

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



**“FACTORES QUE LIMITAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO  
CIVIL MERITOCRÁTICO EN EL MINISTERIO DE SALUD DEL  
PERÚ, PERÍODO 2017 – 2018”**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGÍSTER EN GERENCIA SOCIAL CON  
MENCIÓN EN GERENCIA DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE  
DESARROLLO**

**AUTOR**

**GRIJALVA BERROSPÍ, Teodoro Filomeno**

**ASESOR**

**INOCENTE OSORIO, Seville**

**Julio 2019**

*DEDICATORIA*

***A Dios,** por darme la oportunidad de vivir y por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de estudio*

***A mi Patria,** tierra fecunda y generosa que espera mucho de sus hijos, y es esperanza de un futuro mejor para la humanidad*



## AGRADECIMIENTOS

***A los Docentes de Post Grado de la Pontificia Universidad Católica del Perú***, por compartir sus conocimientos y experiencias, que me permitieron contar nos nuevas herramientas en Gerencia Social

***A mi asesor, Seville Inocente Osorio***, por su dedicación y tiempo en conducir la presente investigación

***A los funcionarios y servidores del Ministerio de Salud***, por su apoyo y colaboración en la ejecución de la presente investigación

***A mi abnegada familia y especialmente a mis hijos Brayan, Clifford y Xiomara***, por ser mi motivo de felicidad, de dedicación y esmero

## RESUMEN

La política del Servicio Civil es liderada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, como ente rector, y el Ministerio de Salud como organismo ejecutor. La presente investigación se ha centrado en analizar los factores que limitan la Implementación del Servicio Civil meritocrático materializado mediante Ley N°30057, Ley del Servicio Civil en la sede central del Ministerio de Salud, autoridad sanitaria nacional. Después de cuatro años de iniciado el proyecto, no hay (o no se observan) avances significativos, lo que motivaron la presente investigación, cuya pregunta central es la siguiente: ¿Cuáles son los factores que limitan la implementación del Servicio Civil meritocrático en el Ministerio de Salud del Perú, período 2017 - 2018?

Las variables analizadas fueron el marco normativo, el liderazgo de las autoridades, el conocimiento, información y opinión de sus servidores; el objetivo general y los específicos se centraron en identificar los factores desde una mirada contextual del problema del servicio civil.

Esta investigación es un estudio de caso de carácter descriptivo, la estrategia metodológica empleada es mixta (cualitativa y cuantitativa), y las técnicas empleadas fueron la entrevista, encuesta y revisión documentaria.

La investigación ha encontrado algunos hallazgos: los servidores del MINSA se regulan por una multiplicidad de normas, hay una débil conducción en la implementación de la ley de parte de las autoridades, existen brechas en el conocimiento de los servidores, y debilidad en la información. Como alternativa a esa situación, se plantea un plan de mejora: el fortalecimiento de capacidades, la formulación de un marco normativo de carrera especial para el personal de la salud y un mejor sistema de información que responda a las necesidades de los usuarios. De aplicarse estas mejoras (totalmente viables), la contribución de la investigación y la Gerencia Social serán sustantivos en el proceso de Implementación del Servicio Civil meritocrático en la sede central del Ministerio de Salud.

**Palabras claves:** Servicio Civil, meritocracia, tránsito, modernización

## ABSTRACT

The Civil Service policy is led by the National Civil Service Authority - SERVIR, as the governing body, and the Ministry of Health as the executing agency. This research has focused on analyzing the factors that limit the implementation of the Meritocratic Civil Service materialized by Law No. 30057, Civil Service Law at the headquarters of the Ministry of Health, national health authority. After four years of initiating the project, there are no (or no observed) significant advances, which motivated the present investigation, whose central question is the following: What are the factors that limit the implementation of the Meritocratic Civil Service in the Ministry of Health of Peru, period 2017 - 2018?

The variables analyzed were the regulatory framework, the leadership of the authorities, the knowledge, information and opinion of their servers; The general objective and the specific ones focused on identifying the factors from a contextual view of the civil service problem.

This investigation is a descriptive case study, the methodological strategy used is mixed (qualitative and quantitative), and the techniques used were the interview, survey and documentary review.

The investigation has found some findings: MINSA's servers are regulated by a multiplicity of rules, there is a weak conduction in the implementation of the law by the authorities, there are gaps in the knowledge of the servers, and weakness in the information. As an alternative to this situation, an improvement plan is proposed: capacity building, the formulation of a special career regulatory framework for health personnel and a better information system that responds to the needs of users. If these improvements (fully viable) are applied, the research contribution and the Social Management will be substantive in the Meritocratic Civil Service Implementation process at the headquarters of the Ministry of Health.

**Keywords:** Civil Service, meritocracy, transit, modernization

## SIGLAS

<b>AIRHSP</b>	Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CEPLAN</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>CAP-P</b>	Cuadro de Asignación de Personal Provisional
<b>CAS</b>	Contrato Administrativo de Servicios
<b>DPT</b>	Difteria, Pertusis (tosferina) Tétanos
<b>DRAE</b>	Diccionario de la Real Academia Española
<b>DS</b>	Decreto Supremo
<b>ENAP</b>	Escuela Nacional de Administración Pública
<b>INFORHUS</b>	Sistema de Información de los recursos humanos en salud del Ministerio de Salud.
<b>LSC</b>	Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057
<b>ILSC</b>	Implementación de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057
<b>MINSA</b>	Ministerio de Salud
<b>MOF</b>	Manual de Organización y de Funciones
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
<b>PEI</b>	Plan Estratégico Institucional
<b>PESEM</b>	Plan Estratégico Sectorial Multianual
<b>PDP</b>	Plan de Desarrollo de las Personas
<b>PCM</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>SERVIR</b>	Autoridad Nacional del Servicio Civil

