en el modelo original no afectaba en lo absoluto al coeficiente de determinación resultante, razón por la cual fue retirada del análisis de la dimensión ‘características de la normatividad y las herramientas de tránsito’.

Ahora, concentrándonos en las once variables finalmente consideradas en cada uno de los tres capítulos previos, se podría configurar un modelo que, en apariencia, explicaría el grado de avance de las organizaciones analizadas en un porcentaje notable.

Tabla 24. Relación entre la variable dependiente y las variables independientes.

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado
1	,962 ^a	,925	,789

a. Predictores: (Constante), NivelJerárquicoProcessLeader, NivelJerárquicoChampion, TotalMinistros, PorcentajePersonaPermanente, TotalAñosTránsito, InjerenciaSindicatos, TotalResponsablesOPP, TotalResponsablesORH, PercepciónComplejidadTránsito, TotalRegímenesModalides, TotalPersonas

Elaboración propia

Sin embargo, no es posible asumir que un modelo que agrupe a once variables representa un modelo fiable que permita explicar el avance alcanzado por los ministerios en el tránsito. Un modelo así creado arroja una correlación cercana al 95%, pero ello responde básicamente a la cantidad de variables consideradas en el modelo, por lo que en la presente investigación se priorizará la construcción de un modelo parsimonioso. En tal sentido, resulta apropiado

proceder a limitar el grupo de variables considerado con la finalidad de construir un modelo aceptable que ayude en la explicación de la variación del grado de avance alcanzado por los diecinueve ministerios.

A lo largo de los capítulos precedentes se ha podido visualizar el porcentaje de explicación individual que cada variable independiente tenía sobre el grado de avance de los ministerios en el proceso de tránsito. Los coeficientes de determinación obtenidos pueden resumirse a través de la siguiente tabla:

Tabla 25. Comparaciones entre la variable dependiente y las variables independientes.

Dimensiones y variables	Coefficiente de determinación
Características organizacionales	
Cantidad de personas que han asumido la titularidad del ministerio	0.12
Cantidad de personas que prestan servicios en el ministerio	0.26
Cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten	0.04
Proporción de ocupantes de puestos en regímenes laborales permanentes	0.01
Grado de injerencia de los sindicatos en los asuntos vinculados al tránsito del ministerio	0.02
Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de Planeamiento y Presupuesto, o la que haga sus veces, en el ministerio	0.00
Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de Recursos Humanos, o la que haga sus veces, en el ministerio	0.00
Características de la normatividad y las herramientas del tránsito	
Cantidad de años que lleva en tránsito el ministerio	0.21
Percepción de la complejidad de las herramientas del tránsito	0.37
Liderazgo en el proceso de tránsito del ministerio	
Posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'process champion' en el ministerio	0.25
Posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'process leader' en el ministerio	0.13

Elaboración propia

A partir de los datos presentados, se procedió a analizar en una regresión múltiple la influencia de las variables que, de manera individual, contaban con los porcentajes de explicación más altos

Tabla 26. Relación entre la variable dependiente y las variables independientes.

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado
1	,855 ^a	,732	,649

a. Predictores: (Constante), PercepciónComplejidadTránsito, TotalAñosTránsito, NivelJerárquicoChampion, TotalPersonas

Elaboración propia

Así, a partir de las cuatro variables que de manera individual obtenían los mayores coeficientes de determinación se llegó a la construcción de un modelo fiable que permite explicar en un porcentaje importante (73%) a la variable dependiente.

Ilustración 21. Modelo que explica el grado de avance de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil.

$$Y = 6.542 - 0.004(X_1) + 30.588(X_2) - 14.664(X_3) + 3.522(X_4)$$

Donde:

- y = Grado de avance de los ministerios en su proceso de tránsito al régimen del servicio civil.
- x₁ = Cantidad de personas que presta servicios en el ministerio.
- x₂ = Cantidad de años que lleva el ministerio en tránsito.
- x₃ = Percepción de complejidad de las herramientas del tránsito.
- x₄ = Posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'champion'.

Elaboración propia

Vistos los resultados, se tiene que las variables que más influyen en el grado de avance de los ministerios en su proceso de tránsito al régimen del servicio civil son la cantidad de personas que presta servicios en el ministerio, la cantidad de años que lleva en tránsito el ministerio, la percepción de complejidad de las herramientas del tránsito por parte del equipo operativo y la posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'champion' en el ministerio. Esas cuatro variables llevan a tener en cuenta las siguientes afirmaciones:

- El proceso de tránsito demanda la aplicación de herramientas que, indistintamente del modo en que son ejecutadas, requieren información por parte de los responsables de oficina y de representantes de los equipos que estos tienen a su cargo.

En esa línea, organizaciones con estructuras más grandes encierran un mayor número de divisiones o equipos de trabajo, a lo que usualmente se le puede añadir la coexistencia de ocupantes de puestos bajo regímenes de trabajo o modalidades contractuales distintas, lo que conlleva a aplicar distintas estrategias para la aplicación de instrumentos de recojo de información. Esa complejidad de tipo operativo motiva la extensión en el tiempo de la aplicación de las herramientas del tránsito.

- La implementación de los lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil constituye un proceso relativamente largo que ha motivado que los ministerios apliquen una serie de herramientas para diagnosticar y resolver problemas vinculados a sus líneas operativas y a su administración interna por un periodo de casi dos años.

En ese sentido, mientras más días se encuentre un ministerio en dicho proceso, mayor será la probabilidad de que alcance un nuevo hito que evidencie un nuevo avance, en tanto goza de más tiempo para organizar el proceso de contratación de un servicio de consultoría, llevar a cabo la aplicación de una de herramienta de tránsito o coordinar con el equipo responsable de SERVIR el levantamiento de observaciones para la aprobación de algún producto del tránsito.

- El modelo presentado ratifica la lógica de que a mayor percepción de complejidad sobre las herramientas, más lento será el proceso a ejecutar, en tanto la operatividad corre por cuenta de equipos que tienen que familiarizarse y aplicar lineamientos y metodologías que son nuevas en casi toda su composición, y que les demandan a los ocupantes de puestos una inversión adicional de tiempo y esfuerzo al usualmente destinado para llevar a cabo las actividades propias del quehacer organizacional.

Sobre el tema de la percepción, no influye el hecho de que los ministerios hayan optado por la tercerización de las herramientas del

tránsito, dado que eso no eximió ni a los responsables del monitoreo de la ejecución y revisión de productos ni a los servidores encargados de proporcionar información sobre sus puestos y las actividades que realizan, de tener un acercamiento en mayor o menor medida a las reglas y pasos definidos por SERVIR para cada una de las herramientas del tránsito.

- El grado de avance del proceso de tránsito de los ministerios se ve condicionado por la posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'champion', por lo que mientras más arriba del organigrama se ubique dicho puesto, mayor control podrá ejercer en favor de la velocidad del tránsito del ministerio.

Así, por ejemplo, problemas vinculados a la atención de los requerimientos presupuestales para los servicios de aplicación de herramientas del tránsito, demoras en la ejecución de los procesos de contratación de dichos servicios, entre otros entrampamientos administrativos, pueden ser resueltos rápidamente si es que el ministro o el secretario general fuera la persona que está al pendiente de los reportes periódicos sobre el avance del ministerio en el tránsito y los incidentes que se tuvieran.

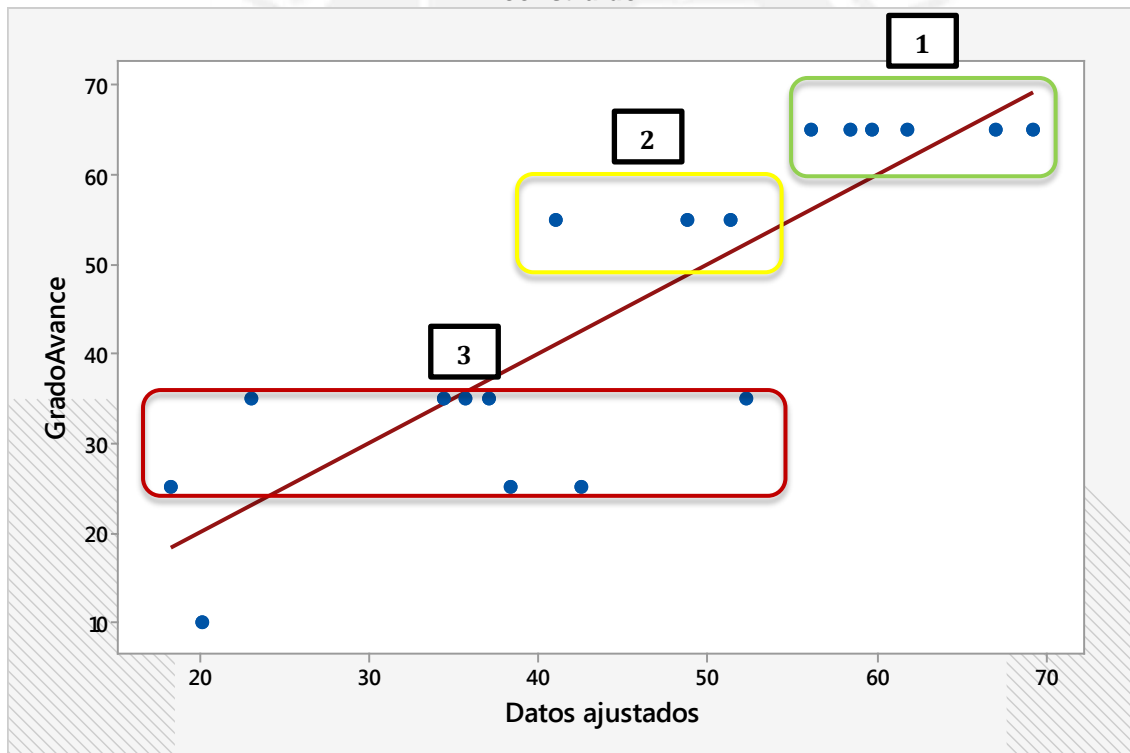
Lo antes mencionado permite afirmar que, de la totalidad de hipótesis con las que se inició el trabajo sobre los factores que podrían estar afectando el grado de avance en el proceso de tránsito, sólo cuatro de las once posibles relaciones resultan relevantes para el problema de investigación:

- A mayor número de personas que presta servicios en el ministerio, menor será el grado de avance en el proceso de tránsito.
- A mayor número de días inmerso en el proceso de tránsito, mayor será el grado avance del ministerio en dicho proceso.

- A mayor complejidad percibida por los equipos de trabajo encargados del tránsito sobre el proceso y sus herramientas, menor será el avance del ministerio en su proceso de tránsito al régimen del servicio civil.
- A mayor jerarquía del cargo de quien está pendiente del avance general del ministerio en el tránsito, mayor será el avance de este.

Ahora, a partir del modelo construido es posible proyectar una distribución del total de los diecinueve ministerios con las variables consideradas, lo que lleva a visualizar tres grandes agrupaciones de ministerios que merecerían algún tipo de atención especial por parte de SERVIR en pro de mantener, dinamizar o acelerar el proceso de tránsito de esas entidades públicas.

Ilustración 22. Dispersión que muestra el ajuste del grado de avance de los ministerios del Estado peruano en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil al modelo construido.



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
Elaboración propia

Existe un primer grupo que lo integran seis ministerios (MEF, MINDEF, MIDIS, MINJUS, PRODUCE y MINCETUR) y al que se le denominará ‘ministerios modelo’. Esos ministerios se caracterizan por ser del grupo de entidades que mayor cantidad de días lleva acumulado en el proceso de tránsito (847 días en

promedio), contar con un representante de la alta dirección que demanda reportes periódicos sobre el estado del tránsito del ministerio (el ministro y/o el secretario general), poseer un equipo técnico que está familiarizado con las herramientas del tránsito y encontrarse próximos a presentar la primera herramienta de la tercera etapa del proceso de tránsito: el informe técnico que sustenta la cantidad de puestos y posiciones necesarias para el funcionamiento de la organización.

Un segundo grupo está conformado por tres ministerios (MINEM, MININTER y MVCS) y será calificado como 'ministerios encaminados'. Ese grupo se distingue por encontrarse en el tránsito por un periodo de días cercano al promedio del total de ministerios (714 días en promedio), contar con un representante de alta dirección o un directivo público al pendiente del avance del ministerio, disponer de un equipo técnico que de manera regular demanda asistencia técnica o atención de consultas especializadas a SERVIR y haber concluido con la segunda etapa del proceso de tránsito.

El tercer grupo, que concentra a la mayor cantidad de estas organizaciones, lo integran ocho ministerios (MINAGRI, MINAM, MINSA, MIMP, RREE, CULTURA, MTC y MTPE) y será nombrado el de los 'ministerios vulnerables'. Ese conjunto se encuentra inmerso en el proceso de tránsito por un periodo de tiempo por debajo del promedio del total de ministerios (703 días en promedio), ha tenido, en promedio, tres responsables de la Oficina de Recursos Humanos y tres responsables de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto durante ese lapso de tiempo, no cuenta con un puesto similar ejerciendo el rol de 'process leader' al interior de la organización, dispone de equipos de trabajo que esporádicamente establecen comunicación con el ente rector para abordar cuestiones vinculadas a la aplicación de las herramientas del tránsito y se encuentran, o bien concluyendo con la aplicación del Mapeo de Puestos, o bien ejecutando el Mapeo de Procesos.

En adición a los conjuntos presentados, hay dos ministerios que no aparecen en la agrupación (MINEDU y PCM). La razón de ello radica en que, al momento del cierre de la investigación, no se contaba con información sobre la aplicación

de alguna de las herramientas del tránsito en su sede central, por lo que resultó pertinente no considerarlas, en tanto aparecen especialmente rezagadas en la distribución de los ministerios.

En ambos casos la situación es similar, los cargos que forman parte de la Comisión de Tránsito fueron informados de los lineamientos para el tránsito y la secuencia de acciones que se debería evaluar emprender en el corto plazo. Sin embargo, aun cuando la decisión comunicada fue la de tercerizar la aplicación de las herramientas, el proceso de contratación respectivo, que se inicia con la elaboración de los términos de referencia y concluye con la adjudicación del servicio, no fue impulsado de forma permanente por ninguno de los responsables de área.

Así, mientras que el MINEDU, con un total de 792 días en el proceso de tránsito, tiene una fecha incierta para concluir con la aplicación del Mapeo de Puestos, siendo esta posiblemente la única herramienta que se aplique antes del cambio de administración; la PCM, con poco más de la mitad de días (438) en el tránsito, se encuentra a penas gestionando el proceso de contratación de un servicio de consultoría para la tercerización de las primeras herramientas del tránsito, escenario sobre el que cierne cierto pesimismo, puesto que si al alto grado de politización que lo caracteriza le sumamos la cercanía de un proceso electoral y la paralización administrativa que ello trae consigo, el avance en el tránsito se tornará incierto.

Ahora, el modelo construido, más allá de contribuir a la delimitación de esas agrupaciones, permite plantear líneas de acción customizadas a la realidad de cada ministerio, las que podrían acelerar la culminación de cada una de las tres etapas previas a la organización de los concursos públicos de méritos.

La finalización del proceso de tránsito de esas organizaciones y el inicio del tránsito de los servidores públicos conllevarían al afianzamiento de la reforma en diecinueve sectores de la administración pública, que gestionan más de 98 mil millones de soles de presupuesto y el ingreso de aproximadamente 25 mil personas, que actualmente prestan servicios en las sedes centrales de los ministerios, al nuevo régimen del servicio civil.

Por ello, y en aras de capitalizar el posicionamiento de estas entidades públicas al interior del Estado peruano, SERVIR está llamado a evaluar las líneas de acción que se pueden sugerir en este documento, así como plantear propuestas propias en pro de establecer una estrategia clara y explícita que asegure la continuidad de la implementación política del servicio civil.



Capítulo9. Recomendaciones

El tránsito de las entidades públicas al nuevo régimen del servicio civil es posiblemente uno de los componentes más importantes de la implementación de la política del servicio civil. Para iniciar con su implementación, la Ley del Servicio Civil indica de forma expresa que las entidades públicas tienen un plazo de hasta seis años.

Habiendo transcurrido ya poco más de dos años desde la publicación de dicho marco normativo y tras revisar la experiencia de los diecinueve ministerios para el mismo periodo de tiempo, es importante enunciar algunas recomendaciones a ser puestas a disposición del ente rector del sistema administrativo involucrado y otros actores estatales llamados a impulsar esta reforma en curso:

- La Ley del Servicio Civil y sus Reglamentos constituyen, a la fecha, los logros más tangibles, y posiblemente los más conocidos públicamente, de uno de los múltiples intentos por llevar a cabo una reforma del servicio civil en el Estado peruano. La propuesta y la publicación de dichos documentos normativos son algo loable per se, si tomamos en cuenta lo complejo que puede resultar aprobar y reglamentar una Ley en nuestro Estado. Sin embargo, no se debería perder de vista que su aprobación y publicación se respaldaron en la afirmación de que una política que modernice la gestión de los recursos humanos en el Estado peruano mejoraría el desempeño de este y, por consiguiente, amortiguaría el descontento ciudadano frente a la respuesta estatal.

Es decir, más allá del rápido avance que ha tenido esta política en su etapa de diseño, es importante traer a colación la necesidad de evidenciar los resultados que se hubieren obtenido y que grafiquen la armonía entre discurso y la puesta en práctica. Ello no sólo ante el reconocimiento de que la ventana de oportunidad que acompañó a la agendación de esta política en el pleno del Congreso y otras instancias del Ejecutivo se cerró meses después de la reglamentación de la Ley del

Servicio Civil, sino también por la necesidad de aprovechar una coyuntura electoral en aras de asegurar así la continuidad de su implementación.

Para ello, no sólo basta con generar los espacios o crear las condiciones para poner en agenda de actores políticos representativos el tema de la continuidad de la política del servicio civil, sino que resulta preciso socializar los resultados intermedios que la actual implementación podría haber arrojado. Estos 'quick wins' no sólo permitirían posicionar de manera más rápida este tema en un escenario predominantemente político, sino que además permitirían reforzar este emprendimiento a partir de una relegitimación de la política en cuestión.

- Tras el debate sobre las capacidades estatales y el surgimiento del régimen del servicio civil como una de las soluciones al desempeño estatal²⁷, no se han evidenciado avances concretos sobre la política en curso, lo que ha traído consigo, desde cuestionamientos por parte de bancadas políticas hasta el desconocimiento ciudadano sobre lo obtenido hasta la fecha, pasando por la mirada recelosa de algunas entidades públicas inmersas en este proceso.

Si bien en capítulos previos se evidenció el alto nivel técnico que caracteriza a la propuesta de tránsito, la política en curso fue planteada como una solución a un problema de desempeño estatal, por lo que es imprescindible mostrar de manera sencilla el camino recorrido y los resultados intermedios obtenidos.