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN</b> .....	3
1.1 Planteamiento del problema .....	3
1.2 Objetivos .....	7
1.2.1 Objetivo general .....	7
1.2.2 Objetivos específicos.....	7
1.3 Justificación.....	7
<b>CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL</b> .....	9
2.1 Marco contextual social y normativo .....	9
2.1.1 Contexto social.....	9
2.2 Síntesis de las investigaciones relacionadas al tema .....	20
2.3 Marco teórico.....	24
2.3.1 Modernización de la gestión pública .....	24
2.3.2 Modernización de la gestión pública en los últimos gobiernos.....	28
2.3.3 Servicio civil meritocrático .....	35
2.3.4 Capacitación para el desarrollo de competencias de servidores .....	38
2.3.5 Liderazgo para la gestión .....	40
<b>CAPÍTULO III: DISEÑO METODOLÓGICOS</b> .....	43
3.1 Estrategia metodológica .....	43
3.2 Diseño muestral .....	43
3.2.1 Población objetivo .....	43
3.2.2 Determinación de la muestra.....	44
3.3 Variables e indicadores .....	45
3.4 Unidad de análisis .....	46
3.5 Técnicas e instrumentos de investigación .....	46
3.6 Procedimiento de la información .....	47
3.6.1 Levantamiento de datos .....	47

3.6.2	Procesamiento, análisis e interpretación de los datos .....	49
<b>CAPÍTULO IV: PRESENTACIÓN DE RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LOS</b>		
	<b>HALLAZGOS .....</b>	<b>51</b>
4.1	Leyes laborales que regulan el trabajo y los derechos de los servidores.....	51
4.2	Liderazgo de las autoridades del MINSA en implementación de la LSC.....	60
4.2.1	Grado de compromiso de las autoridades con la implementación de la Ley .....	61
4.2.2	Trabajo en equipo .....	65
4.2.3	Presencia en los medios de comunicación .....	68
4.3	Grado de conocimiento de los servidores del MINSA sobre la LSC.....	70
4.4	Nivel de información de los servidores del MINSA sobre la LSC .....	76
4.4.1	Nivel de información .....	77
4.5	Opinión de los servidores del MINSA sobre la Ley del Servicio Civil .....	81
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>		<b>86</b>
5.1	Conclusiones.....	86
5.2	Recomendaciones.....	88
<b>PROPUESTA DE MEJORA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY SERVIR .....</b>		<b>89</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>		<b>92</b>
<b>ANEXOS .....</b>		<b>111</b>

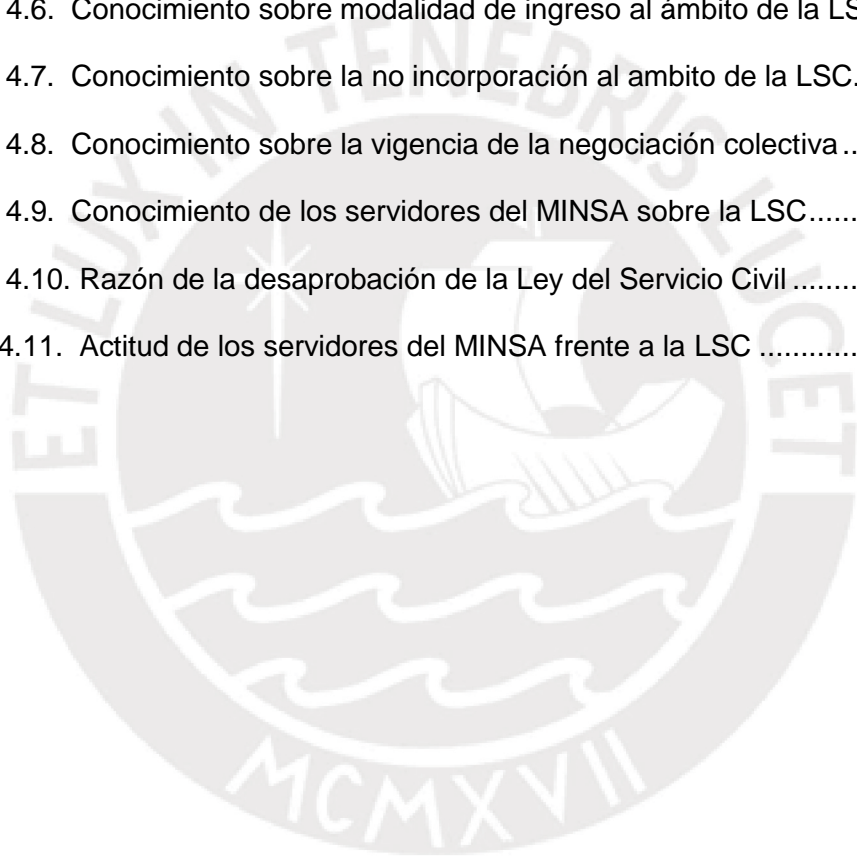
## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1. Diferencia de cualidades entre undirectivo y el líder.....	41
Tabla 3.2. Variables e indicadores de la investigación.....	46
Tabla 3.3. Técnicas e instrumentos aplicados a la investigación.....	47
Tabla 3.4. Técnicas, instrumentos y fuentes de la investigación.....	50
Tabla 4.5. Normas laborales aplicables a servidores del Ministerio de Salud.....	56
Tabla 4.6. Normas que regulan los derechos del médico cirujano.....	57
Tabla 4.7. Leyes de trabajo del personal de la salud y su reglamento.....	57
Tabla 4.8. Actividades de capacitación sobre la implementación de la LSC.....	64
Tabla 4.9. Opinión de servidores sobre el trabajo en equipo.....	66
Tabla 4.10. Presencia de las autoridades en los medios de comunicación.....	69
Tabla 4.11. Diferencia entre datos, información y conocimiento.....	77
Tabla 4.12. Servidores que recibieron información sobre la LSC.....	78
Tabla 4.13. Opinión de servidores sobre la calidad de información recibida.....	78
Tabla 4.14. Medio de acceso a información sobre la Ley del Servicio Civil.....	79
Tabla 4.15. Disponibilidad de información sobre LSC.....	81
Tabla 4.16. Opinión de servidores sobre ventajas o desventajas de la LSC.....	82
Tabla 4.17. Número de servidores que aceptan la Ley del Servicio Civil.....	83