Poder acceder a evidencia empírica narrada de forma amigable le permitirá conocer al público en general que hay bienes o servicios cuya elaboración o prestación demanda menos pasos, plazos más cortos,

²⁷ Resulta complejo suponer que aquellos que cuestionan el desempeño estatal conocen la existencia de una política de modernización de la gestión pública y los cinco pilares sobre los que esta recae, entre los que se encuentra el servicio civil. A pesar de ello, no se quiere dar a entender que la política del servicio civil es la única alternativa de solución puesta en marcha para afrontar el citado problema, aunque, al menos desde el propio sector público, sea la que más se haya posicionado en los últimos dos años.

menores costos, entre otras características del proceso que son altamente valoradas por el ciudadano, especialmente por aquellos en su rol de usuario o beneficiario.

De esa manera, se evidenciaría que hay una ruta larga en cuyo recorrido aparecen algunos resultados tangibles, lo que, a su vez, permitiría tener asidero al expresar que esta política pone al centro de la problemática al ciudadano antes que a los propios servidores públicos y, por ello, construir una nueva legitimidad desde la implementación.

- La extensión en el tiempo del proceso de tránsito de las entidades públicas ha motivado en el último año diferentes interrogantes sobre la fecha proyectada para el fin del tránsito de algunas entidades públicas y el inicio de la organización de los primeros concursos públicos de méritos. Dichas interrogantes han sido sorteadas, básicamente, con alusiones al cambio cultural que representa el proceso para la administración pública peruana y a la resistencia al cambio que podría caracterizar a un porcentaje importante de quienes prestan servicios en el sector público.

Ambas respuestas tienen un alto correlato con la realidad del aparato estatal peruano, sin embargo, no deberían ser asumidas como los únicos factores que explican el grado de avance en la aplicación de los lineamientos para el tránsito, al menos no para la generalidad del proceso. La investigación ha demostrado que para el caso de un conjunto de entidades públicas del mismo tipo en el que coexisten múltiples regímenes laborales y modalidades contractuales los dos elementos citados actúan como bloqueadores básicamente al inicio, pero luego su intensidad disminuye a medida que ciertos mitos son afrontados y la información básica sobre el proceso es puesta al alcance de todos aquellos que desarrollan actividades en la entidad.

- Los resultados de la investigación arrojan que son cuatro las variables que logran explicar en un porcentaje importante la variación que existe

en el grado de avance de los diecinueve ministerios en tránsito hacia el régimen del servicio civil. Esas cuatro variables llevan a tener en cuenta las siguientes afirmaciones:

- La implementación de los lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil constituye un proceso relativamente largo que ha motivado que los ministerios apliquen una serie de herramientas para diagnosticar y resolver problemas vinculados a sus líneas operativas y a su administración interna por un periodo de más de dos años. En ese sentido, mientras más días se encuentre un ministerio en dicho proceso mayor será la probabilidad de que alcance un nuevo hito que evidencie un nuevo avance.

Sin embargo, algún tipo de acción debiera tomar SERVIR con los casos que representan 'outliers', en tanto el sumar días no afecta su grado de avance. Así, por ejemplo, tanto el MINEDU como la PCM vienen acumulando días en el tránsito, pero dicho proceso se encuentra paralizado en ambos casos. Si bien ambos ministerios están teñidos por un grado de politización especial, bastante mayor en el segundo caso, debería idearse la manera de comprometer a sus 'champion' mediante la firma de un acta donde se acuerde el cronograma de trabajo a seguir y a la cual se le hará seguimiento y formará parte de los reportes que mensualmente SERVIR enviará no sólo a los titulares de los ministerios, como lo viene haciendo, sino a la ciudadanía en general a través de un espacio amigable en su portal web.²⁸

- Las herramientas del tránsito demandan la participación de los órganos de planeamiento y presupuesto, y recursos humanos, o

²⁸ Si existe un 'champion' en el ministerio, pero la alta dirección no tiene interés por involucrar a la organización en un proceso como el tránsito, resultará poco acertado apelar a reportes mensuales de resultados sobre un proceso que no es tomado en cuenta por dicha administración. Ante tal escenario, eventuales cuestionamientos desde la sociedad civil funcionarían como medios de presión más efectivos que logren despertar el interés de esos actores por, al menos, mantener un avance discreto el proceso de tránsito.

los que hicieran las veces, de los ministerios para su operativización. Los citados órganos, por lo general, están a cargo de directivos nombrados mediante resolución ministerial, razón por la cual su permanencia en el puesto suele estar vinculada a la estadía del titular del ministerio que los designó.

Sobre el tema, y salvo el caso del MINDEF, MTPE y el MVCS, todos los cambios de ministros, acontecidos durante el periodo que llevan los ministerios en el proceso de tránsito, conllevaron a relevamiento de cargos en alguna de las citadas oficinas, lo que se esperaba tuviera alguna repercusión en la velocidad del tránsito de esas organizaciones. Sin embargo, lo que los resultados muestran es que, ni la rotación del responsable del órgano de recursos humanos, ni la rotación del responsable del órgano de planeamiento y presupuesto, afectan de un modo importante el grado de avance mostrado por el ministerio en el proceso de tránsito.

En ese sentido, SERVIR debería evaluar qué puestos operativos son los realmente clave en la implementación de las herramientas de tránsito y reorganizar la estrategia de capacitación vinculada a los temas de tránsito, o sopesar si la inversión en capacitación a los responsables de recursos humanos, y planeamiento y presupuesto es igualmente redituable, en tanto la rotación que se da a nivel de los actuales puestos jefaturales no conlleva a un traslado de las personas al sector privado, sino a otra entidad pública en la que desarrollará actividades similares.

- El grado de avance del proceso de tránsito de los ministerios se ve condicionado por la posición jerárquica del cargo que se desempeña como 'champion'. Ese hecho debería llevar a SERVIR, a tender puentes con los funcionarios públicos de los ministerios, en tanto estos representan el grupo más importante,

tanto por el cargo que ostentan, como por su ubicación en la estructura organizacional.

Esas acciones deberían concentrarse especialmente en los secretarios generales, no solo por el hecho de ser funcionarios públicos, sino por ser los responsables de todos los órganos de apoyo de los ministerios, incluyendo a los dos más grandes que están vinculados a la implementación del tránsito: planeamiento y presupuesto, y recursos humanos.

- El tecnicismo que caracteriza a los lineamientos para el tránsito al régimen del servicio civil, no sólo debería ser reconocido como una de las variables que explica el mejor posicionamiento del servicio civil peruano en el más reciente diagnóstico elaborado para la región, sino también asumido como un reto para lo que resta de la implementación de la política en cuestión.

El modelo presentado ratifica la lógica de que, a mayor complejidad de las herramientas, más lento será el proceso a ejecutar, en tanto la operatividad corre por cuenta de equipos que tienen que familiarizarse con directivas y metodologías que son nuevas en casi toda su composición, y que demandan la inversión de tiempo y esfuerzo adicionales a los empleados para llevar a cabo las actividades propias del quehacer organizacional.

Ante ello, la función de SERVIR no debería limitarse a la promoción de la tercerización de la aplicación de las herramientas del tránsito ni a la facilitación de capacitaciones, sino extenderse a la simplificación de la aplicación de dichas herramientas, a partir de la sistematización de información producida por los ministerios más avanzados para ponerla al servicio de aquellos más relegados, la incorporación de la tecnología para montar una plataforma virtual que facilite el registro y asegure el

almacenamiento de datos e información generada por los ministerios, entre otras acciones.

- Una de las doce herramientas que fue tomada en consideración al iniciar la investigación, pero que, al representar un patrón en la totalidad de ministerios, pasó a ser dejada de lado de manera posterior, fue la forma de operar las herramientas del tránsito. Al respecto, debe tomarse en consideración que, si bien la tercerización es un mecanismo lícito para evitar dispersar los esfuerzos de los actuales recursos humanos de los ministerios, concebirlo como la forma de aplicar los lineamientos de tránsito per se es un error.

Esa situación se agrava si tomamos en cuenta que el grueso del Estado está conformado por entidades del nivel regional y local que tendrían muchas dificultades para disponer de un presupuesto como el que actualmente viene desembolsando los ministerios para llevar a cabo su proceso de tránsito a través de empresas consultoras y equipos de locadores.

Ante ello, SERVIR tiene el gran reto de simplificar sus herramientas para el tránsito, adecuar los lineamientos normativos y técnicos a la realidad de entidades públicas con características particulares, y automatizar la ejecución de los lineamientos para el tránsito.

- El trabajo de investigación concentró esfuerzos en el análisis de hasta doce variables agrupadas en tres dimensiones, que podrían explicar el grado de avance de los diecinueve ministerios en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil. Sin embargo, una de las variables cuya medición resultaba importante, pero que finalmente fue descartada por su poca predictibilidad, es la continuidad del proceso en el que se enrumbaron los ministerios. La permanencia en el tiempo del proceso de tránsito en el que se encuentran los ministerios desde hace más de dos años es algo que no se puede perder de vista en un escenario altamente politizado.

Las reformas de segunda generación, como la del servicio civil, fueron algo que caracterizaron la primera mitad de la administración de turno. Ese tipo de reformas, por lo general, no son rápidamente percibidas por los clientes finales y su socialización es un proceso lleno de tecnicismos que difícilmente capta el interés de la ciudadanía, pero no por ello dejan de ser relevantes para el crecimiento económico y el desarrollo del país.

En ese marco, es particularmente importante reconocer para una política como la del servicio civil que su viabilidad y extensión en el tiempo responden a la capacidad de los vendedores de políticas, tanto para convencer a los actuales y futuros ‘champions’ de los beneficios políticos y técnicos de la política pública, como para crear una masa importante de directivos y especialistas estratégicos que permitan ser los portavoces del proceso de tránsito durante la compleja etapa de transición.

En el caso de los ministerios, si bien una de las hipótesis rechazadas durante la investigación es el hecho de que los cambios de ministros afectan de manera importante el grado de avance de los ministerios en el tránsito, se debe tener una lectura más amplia del escenario e involucrar al cambio del Poder Ejecutivo en su conjunto como un factor que afectará al proceso de tránsito de manera directa.

Ante ello, y para el caso exclusivo de los ministerios, los esfuerzos de SERVIR debieran enfocarse en tres líneas de acción para asegurar la continuidad de la política que lidera:

- Priorizar la asistencia técnica para el grupo de ‘ministerios modelo’ que se encuentra aplicando herramientas de la tercera etapa del tránsito y que podría llegar durante el segundo semestre de 2016 al punto de contar con un Cuadro de Puestos de la Entidad, última herramienta del proceso tránsito de las entidades públicas, aprobado por MEF y SERVIR.

En otros términos, SERVIR debería empujar a esos ministerios a convertirse en las primeras entidades públicas en encontrarse aptas para la realización de concursos públicos de méritos para tener a los primeros directivos y servidores civiles de carrera bajo el régimen de la Ley N°30057²⁹, sobre todo considerando que el propio responsable de autorizar el desembolso de presupuesto para llevar a cabo los concursos en el siguiente año fiscal se encuentra en dicho grupo de entidades.

- Enfocar las acciones de capacitación en materia de las herramientas del tránsito de la tercera etapa (cálculo de la dotación, elaboración del Manual de Perfiles de Puestos y formulación del Cuadro de Puestos de la Entidad) en los servidores civiles de carrera de los órganos de planeamientos y presupuesto, y recursos humanos, o los que hagan las veces, del grupo de 'ministerios encaminados'.

Eso con la finalidad de asegurar la existencia y socialización del conocimiento en torno a las citadas herramientas en los ministerios, en tanto dicho grupo de servidores es el llamado a permanecer en la entidad por un periodo mayor de tiempo al de los actuales puestos jefaturales.

- Sistematizar la información desarrollada por cada uno de los diecisiete ministerios que se encuentran aplicando a la fecha alguna de las herramientas del tránsito. De modo que, una vez que empiecen a operar las comisiones de transferencia entre mayo y junio de 2016 se les pueda hacer entrega de información clara y ordenada sobre los avances conseguidos por cada

²⁹ Se hace énfasis en los grupos de directivos y servidores civiles en tanto los funcionarios públicos de los ministerios (ministros, viceministros y secretarios generales) ya se encuentran bajo el régimen de la Ley N° 30057.

ministerio y los pasos que tienen pendiente realizar en el corto plazo.

Ese ejercicio no sólo buscaría informar sobre avances en el proceso de tránsito y evitar algún eventual reproceso, sino también evidenciar necesidades de presupuesto a tomar en consideración para el siguiente año fiscal.

- El rol de SERVIR debería ser mucho más estratégico, partiendo del reconocimiento de que los ministerios son las entidades más representativas del Poder Ejecutivo, las más visibles en una distribución sectorial de las entidades públicas, y las que más y mejores recursos disponen para afrontar una política de este tipo, para proceder con acciones customizadas a los diferentes públicos objetivos.

Así, se requiere la instauración de una rutina de comunicación con los funcionarios públicos o, al menos, la publicación periódica de información que pudiera captar su atención y motivar acciones en la interna de los ministerios que decanten en una aceleración de un proceso de contratación

- Ante una eventual aprobación de presupuesto para la organización de concursos públicos antes del cambio de administración, partiendo del supuesto de que en las próximas semanas se aprueben los lineamientos faltantes para la 'cotización' de los puestos bajo el nuevo régimen del servicio civil, debe tomarse en consideración que hay dos principios que pasan a ponerse a prueba: la transparencia (garantías de un proceso de selección objetivo) y la meritocracia (idoneidad del ocupante del puesto).

El aseguramiento del respeto a ambos principios, adicionalmente a la protección de la legitimidad de la política, también cubriría a la fase de implementación de esta política pública de la reactivación de los temores que acompañaron a casi la totalidad de los ministerios en sus primeros

pasos en el tránsito: acciones de hostigamiento, despidos arbitrarios, procesos de selección dirigidos, etc.

- Al cierre del presente trabajo de investigación, el MEF aún no publicaba la Resolución Ministerial en la que detallará las reglas para determinar la valorización de los puestos comprendidos bajo el régimen de la Ley N° 30057, y este aspecto es considerado, precisamente parte de la última recomendación, en tanto representará en los próximos meses, junto con el cambio de administración, las condicionantes más importantes para la continuidad del proceso de tránsito de las entidades públicas del Estado peruano.

Los actores estatales que originalmente impulsaron la denominada reforma del servicio civil debieran conceder la debida importancia a los incentivos que una política pública encierra. Para el caso de la política del servicio civil, la existencia de una mayor cantidad de remuneraciones anuales, la posibilidad de visualizar una línea de carrera a partir del puesto ocupado, la estabilidad laboral que concede el nuevo régimen laboral, entre otros beneficios, no resultan suficientes para mantener a los aliados y convencer a los opositores de la política.

El monto remunerativo sigue constituyendo el incentivo más fuerte para cualquier trabajador, razón por la cual, luego de casi tres años de publicada la Ley SERVIR, resulta urgente la socialización de las remuneraciones que ofrece el nuevo régimen laboral y que conllevará a la obtención de un panorama más claro sobre la continuidad del proceso de tránsito en el tiempo.

- Desde la publicación de la Ley SERVIR, se maneja como discurso la puesta en marcha de una reforma del servicio civil. Efectivamente, toda la etapa de diseño de la política en cuestión encierra un espíritu de reforma del estado actual de los recursos humanos en el Estado y de la gestión de este recurso organizacional tan importante. Sin embargo, los avances que viene mostrando la etapa de implementación, permiten

afirmar que la aplicación de los lineamientos del tránsito, específicamente lo que concierne al tránsito de entidades públicas como organizaciones, es el reflejo de un conjunto de acciones concretas por abordar las diferentes aristas de un proceso de modernización (p.e. reflexionar sobre los procesos llevados a cabo en contraste con las funciones encargadas, evaluar la modificación de la estructura organizacional, reorganizar la cadena de procesos, simplificar procedimientos, etc.).

Será pues, tras el paso de un lapso de tiempo prudente, que las primeras entidades públicas que lograron concluir con el proceso analizado en esta investigación evidenciarán mejoras en los resultados de sus procesos principales o de administración interna, lo que estará fuertemente explicado por la ejecución de actividades y tareas por parte de personal calificado, que previamente debió resultar ganador de concursos públicos impregnados de meritocracia y transparencia. En ese momento, se podrá afirmar que, efectivamente, hay una reforma en curso que inició muchos años atrás.

Bibliografía

AGUILAR, Luis

1992 “Estudio introductorio”. En AGUILAR, Luis (editor). La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 15 – 84. Consulta: 31 de mayo de 2015.

<http://www.iapgroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20HECHURA%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>

ALZA, Carlos

2012 Estudio sobre la evolución de la política del servicio civil peruano durante los últimos 30 años (1980 – 2011) para la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

2014 *Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH*. Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas. Lima, 3 de julio.

2010 El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos

1998 “La Reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control”. Desarrollo Económico. Buenos Aires, volumen 38, número 150, pp. 517-550.

COMISIÓN MULTISECTORIAL ENCARGADA DE ESTUDIAR LA SITUACIÓN
DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

2001 *Informe Final. Informe de la Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la Situación del Personal de la Administración Pública Central.* Lima. Consulta: 10 de mayo de 2015.

http://www.mintra.gob.pe/contenidos/legislacion/servidores_publicos/informe_final.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2013 *Ley N° 30057.* Ley del Servicio Civil. Lima, 3 de julio.

2012 *Ley N° 27658.* Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Lima, 9 de enero.

2004 *Ley N° 28175.* Ley Marco del Empleo Público. Lima, 18 de febrero.

CORTÁZAR, Juan Carlos; LAFUENTE, Mariano y SANGINÉS, Mario

2014 *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013).* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

CORTÁZAR, Juan Carlos

2011 “Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia.* Caracas, número 49, pp. 1-14.

COSTA, Rossana y WAISSBLUTH, Mario

2007 “Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balance y perspectivas”. *Serie Gestión.* Chile, número 94, pp. 1-39. Consulta: 09 de junio de 2015.

<http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/94%20ceges%20MW.pdf>

CUNILL, Nuria

1999 “Retos de las reformas de segunda generación ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la Administración Pública”. Nueva Sociedad. Caracas, número 160, pp. 1-19.

ELMORE, Richard

1979-1980 “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision”. Political Science Quarterly. New York, volumen 94, número 4, pp. 601-616. Consulta: 30 de mayo de 2015.

http://www.jstor.org/stable/2149628?seq=1#page_scan_tab_contents

ESPARCH, Nuria

2012 Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

IACOVIELLO, Mercedes

2015 Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

2014 Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

IACOVIELLO, Mercedes y ZUVANIC, Laura

2006 “Síntesis del diagnóstico. Caso Perú”. En ECHEBARRÍA, Koldo (editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 421 – 446.

KINGDON, Jhon

2002 Agendas, Alternatives, and Public Policies. Segunda Edición. Estados Unidos: Pearson.

LINDBLOM, Charles

1992 “La ciencia de ‘salir del paso’”. En AGUILAR, Luis (editor). La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 201 – 226. Consulta: 30 de mayo de 2015.

<http://www.iapgroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20HECHURA%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>

LATINOBARÓMETRO

2015 *Informe 1995 – 2015*. Santiago de Chile.