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1.1 Efectos del servicio civil.....	6
Gráfico N° 2.1 Avances de la implementación de la Ley del Servicio Civil .....	15
Gráfico N° 4.3 Opinión de servidores sobre responsables de trabajo en equipo .....	67
Gráfico N° 4.4. Conocimiento sobre la norma de aprobación de la LSC .....	71
Gráfico N° 4.5. Conocimiento sobre vigencia de la ley para los servidores .....	72
Gráfico N° 4.6. Conocimiento sobre modalidad de ingreso al ámbito de la LSC .....	72
Gráfico N° 4.7. Conocimiento sobre la no incorporación al ámbito de la LSC. ....	73
Gráfico N° 4.8. Conocimiento sobre la vigencia de la negociación colectiva .....	74
Gráfico N° 4.9. Conocimiento de los servidores del MINSA sobre la LSC.....	75
Gráfico N° 4.10. Razón de la desaprobación de la Ley del Servicio Civil .....	83
Gráfico N°4.11. Actitud de los servidores del MINSA frente a la LSC .....	84





## INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene relación con los procesos internacionales y nacionales de modernización de la gestión pública emprendidas en las últimas décadas, especialmente en el campo de los recursos humanos. Esta es particularmente importante por su alto impacto en las organizaciones y en la gestión, sobre todo en la gerencia social.

El Perú tiene como objetivo incorporarse a la OCDE con la finalidad de asegurar la continuidad de su desarrollo económico y social. Para ello, necesita modernizar el Estado y ser coherente con la Carta Iberoamericana de la función pública, por lo cual se encuentra en proceso de implementación la política de modernización de la gestión pública que incluye el servicio civil meritocrático. En ese marco, la Autoridad Nacional de Servicio Civil – SERVIR, entidad rectora en materia de recursos humanos, lidera esta política a nivel nacional mediante la implementación de la Ley del Servicio Civil.

Actualmente, el campo de los recursos humanos del país se caracteriza por el desorden, el clientelismo, las bajas remuneraciones y la alta corrupción entre otros problemas. Por ello, esta ley pretende ordenar, desarrollar y profesionalizar a los servidores bajo el marco de la meritocracia. De esta manera, se contribuye en la mejora integral de la gestión pública y del país.

El Ministerio de Salud requiere responder al desafío de garantizar el derecho humano a la salud para toda la población peruana. Dicho propósito demanda una gestión pública moderna y competente, con una política de servicio civil meritocrático plenamente implementada en la sede central y demás dependencias del sector.

La presente investigación busca identificar las limitaciones que existen en la implementación de la ley del servicio civil. Para ello, se han analizado las experiencias internacionales de desarrollo del servicio civil y la evolución histórica de su construcción normativa en nuestro país sin pasar por alto los aspectos de modernización de la gestión pública desarrollados por los últimos gobiernos de turno. Específicamente se han desarrollado los siguientes contenidos:

El Capítulo I aborda el problema, la formulación de la pregunta general, los objetivos generales y específicos que permiten una mirada contextual del problema de la

implementación de la política meritocrática y finalmente una justificación de su importancia para la gerencia social.

El Capítulo II desarrolla un análisis del servicio civil en el mundo, en América Latina y en el Perú. También se examina el contexto normativo y se presenta una síntesis de las investigaciones relacionadas al servicio civil. En el marco teórico, se han analizado los aspectos relacionados a la modernización de la gestión pública de los cuatro últimos gobiernos: el desarrollo teórico y conceptual del servicio civil meritocrático, y el desarrollo de las capacidades y el liderazgo de los gestores de política en el Ministerio de Salud.

En el capítulo III, se aborda la estrategia metodológica de la investigación, la determinación y la selección de la muestra y el método del muestreo. En este capítulo, también se definió las variables e indicadores, así como las técnicas e instrumentos de investigación para el trabajo de campo concluyendo con la tabulación de los datos y el análisis e interpretación de la misma.

El capítulo IV desarrolla el análisis de las leyes laborales que regulan el trabajo y los derechos de los servidores del Ministerio de Salud, el liderazgo de las autoridades, el grado de conocimiento y el nivel de información de los servidores. Concluye presentando los resultados de la encuesta de opinión sobre la percepción respecto a la ley materia de investigación y concluye señalando las recomendaciones y mejora.

Finalmente, la propuesta de mejora está plasmada en las páginas del 89 al 91. Se enfoca en el fortalecimiento de capacidades tanto de funcionarios directivos y servidores, y en el impulso del desarrollo de las etapas del proceso de tránsito en el MINSa. Se presenta una iniciativa de ley para el desarrollo de un régimen especial para el trabajador del sector salud y una propuesta de mejora en la gestión de la información y comunicación. Estas iniciativas se enmarcan en las funciones institucionales del Ministerio de Salud y de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Durante el desarrollo de la investigación (especialmente en el momento del levantamiento de la información), se ha contado con el apoyo desinteresado de los servidores, directivos y funcionarios del Ministerio de Salud para quienes van mi gratitud y reconocimiento.

## CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN

### 1.1 Planteamiento del problema

Actualmente, el Perú se encuentra inmerso en el cumplimiento de las metas del Plan Bicentenario y su objetivo es su incorporación a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Por ello, la implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y el Servicio Civil Meritocrático es una prioridad.

Con base en la medición de los niveles de Desarrollo del Servicio Civil<sup>1</sup> llevados a cabo en diversos países, Cortázar et al. (2014) sostienen que los países con mayor grado del servicio civil suelen tener mayor ingreso per cápita, menor corrupción, menor pobreza, mejora en la entrega de servicios, y mayor confianza en el gobierno y la ejecución del gasto de inversión.

Por otro lado, Longo, al referirse a la gestión pública, menciona que “la Administración del Estado moderno no nació, en realidad, para innovar, sino justo para lo contrario: para garantizar las condiciones de certeza, estabilidad y seguridad jurídica que debían permitir hacerlo a los agentes privados” (Longo 2015:1); y, Weber, citado en Ortiz (2014), “consideró a la burocracia como un tipo de poder y no como un sistema social. Un tipo de poder ejercido desde el Estado por medio de su clase en el poder”. Es claro que no puede haber gestión pública donde no existe el Estado y, como postulara Hobbes (1980) en su obra *Leviatán*, el Estado es el árbitro que -mediante un marco normativo- define límites, controles, impone y decide.

Yamada y Montero mencionan que “los problemas que más preocupan a la ciudadanía son la persistente desigualdad y pobreza, la corrupción en el Estado y la inseguridad ciudadana” (Yamada y Montero 2011:47). Esta opinión es coherente con lo que usualmente presentan los medios en las encuestas realizadas a la ciudadanía, donde las percepciones de los ciudadanos se refieren a problemas persistentes que no se están superando.

---

<sup>1</sup> Son índices de calidad desarrollados por el BID para medir el Servicio Civil. Estos son eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional, capacidad Integradora.

En su publicación, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indica que el Perú cuenta con uno de los sistemas de salud más deficientes de Latinoamérica. Nuestro país se ubica en la posición 61 de un total de 71. Para este estudio, se ha tomado en cuenta varios aspectos: la Inmunización DPT, esperanza de vida al nacer, mortalidad de menores de 5 años, años de vida ajustados por discapacidad y atención especializada en el parto (BID 2018: 275). Si bien esta referencia es alentadora, pero los problemas que aún persisten Resaltan la gran necesidad de modernizar y reformar el sector salud, especialmente en el campo de los recursos humanos con la finalidad de mejorar la calidad de atención de salud a los ciudadanos.

De otra parte, mediante el Decreto Legislativo N°1161 que aprobó la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, el artículo 4 de dicha norma establece que esta entidad es el organismo rector del sector salud y que tiene en su ámbito de competencia los Recursos Humanos en Salud. En su sede central, cuenta con 2161 servidores<sup>2</sup>, comprendidos en diferentes regímenes laborales, tales como el Decreto Legislativo N°276, el Decreto Legislativo N°1057 y la Ley N° 23536, entre otros.

La situación de la gestión pública y, específicamente, de los servidores públicos ha sido motivo de un amplio análisis de diversas fuentes. El siguiente texto sintetiza el problema:

La gestión de los servidores públicos en el Perú se ha caracterizado por su complejidad y por la falta de una planificación y dirección coherentes. Ello ha sido producto de la coexistencia de distintos regímenes laborales con diferentes reglas de juego, del abuso de contrataciones temporales, de la distorsión del sistema de remuneraciones, de alta dispersión legislativa existente, del incumplimiento del principio del mérito estipulado en las distintas normativas y de la ausencia de un ente rector y una política de Estado para la gestión del servicio civil (Congreso de la República 2013: 54).

Por ello, considerando la importancia para el país el desarrollo del capital humano en el sector público, el Estado Peruano está impulsado la reforma del servicio civil meritocrático mediante la implementación de la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. El propósito es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado. También, busca mejorar el desempeño de

---

<sup>2</sup> Según el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público – AIRHSP de Ministerio de Economía y Finanzas.

los servidores mediante la profesionalización, la meritocracia y un ordenamiento jurídico de las leyes que la regula. Su finalidad es que las entidades mejoren sus servicios al ciudadano con calidad y oportunidad generando valor público.

La intención de implementar un servicio civil meritocrático en el régimen público no es nuevo en la legislación peruana, como tampoco es único y exclusivo de la Ley del Servicio Civil, ya en el Decreto Legislativo N° 276 se establece esa posibilidad del ingreso y ascenso de los servidores por méritos. Similar situación encontramos en la Ley N° 23536, Ley de Carrera de los Profesionales de la Salud, Ley N° 30745, Ley de la carrera del trabajador judicial, Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, Ley N° 29709 y Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

La particularidad de la Ley del Servicio Civil es su magnitud, pues involucra a más de 500,000 servidores públicos, en los tres niveles de gobierno y a más de mil quinientas entidades públicas. Asimismo, esta política se origina en una coyuntura favorable en el país; por una parte, el compromiso de la mejora de la gestión público asumidos en el marco de la firma de la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>3</sup>, la firma del Tratado de Libre Comercio TLC con Estados Unidos, y la intención de insertar al Perú como parte de la OCDE; por otra parte, el crecimiento económico positivo, el objetivo político de mejorar de la calidad y la competitividad de la gestión pública.

El presente gráfico ilustra los efectos esperados con la implementación de la Ley del Servicio Civil, cuya preocupación central es una mejor provisión de los servicios públicos para lograr el bienestar social.