LONGO, Francisco

2006 “Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil”. En ECHEBARRÍA, Koldo (editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 3 – 72. Consulta: 08 de junio de 2015.

<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5895/Informe%20sobre%20la%20situaci%C3%B3n%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1>

2002 Marco analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Consulta: 08 de junio de 2015.

http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/BID_Marco_analitico.pdf

2001 La reforma del Servicio Civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

MAJONE, Giandoménico

1992 “Los usos del análisis de políticas”. En AGUILAR, Luis (editor). La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 341 – 366. Consulta: 30 de mayo de 2015.

<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20HECHURA%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>

OSZLAK, Oscar

2006 “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. *POSTData*. Buenos aires, número 11, pp. 11-56.

PRATS, Joan

1999 “Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina”. *Nueva Sociedad*. Buenos aires, número 160, pp. 118-132.

1998 “Servicio civil y gobernabilidad democrática: fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y gerenciales requeridos para su eficiencia”. En LOSADA, Carlos (editor). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 251 – 289.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2014 *Decreto Supremo N°004-2014-PCM*. Reglamento General de la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. Lima, 13 de junio.

2013 *Decreto Supremo N°004-2013-PCM. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Lima, 11 de septiembre.*

2012 *Decreto Supremo N°109-2012-PCM. Estrategia de Modernización de la Gestión Pública 2013 – 2016. Lima, 31 de octubre.*

RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel

2003 “Repensando la función pública como institución. Oportunidades y amenazas para su extensión a las realidades político-administrativas latinoamericanas”. *Revista Vasca de Administración Pública. País Vasco, número 65-1, pp. 149-175.*

V CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO

2003 “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Carta aprobada en la *XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Santa Cruz de la Sierra, del 14 al 15 de noviembre de 2003.*

WORLD ECONOMIC FORUM

2015 *The Global Competitiveness Report 2015 – 2016. Ginebra.*

ZECHMEISTER, Elizabeth

2014 *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 years of the AmericasBarometer. Tennessee.*

Anexo1. Definición y descripción de variables consideradas al inicio de la investigación

Variable general	Definición conceptual	Definición operacional			Definición instrumental
		Variable intermedia	Variable específica	Tipo de variable	
Grado de avance de los ministerios en su proceso de tránsito al régimen del servicio civil	Se asumirá por 'grado de avance' el estado en el que se encuentre cada uno de los ministerios en la implementación de los lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil. En otras palabras, al punto específico en el cual se encuentra posicionado cada ministerio en el marco de las cuatro etapas que comprende el citado proceso	Etapas del proceso de tránsito en el que se encuentra el ministerio	Hito del proceso de tránsito en el que se encuentra el ministerio	Cualitativa / nominal	Análisis de la base de datos del Equipo de Asistencia Técnica y Monitoreo al Tránsito a la Ley SERVIR
Características organizacionales	Se considerarán como 'características organizacionales' a todos aquellos aspectos vinculados a la estructura y conformación de cada uno de los ministerios, que lo vuelven distintivo o, al menos, le conceden una particularidad en relación a los otros ministerios	Cantidad de personas que han asumido la titularidad del ministerio	Número de personas que han asumido la titularidad del ministerio durante el proceso de tránsito	Cuantitativa / escalar	Revisión de ediciones del diario oficial El Peruano
		Rotación de los responsables de los órganos de Planeamiento y Presupuesto, y Recursos Humanos	Número de personas que ocupó el cargo de responsable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, o la que haga sus veces, durante el proceso de tránsito	Cuantitativa / escalar	Revisión de ediciones del diario oficial El Peruano

Variable general	Definición conceptual	Definición operacional			Definición instrumental
		Variable intermedia	Variable específica	Tipo de variable	
			Número de personas que ocupó el cargo de responsable de la Oficina de Recursos Humanos, o la que haga sus veces, durante el proceso de tránsito	Cuantitativa / escalar	Revisión de ediciones del diario oficial El Peruano
		Cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten	Número de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten	Cuantitativa / escalar	Análisis de la base de datos del Equipo de Asistencia Técnica y Monitoreo al Tránsito a la Ley SERVIR
		Cantidad de ocupantes de puestos, según régimen laboral y modalidad contractual	Total de personas que ocupa algún puesto, según régimen laboral o modalidad contractual	Cuantitativa / escalar	Análisis de la base de datos del Equipo de Asistencia Técnica y Monitoreo al Tránsito a la Ley SERVIR
	Apertura de los ocupantes de puestos a prestar información sobre las características de su puesto y las actividades que realizan		Resistencia de los ocupantes de puestos a proporcionar información a los operadores de las herramientas del tránsito	Cualitativa / ordinal	Entrevista a: -Responsables de los órganos de apoyo que integran las Comisiones de Tránsito de los ministerios -Operadores de las herramientas del tránsito al régimen del servicio civil
			Influencia del sindicato para restringir la apertura del personal al trabajo de los operadores de las herramientas del tránsito	Cualitativa / ordinal	
		Cantidad de sindicatos de trabajadores que existen	Número de sindicatos de trabajadores que existen	Cuantitativa / escalar	Entrevista a responsables de los órganos de apoyo que integran las

Variable general	Definición conceptual	Definición operacional			Definición instrumental
		Variable intermedia	Variable específica	Tipo de variable	
					Comisiones de Tránsito de los ministerios.
Impulso político a la política pública	Se asumirá por 'impulso político a la política pública' a las manifestaciones explícitas realizadas tanto en medios de comunicación, como en espacios reservados, por parte de representantes del Poder Ejecutivo en relación a la finalidad, el contenido y los beneficios de la reforma del servicio civil.	Cantidad de personas que ha asumido la titularidad de la Presidencia del Consejo de Ministros	Número de personas que ha asumido la titularidad de la Presidencia del Consejo de Ministros	Cuantitativa / escalar	Revisión de ediciones del diario oficial El Peruano
		Concepción de la implementación del tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil en el tiempo	Concepción del rol que desarrollan los impulsores del tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil	Cualitativa / nominal	Entrevista a: -Diseñadores de la reforma del servicio civil -Impulsadores del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en los ministerios
		Percepción de los representantes de los ministerios sobre el impulso de la administración de turno a la reforma del servicio civil	Percepción de los representantes de los ministerios sobre el impulso del Poder Ejecutivo al tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil	Cualitativa / nominal	Entrevista a: -Impulsadores del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en los ministerios -Responsables de los órganos de apoyo que integran las Comisiones de Tránsito de los ministerios.
		Percepción de los representantes de los ministerios sobre el impulso del ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos a la reforma del servicio civil	Percepción de los representantes de los ministerios sobre el impulso de SERVIR al tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil	Cualitativa / nominal	Entrevista a: -Impulsadores del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en los ministerios -Responsables de los órganos de apoyo que integran las Comisiones de Tránsito de los ministerios.
		Recomendaciones de los representantes de	Recomendaciones de los representantes de	Cualitativa / nominal	Entrevista a: -Impulsadores del proceso

Variable general	Definición conceptual	Definición operacional			Definición instrumental
		Variable intermedia	Variable específica	Tipo de variable	
		los ministerios para asegurar la continuidad de la reforma del servicio civil	los ministerios para asegurar la continuidad de la reforma del servicio civil		de tránsito al régimen del servicio civil en los ministerios -Responsables de los órganos de apoyo que integran las Comisiones de Tránsito de los ministerios.
Liderazgo de la alta dirección	Se entenderá por 'liderazgo de la alta dirección' al monitoreo activo y la demanda de resultados ejercidos por los representantes del primer nivel organizacional de los ministerios.	Nivel organizacional en el que se concentra la supervisión y el monitoreo al grado de avance en la implementación del proceso de tránsito	Nombre del puesto que se desempeña como 'process champion'	Cualitativa / nominal	Entrevista a: -Impulsadores del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en los ministerios -Responsables de los órganos de apoyo que integran las Comisiones de Tránsito de los ministerios. - Operadores de las herramientas del tránsito al régimen del servicio civil
			Nivel organizacional al que pertenece el puesto que se desempeña como 'process champion'	Cualitativa / nominal	Revisión del Reglamento de Organización y Funciones de los ministerios
		Nivel organizacional en el que se concentra la supervisión y el monitoreo a la implementación de las herramientas del proceso de tránsito	Nombre del puesto que se desempeña como 'process leader'	Cualitativa / nominal	Entrevista a: -Impulsadores del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en los ministerios -Responsables de los órganos de apoyo que integran las Comisiones de Tránsito de los ministerios. - Operadores de las

Variable general	Definición conceptual	Definición operacional			Definición instrumental
		Variable intermedia	Variable específica	Tipo de variable	
					herramientas del tránsito al régimen del servicio civil
			Nivel organizacional al que pertenece el puesto que se desempeña como 'process leader'	Cualitativa / nominal	Revisión del Reglamento de Organización y Funciones de los ministerios
Normatividad y herramientas	Se asumirá por 'normatividad y herramientas' al conjunto de dispositivos legales y técnicos emitidos por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, el Ministerio de Economía y Finanzas, y la Presidencia del Consejo de Ministros en relación a la implementación de los lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil; así como a la normativa publicada por otras entidades públicas que afecta directamente la implementación del citado proceso	Claridad de los responsables y operadores de los equipos de implementación del proceso de tránsito sobre la normativa y las herramientas	Claridad de los responsables y operadores de los equipos de implementación del proceso de tránsito sobre la normativa y las herramientas	Cualitativa / ordinal	Entrevista a: -Responsables de los órganos de apoyo que integran las Comisiones de Tránsito de los ministerios. - Operadores de las herramientas del tránsito al régimen del servicio civil
		Marco normativo del tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil	Marco normativo del tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil	Cualitativa / nominal	Revisión de: -Ley N°30057, Ley del Servicio Civil -Decreto Supremo N°040-2014-PCM, que aprueba el Reglamento General de la Ley N°30057 -Resolución de Presidencia Ejecutiva N°160-2013-SERVIR-PE, que aprueba los lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil
		Marco normativo de las herramientas para el tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil	Marco normativo de los lineamientos, herramientas o metodologías que se hubieran aprobado para la operativización del	Cualitativa / nominal	Revisión de: -Resolución de Presidencia Ejecutiva N°160-2013-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva N°001-2013-SERVIR/GDSRH