---

<sup>3</sup> Documento firmado por los altos mandatarios de los 21 países de Iberoamérica en la que reiteraron su empeño en lograr unas administraciones públicas más eficaz y transparente; y promover mecanismos para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.



Gráfico N° 1.1  
Efectos del servicio civil



Fuente: Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Servicio Civil 2013

La implementación del proceso de tránsito de la LSC según la normatividad vigente<sup>4</sup> consta de cuatro etapas: a) Preparación de la entidad, b) Análisis situacional de la entidad, c) Aplicación de la mejora interna y d) Implementación de nuevo régimen.

Para el caso del Ministerio de Salud, mediante la Resolución Ministerial N° 626-2014/MINSA del 19 de agosto del 2014, se ha conformado la Comisión de Tránsito al Régimen del Servicio Civil, que inició la fase preparatoria. Sin embargo, de aquella fecha a la actualidad, han transcurrido más de 4 años de esfuerzo y no se observa avances significativos en su implementación. De lo anterior, surge el interés en investigar esa política, cuyo análisis estará orientado a responder la siguiente pregunta general de investigación: **¿Cuáles son los factores que limitan la implementación del Servicio Civil meritocrático en el Ministerio de Salud del Perú, período 2017 - 2018?** Los resultados que se alcance en esta investigación servirán para presentar propuestas de mejora a la implementación de la Ley del Servicio Civil en el Ministerio de Salud.

<sup>4</sup> Según la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto supremo N° 040-2014- PCM que aprueba el Reglamento de la Ley del Servicio Civil y los Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil, Ley n° 30057, indicada por la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 034-2017-SERVIR/PE, aprobada el 15 de marzo de 2017.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo general**

Busca identificar los factores que limitan la implementación del Servicio Civil meritocrático en el Ministerio de Salud del Perú, analizando el ordenamiento jurídico, el liderazgo de sus autoridades, el conocimiento, información y opinión de los servidores a fin de proponer mejoras en la implementación de la ley.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

1. Analizar las leyes laborales que regula el trabajo y los derechos de los servidores del Ministerio de Salud
2. Analizar el liderazgo que desarrollan las autoridades del Ministerio de Salud en el proceso de implementación del Servicio Civil meritocrático
3. Valorar el conocimiento de los servidores del Ministerio de Salud sobre la Ley del Servicio Civil
4. Examinar la información de los servidores del Ministerio de Salud sobre la implementación de la Ley del Servicio Civil
5. Conocer la opinión de los servidores y autoridades del Ministerio de Salud sobre el servicio Civil meritocrático

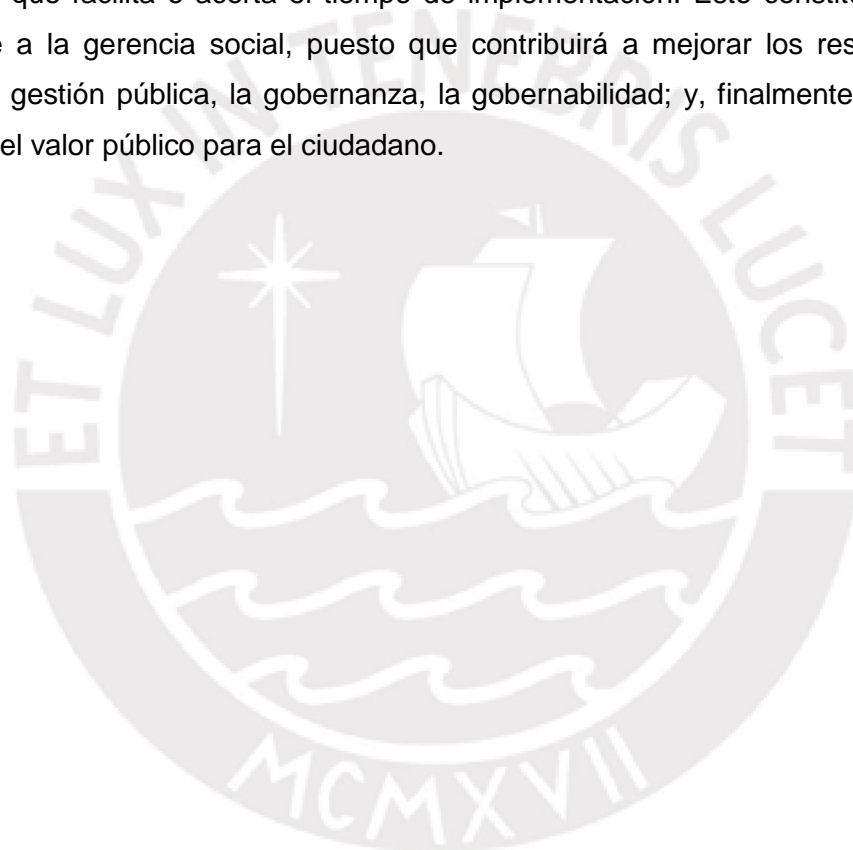
## **1.3 Justificación**

El servicio civil meritocrático forma parte de la implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. En ese sentido, la Política General de Gobierno al 2021 tiene como propósito constituirse en el único régimen de carrera pública para mejorar la gestión de los recursos humanos, el bienestar de los servidores y una gestión pública al servicio del ciudadano. Su implementación es importante en un sector clave como el Ministerio de Salud.

En la investigación realizada en el Ministerio de Salud, se ha generado un conjunto de conocimiento e información sobre la naturaleza institucional, la gestión de recursos humanos que desarrolla, las características y particularidades de las normas que regula el trabajo, y el perfil de los servidores que labora en ella y como éstas se vinculan con la

ley del servicio civil. Estos hallazgos son un conjunto de conocimientos que en el futuro pretenden generar conocimiento sobre la gestión pública y la gerencia social.

Entre los resultados, se han encontrado barreras de carácter estructural que limitan la implementación de la política. Esta es fundamentalmente de naturaleza organizacional y normativa por la coexistencia de servidores de diferentes regímenes. Esta singular situación también ocurre en el Ministerio de Educación, que cuenta con servidores de carreras especiales. Asimismo, entre las barreras funcionales, se ha encontrado el poco liderazgo y el limitado conocimiento e información. Ante esta situación, se propone un conjunto de lineamientos y estrategias que contribuirán a la implementación de esta política, lo que facilita o acorta el tiempo de implementación. Esto constituye un aporte importante a la gerencia social, puesto que contribuirá a mejorar los resultados de la política, la gestión pública, la gobernanza, la gobernabilidad; y, finalmente, propiciará la creación del valor público para el ciudadano.





## CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL

### 2.1 Marco contextual social y normativo

#### 2.1.1 Contexto social

##### Situación del Servicio Civil en el mundo

Muchos países del mundo han emprendido reformas en su administración pública y especialmente en el campo de los recursos humanos. Estas modificaciones se han denominado reformas del servicio civil. Sus objetivos han sido diversos: la búsqueda de la eficiencia, eficacia, economía o calidad en la gestión pública, cuyo centro es el ciudadano.

En Norteamérica, las reformas del sistema administrativo surgieron como rechazo al “sistema de patronazgo o sistema del botín fue una forma de repartir trabajos del gobierno como recompensa a las personas basadas en su afiliación política al partido” (Díaz 2016). Según este autor, en Estados Unidos, a la muerte del Vigésimo presidente James Garfield en 1881 provocada por un buscador de cargos a quien no le habían concedido un puesto de diplomático en el exterior, el Congreso de la República promovió la aprobación de la Ley del Servicio Civil. Ese acontecimiento ocurrió en 1883 y dio origen a una de las primeras Leyes basada en el principio al mérito a la neutralidad política y la competitividad. Actualmente, el sistema político de Estados Unidos es considerado como uno de los mejores servicios civiles del mundo y los ciudadanos norteamericanos dan por hecho su excelencia (Kay 2004:1).

Según Vicher (2007), la reforma gerencial denominada “Nueva Gerencia Pública” de Nueva Zelanda<sup>5</sup> fue “fundada sobre bases económicas e impulsó la reforma del sistema administrativo en ese país”. De igual manera, en Inglaterra, entre los años 1979 y 1990, también se llevaron a cabo reformas, pero centradas en gestión por resultados y autonomía de los administradores en la dirección del servicio público<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup>En el pleno apogeo de las reformas gerenciales a la administración pública, Nueva Zelanda fue enarbolada como el estandarte que guiaría las reformas de los países en desarrollo, en primer plano y, en segundo, la de los países en desarrollo. Esta nación, incluso más allá de Gran Bretaña, fue considerada y exaltada como el mayor y más exitoso implementador de las reformas realizadas con base en la nueva gerencia pública” (Vicher 2007).

<sup>6</sup> G.W. Jones (s/f) Ensayo “La Modernización Administrativa en el Reino Unido: una Perspectiva General”. disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/POSO9393220035A/30394>.

A la par, en otros países del mundo, tales como España, Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Estados Unidos, Alemania y Austria también se implementaron reformas del Servicio Civil basados en la meritocracia, y rendición de cuentas.

Esta breve revisión del servicio civil en el mundo nos muestra la búsqueda de una entidad estatal cada vez más eficiente, equitativo y productivo. Estuvo presente desde siglos atrás en la mentalidad y preocupación de los gestores de la política pública; no es una iniciativa nueva en nuestro medio, sino que forma parte de las políticas de modernización pública que ocurren cíclicamente en el mundo, con sus propios matices y particularidades de acuerdo a su necesidad y circunstancia.

### **Situación del Servicio Civil en América Latina**

América Latina no ha sido ajena a las reformas del servicio civil. Una de las primeras iniciativas de reforma, se produjo en Argentina en el año 1984. El presidente de la república, Raúl Alfonsín, emitió el Decreto N° 3687/84, que creaba el Cuerpo de Administradores Gubernamentales y, posteriormente, el Programa de Reforma Administrativa (Rizzo 2018: 82-105).

Seguidamente, es Uruguay quien emprende el camino de la reforma del servicio civil. Al respecto Iturburú menciona que

en los años noventa, el problema de la modernización burocrática ocupó un lugar prioritario en las agendas de gobierno. El presidente Luis Lacalle (1990-1994) puso en marcha el Programa Nacional de Desburocratización que, entre otros aspectos, modernizó las compras del Estado y procuró simplificar el procedimiento administrativo (Decreto Nro. 500/091). Su sucesor, Julio Sanguinetti (1995-1999), creó el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) dependiente de la Presidencia, que se ocupó de definir las nuevas estructuras organizativas de cada ministerio, en su mayoría no implantadas (Iturburú 2014:5).

Poco tiempo después, en República Dominicana se implementa el Servicio civil, al respecto Bello menciona que “a partir del 20 de mayo de 1991, cuando los intentos por dotar al país de un régimen laboral para los servidores públicos basado en el mérito se

ven coronados con la promulgación de la ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa” (Bello 2015:1).

En el caso de Brasil, indica Llano, el presidente Henrique Cardoso durante su gobierno (1995-2002)

impulsó un programa de reforma gerencial con el objetivo de instaurar un modelo de gestión orientado a resultados. La reforma incluyó una serie de medidas, entre ellas: i) la flexibilización de las normas de empleo público, ii) la introducción de un régimen jurídico múltiple, iii) la reorganización de estructuras y carreras administrativas, iv) la incorporación de incentivos al desempeño, v) la creación de un nuevo diseño organizacional por medio de agencias ejecutivas y entidades sociales, y vi) la concesión y tercerización de los servicios públicos (Llano 2014: 06).