Variable general	Definición conceptual	Definición operacional			Definición instrumental
		Variable intermedia	Variable específica	Tipo de variable	
			proceso de tránsito demandado por la Ley del Servicio Civil y su Reglamento General		<p>-Resolución de Presidencia Ejecutiva N°106-2014-SERVIR-PE, que aprueba la Guía de Mapeo de Puestos y sus Anexos</p> <p>-Resolución de Presidencia Ejecutiva N°152-2014-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva N°001-2014-SERVIR/GPGSC “Reglas de aplicación progresiva para la aprobación del Cuadro de Puestos de las Entidades”</p> <p>-Resolución de Presidencia Ejecutiva N°234-2014-SERVIR-PE, que modifica la Directiva N°001-2014-SERVIR/GPGSC “Reglas de aplicación progresiva para la aprobación del Cuadro de Puestos de las Entidades”</p> <p>-Resolución de Presidencia Ejecutiva N°100-2015-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva N°001-2015-SERVIR/GPGSC “Familias de puestos y roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al régimen del servicio civil”, así como el “Catálogo de Puestos Tipo”, que forma</p>

Variable general	Definición conceptual	Definición operacional			Definición instrumental
		Variable intermedia	Variable específica	Tipo de variable	
					parte integrante del Manual de Puestos Tipo -Resolución de Presidencia Ejecutiva N°137-2014-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva N°003-2015-SERVIR/GPGSC “Inicio del proceso de implementación del nuevo régimen de servicio civil” -Resolución de Presidencia Ejecutiva N°200-2015-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva N°001-2014-SERVIR/GDSRH “Normas para la aplicación del Dimensionamiento de las Entidades Públicas”
		Otras normas que afectan la implementación del tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil	Otras normas que afectan los recursos de los que disponen las entidades públicas para operativizar su proceso de tránsito	Cualitativa / nominal	Revisión de: -Decreto Supremo N°138-2014-EF, que aprueba el Reglamento de Compensaciones de la Ley N°30057 -Decreto de Urgencia N°004-2015, que dicta medidas para la ejecución de intervenciones ante el periodo de lluvias 2015 – 2016 y la ocurrencia del fenómeno de El Niño

Anexo2. Caracterización de variables consideradas dependiente e independientes para el análisis del objeto de estudio

Dimensión	Definición operacional de la variable		Definición instrumental	
	Variable específica	Tipo de variable	Opciones	Valores
Grado de avance del ministerio en su proceso de tránsito al régimen del servicio civil	Hito del proceso de tránsito en el que se encuentra el ministerio	Cuantitativa / escalar	Comisión de Tránsito conformada	5
			Comisión de Tránsito capacitada	10
			Mapeo de Puestos en proceso de contratación u organización interna	15
			Mapeo de Puestos en ejecución	20
			Mapeo de Puestos culminado	25
			Mapeo de Procesos en proceso de contratación u organización interna	30
			Mapeo de Procesos en ejecución	35
			Mapeo de Procesos culminado	40
			Informe de Mejoras en proceso de contratación u organización interna	45
			Informe de Mejoras en elaboración	50
			Informe de Mejoras culminado	55
			Cálculo de la Dotación en proceso de contratación u organización interna	60
			Cálculo de la Dotación en ejecución	65
			Cálculo de la Dotación culminado	70
			Manual de Perfiles de Puestos en proceso de contratación u organización interna	75
Manual de Perfiles de Puestos en elaboración	80			
Manual de Perfiles de Puestos elaborado	85			
Cuadro de Puestos de la Entidad en proceso de contratación u organización interna	90			
Cuadro de Puestos de la Entidad en elaboración	95			
Cuadro de Puestos de la Entidad elaborado	100			
Características organizacionales del	Cantidad de personas que han asumido la	Cuantitativa / escalar	-	-

Dimensión	Definición operacional de la variable		Definición instrumental	
	Variable específica	Tipo de variable	Opciones	Valores
ministerio	titularidad del ministerio			
	Cantidad de personas que prestan servicios en el ministerio	Cuantitativa / escalar	-	-
	Cantidad de regímenes laborales y modalidades contractuales que coexisten	Cuantitativa / escalar	-	-
	Proporción de ocupantes de puestos en regímenes laborales permanentes	Cuantitativa / escalar	-	-
	Grado de injerencia de los sindicatos en los asuntos vinculados al tránsito del ministerio	Cuantitativa / escalar	Bajo	1
			Medio	2
			Alto	3
Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de Planeamiento y Presupuesto, o la que haga sus veces, en el ministerio	Cuantitativa / escalar	-	-	
Rotación del responsable del órgano o unidad orgánica de Recursos Humanos, o la que haga sus veces, en el ministerio	Cuantitativa / escalar	-	-	

Dimensión	Definición operacional de la variable		Definición instrumental	
	Variable específica	Tipo de variable	Opciones	Valores
Características de la normatividad y las herramientas del tránsito	Cantidad de años que lleva en tránsito el ministerio	Cuantitativa / escalar	-	-
	Organización de la operatividad del tránsito	Cualitativa / nominal	Equipo interno	-
			Empresa consultora	-
	Percepción de la complejidad de las herramientas del tránsito	Cuantitativa / escalar	Baja	1
			Media	2
			Alta	3
Liderazgo en el proceso de tránsito del ministerio	Posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'process champion' en el ministerio	Cuantitativa / escalar	Nadie ejerce el rol	1
			Servidor civil de carrera de tercer nivel organizacional	2
			Servidor civil de carrera de segundo nivel organizacional	3
			Directivo público de tercer nivel organizacional	4
			Directivo público de segundo nivel organizacional	5
			Funcionario público de primer nivel organizacional	6
	Posición jerárquica del puesto que se desempeña como 'process leader' en el ministerio	Cuantitativa / escalar	Nadie ejerce el rol	1
			Servidor civil de carrera de tercer nivel organizacional	2
			Servidor civil de carrera de segundo nivel organizacional	3
			Directivo público de tercer nivel organizacional	4
			Directivo público de segundo nivel organizacional	5
			Funcionario público de primer nivel organizacional	6

Anexo3. Mapa de actores

A continuación, se presenta el listado de actores, debidamente agrupados, que asumen algún nivel de protagonismo en la implementación del proceso de tránsito de los ministerios al régimen del servicio civil:

Perfil	Actores involucrados Intereses	Grado de incidencia	Expectativa frente a la reforma del servicio civil
Diseñadores de la reforma del servicio civil	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente Ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil • Asesora de Presidencia Ejecutiva • Ex Gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil • Gerente de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos 	Alto	Asegurar la sostenibilidad de la reforma del servicio civil como política pública y procurar el tránsito de algunas entidades públicas representativas antes del cambio de administración
Impulsadores del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en los ministerios	<ul style="list-style-type: none"> • Secretarios Generales de los ministerios 	Alto	Procurar que las entidades a su cargo, incluyendo a aquellas que conforman el sector que lideran, alcancen el mayor nivel de avance posible antes del fin de la administración de turno
Responsables de los órganos de apoyo que integran las Comisiones de Tránsito de los ministerios	<ul style="list-style-type: none"> • Directores la Oficina General de Administración de los ministerios • Directores de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, o la que hiciere las veces, de los ministerios • Directores de la Oficina de Racionalización, o la que hiciere las veces, de los ministerios • Directores de la Oficina de Recursos Humanos, o la que hiciere las veces, de los ministerios 	Alto	Modernizar la gestión de la entidad en los plazos más cortos posibles
Operadores de las herramientas del tránsito al régimen del servicio civil	<ul style="list-style-type: none"> • Especialistas o analistas en temas vinculados a procesos • Especialistas o analistas en temas vinculados a recursos humanos 	Medio	Implementar las herramientas del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en atención a los lineamientos publicados por el ente rector
Empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Everis 	Bajo	Acceder a la mayor

Perfil	Actores involucrados Intereses	Grado de incidencia	Expectativa frente a la reforma del servicio civil
consultoras con experiencia en la aplicación de las herramientas del proceso de tránsito	<ul style="list-style-type: none"> • M+S • SUM Personas • Xperta 		cantidad de información posible de parte del ente rector para proveer un servicio de consultoría de calidad a las entidades públicas que opten por la tercerización del proceso de tránsito



Anexo4. Guías de entrevistas

Para cada uno de los perfiles identificados se presentan las siguientes listas de preguntas:

Perfil: diseñadores de la reforma del servicio civil		
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta
Subobjetivo 01 Explicar el proceso de tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil en el marco de la reforma del servicio civil con énfasis especial en el caso de los ministerios del Estado peruano	Acerca del tránsito de las casi 250 entidades públicas, ¿qué aspectos vienen caracterizando dicho proceso? Para el caso de los ministerios, ¿hay algunas cuestiones adicionales?	Conocer el balance general sobre los primeros dos años de implementación del proceso de tránsito en el caso particular de los ministerios.
	Al momento de plantear una política de modernización como la del servicio civil, ¿qué factores se previeron que representarían las principales barreras a enfrentar?	Verificar si se previeron algunas acciones para combatir posibles escenarios que surgirían durante la implementación de la política.
Subobjetivo 03 Analizar las características organizacionales que actúan como facilitadores u obstructores del proceso de tránsito en lo ministerios	A partir de la casuística obtenida durante estos dos primeros años, y para el caso del tránsito los ministerios, ¿es posible identificar algunas características internas que condicionen su avance? Los inconvenientes reportados, ¿son cuestiones generalizables o adquieren matices diferentes en algunos casos?	Identificar las variables concebidas como 'independientes', pero especialmente las consideradas como 'internas'.
	De los aspectos listados, ¿qué variable es la que explicaría en mayor medida el que unos ministerios tengan un mayor agrado de avance que otros?	Profundizar la información sobre las características internas de los ministerios, que podrían estar ejerciendo influencia sobre el mayor o menor avance en la implementación del tránsito.
Subobjetivo 04 Evaluar las contingencias que se presentaron entre el diseño de herramientas por parte de SERVIR y la aplicación de estas por parte de los ministerios	Considerando que el tránsito constituye un proceso completamente nuevo para el sector público, ¿cuáles son las principales dificultades a las que se han venido las entidades del Poder Ejecutivo?, ¿qué problemas han reportado los ministerios?	Comprobar si las dificultades diagnosticadas son generalizables las entidades del Poder Ejecutivo, si los ministerios presentan alguna particularidad y si es recomendable aplicar ajustes a la versión estándar de las herramientas del tránsito.
	En relación a los lineamientos para el tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil, ¿se evaluó la posibilidad de aprobar lineamientos diferenciados por tipo de entidad, nivel de gobierno o alguna otra variable?, ¿se tiene planeado hacerlo en el mediano	

Perfil: diseñadores de la reforma del servicio civil		
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta
	plazo?	
	Sobre la implementación de dichos lineamientos por parte de las entidades públicas, ¿cuáles son las principales dificultades que han venido reportando las entidades del Poder Ejecutivo?	Identificar las dificultades generales diagnosticadas en los ministerios para la aplicación de las herramientas del tránsito.
Subobjetivo 05 Determinar los tipos de liderazgo que surgieron en los ministerios para fomentar la aplicación de las herramientas del tránsito	¿Cómo asumieron los representantes de la alta dirección de los ministerios la necesidad de cumplir con los lineamientos para el tránsito?, ¿en qué sectores resultó más complejo introducir este nuevo proceso?, ¿por qué?	Conocer las reacciones de los titulares, los secretarios generales o los representantes de la alta dirección de los ministerios frente a un proceso de obligatoria ejecución.
	Cuando se implementan nuevos 'proyectos' al interior de las organizaciones surgen 'sponsors' o 'líderes', ¿cómo se graficaría esa situación en el caso de los ministerios con la implementación del tránsito?	Evidenciar si los representantes de la alta dirección son los que aparecen, en primer término, como los líderes del proceso, o, si, más bien, se considera como los abanderados del tránsito a la plana directiva o a otro grupo de servidores públicos.
	¿Cómo se manejaron aquellos casos en los que la alta dirección de los ministerios no asumió, o aun no asume, un rol activo frente al tránsito de la entidad a su cargo?	Verificar si el liderazgo de la alta dirección es considerado una variable clave para la sostenibilidad del proceso de tránsito en los ministerios.

Perfil: impulsores del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en los ministerios		
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta
Subobjetivo 03 Analizar las características organizacionales que actúan como facilitadores u obstructores del proceso de tránsito en los ministerios	Luego de la publicación de la Ley SERVIR, ¿cómo es que se toma la decisión de iniciar con el proceso y conformar una Comisión ad hoc?	Conocer la lógica detrás de la decisión de que el ministerio ingrese al proceso de tránsito y comprobar que se tenía conocimiento de los pasos que se iban a seguir.
	Con la Comisión de Tránsito conformada, ¿cómo se organizó la implementación de las posteriores acciones que implicaban ya la operativización de determinadas herramientas?	Enunciar el plan de trabajo diseñado por la entidad y describir la operativización de las acciones del proceso de tránsito que hubieran emprendido hasta la fecha.
	En líneas generales, ¿qué avances se han tenido y cuán encaminado se espera dejar al ministerio al cierre del año en curso?	Conocer el programa que cada titular tiene para el ministerio a su cargo en materia del tránsito al régimen del servicio civil.
	En atención a los reportes internos, ¿qué dificultades se han tenido durante la implementación de un proceso como el de la reforma del servicio civil?	Contar con una versión resumida de los aspectos considerados como las barreras principales al proceso.
	En atención a la naturaleza de esta reforma, ¿qué variables considera como críticas en la implementación de esta política?	Conocer si se perciben ciertas variables como condicionantes del grado de avance del tránsito de los ministerios.
	Ahora, para el caso particular del ministerio, ¿alguna de esas variables ha jugado un rol especial?, ¿la realidad de este ministerio tiene alguna particularidad que explique sus avances o retrasos en alguna etapa del proceso?	
Subobjetivo 05 Determinar los tipos de liderazgo que surgieron en los ministerios para fomentar la aplicación de las herramientas del tránsito	¿Cómo se le transmitió al personal la decisión de empezar a transitar hacia el régimen del servicio civil?	Comprobar si algún representante de la alta dirección ejerció un rol activo en la comunicación al personal de la decisión asumida por el titular, o si, más bien, se le delegó esa tarea a la Oficina de Recursos Humanos.
	¿La supervisión del tránsito del ministerio se da a partir de las coordinaciones con la Comisión de Tránsito o existe algún otro mecanismo?	Comprobar si la alta dirección de los ministerios realiza alguna acción de monitoreo al avance de la entidad en el tránsito.

Perfil: responsables de los órganos de apoyo que integran las Comisiones de Tránsito de los ministerios		
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta
Subobjetivo 03 Analizar las características organizacionales que actúan como facilitadores u obstructores del proceso de tránsito en lo ministerios	Tras conformar la Comisión de Tránsito, ¿cómo se organizaron en el ministerio para proseguir con la implementación de los lineamientos del tránsito?	Comprobar si existe claridad sobre la ruta a seguir para cumplir con los lineamientos del tránsito de la entidad al régimen del servicio civil
	Para la operatividad del tránsito, ¿qué equipos se conformaron o a qué unidades orgánicas se les encomendó la aplicación de las herramientas del tránsito?	Verificar si existe coordinación entre la Oficina de Recursos Humanos, y la de Planeamiento y Presupuesto, a pesar de que responden a las directrices de sistemas administrativos distintos.
	¿Qué avances se tienen hasta la fecha y hasta qué punto se espera llegar al cierre del año?	Comprobar si existe claridad sobre la ruta a seguir para cumplir con los lineamientos del tránsito de la entidad al régimen del servicio civil
	¿Cómo se le comunicó al personal la decisión de iniciar el proceso de tránsito y cómo tomó esta dicha decisión?	Comprobar si los propios servidores constituyeron una barrera durante la aplicación de las herramientas del tránsito.
	Al momento de aplicar las herramientas, ¿cómo se podría describir la postura o la actitud del personal frente a la necesidad de que proporcionen información sobre su puesto y labores?	
	A lo largo del proceso, ¿los sindicatos han jugado algún rol?	Comprobar si el rol de los sindicatos es el mismo en todos los ministerios y si es posible convertirlos en un aliado interno.
	¿Qué otras características de la entidad considera que estarían afectando de alguna forma el avance del ministerio en el tránsito?	Conocer qué otras particularidades de los ministerios podrían estar incidiendo sobre su grado de avance
	En torno a las cuestiones del tránsito de los ministerios, se suelen dar comparaciones entre lo avanzado por uno y otro ministerio, ¿a qué cree que responden esas diferencias? Por favor considere tanto factores internos como externos.	
Subobjetivo 05 Determinar los tipos de liderazgo que surgieron en los ministerios para fomentar la aplicación de las herramientas del tránsito	Si bien la Comisión de Tránsito es el equipo que formalmente se constituye para operar el proceso de tránsito en la entidad, ¿hay alguna oficina o equipo que constantemente esté pendiente de los avances?	Identificar posibles liderazgos más allá del plano formal.
	Una vez obtenida la versión final de alguna herramienta, ¿cuál es	Comprobar si la alta dirección ejerce algún tipo de

Perfil: responsables de los órganos de apoyo que integran las Comisiones de Tránsito de los ministerios		
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta
	la ruta que sigue previo al envío a SERVIR? En relación a la revisión final de los productos, ¿hay alguna intervención de parte de la alta dirección o las acciones de aprobación se circunscriben al espacio de la Comisión de Tránsito?	intervención a través de alguno de sus representantes.