Debido a esa reforma, actualmente Brasil dispone de una burocracia “altamente meritocrática, gozando de buena reputación técnica y social” (Echebarria 2006: 119).

En el 2003, México aprobó la Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC) con ella “se dio el primer paso concreto con la conformación del Servicio Profesional de Carrera. Se pensó en este como un cuerpo profesionalizado y sustentado en los principios de mérito, igualdad de oportunidades, eficiencia y responsabilidad” (Strazza, 2014:7). Este hecho constituyó un paso importante en la modernización de la burocracia mexicana.

Este autor refiere también que Colombia, en el año 2004, emprendió el camino de la reforma:

Sancionó la Ley 909 (...) que regula aspectos tales como la clasificación de los empleos; la naturaleza, funciones y conformación de la CNSC (Comisión Nacional del Servicio Civil); las funciones del DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública) las UDP (Unidades de Personal) y las comisiones de personal; los instrumentos de ordenación del empleo público (planes y plantas de empleo, sistemas de información, etc.); la estructura del empleo público y la introducción de las competencias laborales en su diseño; el sistema de ingreso y ascenso; la capacitación y evaluación de desempeño; el retiro; y la gerencia pública, entre otros” (Strazza 2014:6).

Actualmente, Colombia está en plena implementación del empleo público, carrera administrativa y gerencia pública.

En caso de Chile, el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile fue creado el año 2003 como institución pública descentralizada para aportar a la modernización y transparencia de la gestión pública (Espinoza 2016: 11). Sin embargo, los procesos de modernización empezaron muchos años atrás. Iacovello y Zuvamic, quienes han estudiado este caso, señalan que en

1986 se dicta la Ley N° 18.575 relativa a las Bases Generales de la Administración del Estado, que establece los principios generales de la carrera funcionaria, entre ellos las cuestiones relativas al ingreso, derechos y deberes, responsabilidad administrativa, capacitación y cesación de funciones. Los aspectos específicos son posteriormente reglados mediante la Ley N° 18.834 del 23/9/89, denominada Ley de Estatuto Administrativo (EA) que establece el marco central de la gestión de recursos humanos” (Iacovello y Zuvamic 2006: 148).

En este terreno, Chile ha avanzado bastante desde la aprobación de la Ley favorecida por estabilidad económica y decisión política que contribuyen en la implementación de reformas a nivel de Estado; también, debido al rol de la Dirección Nacional de Servicio Civil y el Consejo de Alta Dirección Pública en la conducción del proceso.

En resumen, si en América Latina se observan avances notables en algunos países, en otros, la modernización y gestión publican están más rezagados. Tal es el caso de Bolivia, Guatemala, Honduras<sup>7</sup>.

### **Situación del Servicio Civil en el Perú**

Según Matos (2011), citado por Iacoviello refiere que

los orígenes del servicio civil institucionalizado en el Perú se remontan a 1937 con la creación de la Intendencia General de Hacienda. Posteriormente, este fue remplazado por la Dirección General de Escalafón y Listas Pasivas, luego por la Dirección General del Servicio Civil, seguidamente por la Oficina Nacional de Personal (ONAP), el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y finalmente por la Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR (Iacovello 2015:6).

---

<sup>7</sup>Según opinión del BID que señala en su informe sobre la situación del periodo civil en América Latina.

En el año 2004, se intentó modernizar el empleo público mediante la promulgación de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, con el objetivo crear condiciones para hacer las entidades públicas eficientes, eficaces y competitivas. Para ello, se establecieron nuevas relaciones de trabajo con desempeño laboral y gestión por resultados. Lamentablemente, no se implementó, puesto que para hacer realidad ese anhelo se requería aprobar leyes como: las leyes de la carrera del servidor público, de los funcionarios públicos y empleados de confianza del sistema de remuneraciones del empleo público, de gestión del empleo público y la de incompatibilidades y responsabilidades que no fueron aprobadas.

En el 2008, el Congreso de la Republica, mediante Ley N° 29157, delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar entre otros sobre el fortalecimiento institucional y la modernización del Estado con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos (TLC)<sup>8</sup>. En este marco, el gobierno de turno<sup>9</sup> aprobó un conjunto de normas en el campo de los recursos humanos como el Decreto Legislativo N°1023, mediante el cual se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil rectora del Sistema Administrativo de gestión de recursos Humanos, el Decreto Legislativo N°1024 que crea y regula el Cuerpo de Gerente Públicos, El Decreto Legislativo N°1025 que aprueba las normas de Capacitación y rendimiento del Sector Público y el Decreto Legislativo N°1057 de Contratación Administrativo de Servicios CAS. La promulgación de estas disposiciones legales representó un hito en la mejora de la gestión de recursos humanos y el proceso de implementación del servicio civil meritocrático en el Perú.

Posteriormente, en el 2013, el Poder Ejecutivo -con el objetivo de elevar la calidad de los servicios al ciudadano, mejorar los ingresos y la profesionalización de los servidores públicos- promovió la reforma y la implementación del servicio civil meritocrático con la promulgación de la Ley N° 30057, más conocida como la Ley del Servicio Civil<sup>10</sup>, considerada, por entonces, una de las reformas más ambiciosas y esperadas de los últimos 20 años<sup>11</sup>. Sin embargo, esta ley, desde su aprobación, fue objeto de fuertes críticas y serios cuestionamientos. Inclusive, ha dado origen a una demanda de

---

<sup>8</sup> El tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos es un acuerdo de carácter comercial firmado el 18 de marzo de 2003 y ratificado por el Congreso Peruano el 28 de junio de 2006, sin embargo, su implementación se produjo el 1 de febrero de 2009.