Perfil: operadores de las herramientas del tránsito al régimen del servicio civil		
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta

Perfil: operadores de las herramientas del tránsito al régimen del servicio civil		
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta
Subobjetivo 03 Analizar las características organizacionales que actúan como facilitadores u obstructores del proceso de tránsito en lo ministerios	Sobre la reforma del servicio civil y el proceso de tránsito que ésta abarca, ¿cómo es que el personal toma conocimiento de que el ministerio iba a insertarse en ese proceso?	Conocer si es que el ministerio diseñó una estrategia para introducir un tema sensible entre los servidores públicos y que decanta, algunas veces, en el establecimiento de barreras.
	En la actualidad, ¿cómo se viene organizando el proceso de tránsito en el ministerio del que forma parte?	Conocer a ciencia cierta cuan estructurada se encuentra la implementación del proceso de tránsito en el ministerio.
	En relación a los lineamientos para el tránsito, ¿qué acciones se han desarrollado?	Comprobar el grado de avance del ministerio, en tanto los ejecutores son quienes poseen el conocimiento más específico.
	Sobre dichas acciones del proceso de tránsito, ¿su implementación estuvo condicionada por algún factor?	Identificar las barreras percibidas por aquellos ejecutores de las herramientas contempladas para el proceso de tránsito.
	Desde su punto de vista, ¿qué aspectos han hecho que el proceso de tránsito se desarrolle a esta velocidad en el ministerio?	Conocer las variables internas o externas que condicionan el tránsito desde la perspectiva del personal.
	¿Considera que algunas particularidades del ministerio podrían agilizar o retrasar la aplicación de las herramientas del tránsito en el ministerio?, ¿podría desarrollar algunas?	Profundizar en las características del ministerio, como organización, que inciden en su avance de su tránsito.
Subobjetivo 05 Determinar los tipos de liderazgo que surgieron en los ministerios para fomentar la aplicación de las herramientas del tránsito	Las decisiones o noticias acerca de los avances del ministerio en el tránsito, ¿cómo les son transmitidas al personal?	Comprobar si la alta dirección se ha posicionado como el líder de la reforma al interior de su entidad, o no.
	¿La alta dirección ha desarrollado algún tipo de intervención o ha delegado la comunicación en alguna unidad en particular? En todo caso, ¿qué rol ha asumido en relación a este proceso?	

Perfil: empresas consultoras con experiencia en servicios asociados a temas de procesos y puestos		
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta
<p>Subobjetivo 04 Evaluar las contingencias que se presentaron entre el diseño de herramientas por parte de SERVIR y la aplicación de estas por parte de los ministerios.</p>	¿Cuánto conocimiento había de parte de las entidades o de las áreas usuarias en relación a las herramientas del tránsito al momento de atender las consultas formuladas por ustedes durante el proceso de contratación del servicio?	Comprobar si el poco conocimiento de las herramientas por parte de los ministerios constituye de por sí una primera limitante.
	Considerando su experiencia con los ministerios en tránsito, ¿cómo describe la participación de la entidad o del área usuaria durante la implementación del servicio?	Conocer el grado de compromiso de las áreas usuarias de los ministerios, aun cuando se tercerice la implementación de alguna herramienta.
	Durante la implementación de alguna de las herramientas del tránsito, ¿a qué dificultades se enfrentaron?	Aprovechar la neutralidad de las empresas consultoras para identificar alguna dificultad que los representantes de los ministerios no expliciten.
	Si tuviera la posibilidad de recordar los aspectos críticos de la ejecución del servicio, ¿cuáles de estos considera que son los que más influencia ejercieron sobre el grado de avance en la implementación de la herramienta de tránsito?	Conocer la percepción que, como agente externo, se tiene sobre los factores organizacionales que inciden en el grado de avance y contrastarlos con los enunciados por los representantes de los ministerios.
	Sobres dichos aspectos, ¿cuál era la capacidad del área usuaria o del puesto responsable para ejercer algún tipo de control que facilite el desarrollo del servicio?	Identificar las acciones de control, de parte de los ministerios, sobre los propios factores internos que retrasan su proceso de tránsito.
	Más allá de las soluciones aplicadas durante la realización del servicio, ¿qué otras acciones recomendaría en caso los citados factores puedan ser controlados?	Aprovechar las alternativas de solución recomendadas por los ejecutores de las herramientas del tránsito frente a los factores internos que entorpecen su aplicación.
<p>Subobjetivo 05 Determinar los tipos de liderazgo que surgieron en los ministerios para fomentar la aplicación de las herramientas del tránsito</p>	A lo largo del desarrollo del servicio, ¿alguna unidad orgánica asumió algún tipo de liderazgo sobre el proceso?	Identificar los liderazgos que surgen al interior de los ministerios en relación al proceso de tránsito.
	Durante la implementación del servicio, ¿algún representante de la alta dirección realizó alguna intervención?	Comprobar si la alta dirección asume un rol activo en el proceso de tránsito de los ministerios.
	En las oportunidades que se presentaron los entregables del servicio a las áreas usuarias, ¿éstas manifestaron la necesidad de recibir algún tipo de aprobación de la alta	Verificar si la alta dirección lleva a cabo algún tipo de supervisión o monitoreo que sirva de incentivo para conceder celeridad al proceso de tránsito al interior

Perfil: empresas consultoras con experiencia en servicios asociados a temas de procesos y puestos		
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta
	dirección?	de la entidad.



Anexo5. Guía de entrevistados

Para cada una de las personas entrevistadas se presenta la siguiente codificación:

Grupo de actores	Código	Fecha
Diseñadores de la reforma del servicio civil	Entrevista 1	Abril 2016
	Entrevista 2	Abril 2016
	Entrevista 3	Mayo 2016
	Entrevista 4	Mayo 2016
	Entrevista 5	Mayo 2016
Impulsadores del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en los ministerios	Entrevista 6	Septiembre 2015
	Entrevista 7	Mayo 2016
Responsables de los órganos de apoyo e integrantes de las Comisiones de Tránsito de los ministerios	Entrevista 8	Septiembre 2015
	Entrevista 9	Septiembre 2015
	Entrevista 10	Noviembre 2015
	Entrevista 11	Noviembre 2015
	Entrevista 12	Diciembre 2015
	Entrevista 13	Febrero 2016
	Entrevista 14	Abril 2016
	Entrevista 15	Abril 2016
	Entrevista 16	Mayo 2016
	Entrevista 17	Mayo 2016
Operadores de las herramientas del tránsito al régimen del servicio civil	Entrevista 18	Septiembre 2015
	Entrevista 19	Septiembre 2015
	Entrevista 20	Noviembre 2015
	Entrevista 21	Febrero 2016
	Entrevista 22	Abril 2016
	Entrevista 23	Abril 2016
Empresas consultoras con experiencia en la aplicación de las herramientas del proceso de tránsito	Entrevista 24	Abril 2016
	Entrevista 25	Mayo 2016

Anexo6. Instrumentos elaborados y aprobados por SERVIR para el tránsito de entidades

N°	Nombre del instrumento normativo / técnico	Documento de aprobación	Año	Fecha de prepublicación	Fecha de aprobación	Fecha de publicación	Total de días transcurridos desde la prepublicación hasta la publicación	Total de días transcurridos desde la aprobación hasta la publicación
1	Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil	Resolución N° 160-2013-SERVIR/PE	2013	-	27/09/2013	02/10/2013	-	5
2	Guía de Mapeo de Puestos	Resolución N° 160-2013-SERVIR/PE	2013	-	27/09/2013	02/10/2013	-	5
3	Modificación a la Guía de Mapeo de Puestos	Resolución N° 106-2014-SERVIR/PE	2014	-	05/06/2014	14/06/2014	-	9
4	Directiva sobre Familias de Puestos, Roles y Manual de Puestos Tipo	Resolución N° 100-2015-SERVIR/PE	2015	-	20/03/2015	26/03/2015	-	6
5	Inicio del proceso de implementación del nuevo régimen del servicio civil	Resolución N° 137-2015-SERVIR/PE	2015	-	28/04/2015	29/04/2015	-	1
6	Modificación a los lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil	Resolución N° 200-2015-SERVIR/PE	2015	-	09/07/2015	11/07/2015	-	2
7	Normas para la aplicación del Dimensionamiento de las Entidades Públicas	Resolución N° 200-2015-SERVIR/PE	2015	05/10/2014	09/07/2015	11/07/2015	279	2

N°	Nombre del instrumento normativo / técnico	Documento de aprobación	Año	Fecha de prepublicación	Fecha de aprobación	Fecha de publicación	Total de días transcurridos desde la prepublicación hasta la publicación	Total de días transcurridos desde la aprobación hasta la publicación
8	Normas para la gestión del proceso de administración de puestos, y elaboración y aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad	Resolución N° 304-2015-SERVIR/PE	2015	06/07/2015	11/11/2015	12/11/2015	129	1
9	Modificación a la directiva sobre Familias de Puestos, Roles y Manual de Puestos Tipo	Resolución N° 004-2016-SERVIR/PE	2016	-	22/01/2016	28/01/2016	-	6
10	Normas para la gestión del proceso de diseño de puestos y formulación del Manual de Perfiles de Puestos	Resolución N° 052-2016-SERVIR/PE	2016	-	11/03/2016	25/03/2016	-	14
11	Modificación a las normas para la aplicación del Dimensionamiento de las Entidades Públicas	Resolución N° 055-2016-SERVIR/PE	2016	-	29/03/2016	31/03/2016	-	2
12	Modificación a las normas para la gestión del proceso de administración de puestos, y elaboración y aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad	Resolución N° 057-2016-SERVIR/PE	2016	-	30/03/2016	01/04/2016	-	2

N°	Nombre del instrumento normativo / técnico	Documento de aprobación	Año	Fecha de prepublicación	Fecha de aprobación	Fecha de publicación	Total de días transcurridos desde la prepublicación hasta la publicación	Total de días transcurridos desde la aprobación hasta la publicación
13	Normas para la gestión de los procesos de selección en el régimen de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil	Resolución N° 060-2016-SERVIR/PE	2016	28/01/2016	08/04/2016	12/04/2016	75	4
14	Modificación a la directiva sobre Familias de Puestos, Roles y Manual de Puestos Tipo	Resolución N° 063-2016-SERVIR/PE	2016	-	12/04/2016	15/04/2016	-	3
15	Modificación al Anexo N° 02 de la directiva sobre normas para la gestión del proceso de diseño de puestos y formulación del Manual de Perfiles de Puestos	Resolución N° 064-2016-SERVIR/PE	2016	-	12/04/2016	15/04/2016	-	3