<sup>9</sup> El segundo gobierno de Alan García Pérez.

<sup>10</sup> Promulgada en Julio del 2013 siendo presidente de la Republica Ollanta Humala Tasso

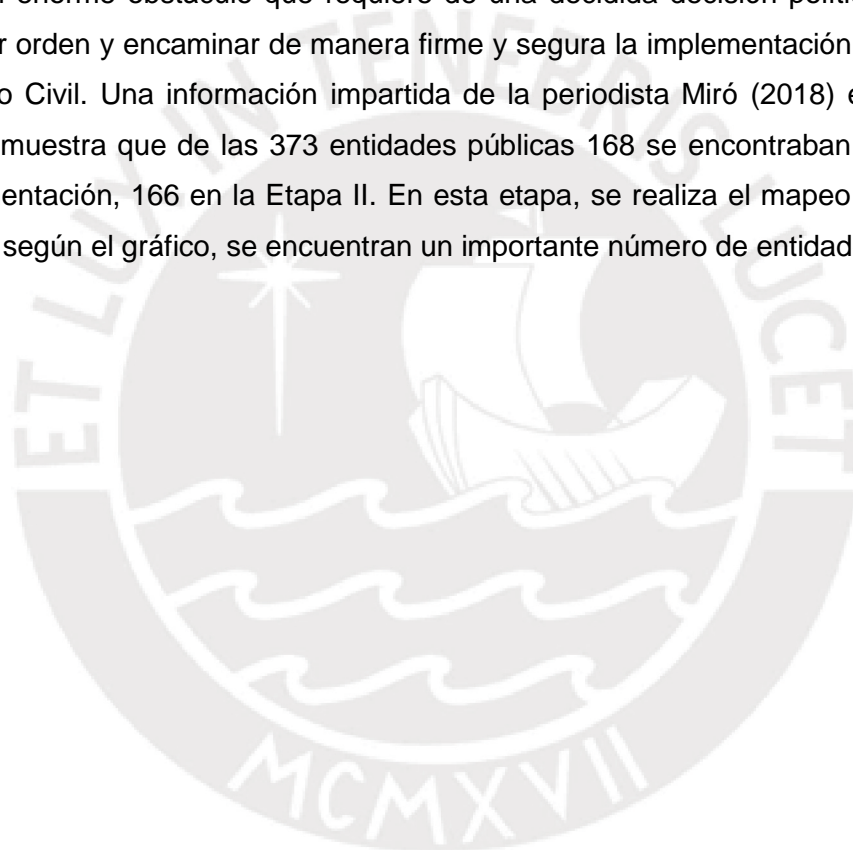
<sup>11</sup> En SERVIR, todo lo que debes saber sobre la Ley del Servicio Civil. Recuperado de: <https://www.servir.gob.pe/servicio-civil/ley-del-servicio-civil/> Consulta:20 de agosto de 2019.



inconstitucionalidad, la misma que fue resuelta declarándola fundada en algunos artículos mediante resolución N° 00018-2013 PI-TC.

También, en abril del 2018, se aprobó la Ley N° 30745, la carrera del Trabajador Judicial, excluyendo a los trabajadores de este sector de los alcances de la Ley del Servicio Civil. Así mismo, a la fecha, existen más de 10 iniciativas legislativas<sup>12</sup> para modificar y/o derogar algunos artículos de la Ley del Servicio Civil.

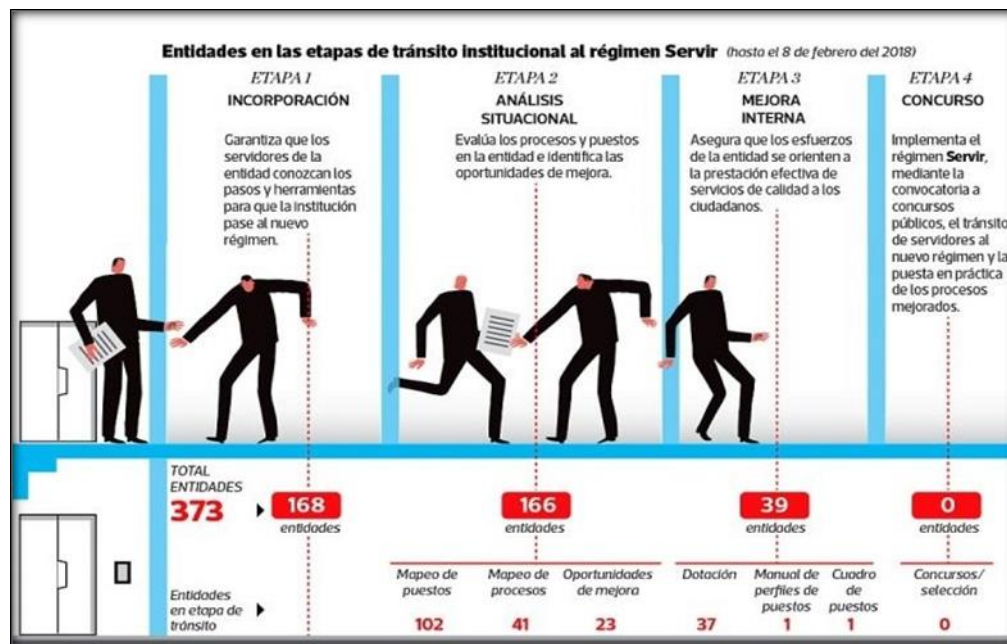
Además, según Cortez (2019), existían más de 15 regímenes laborales con diferentes deberes y derechos, y más de 500 normas que regulaban a los servidores públicos, lo cual es un enorme obstáculo que requiere de una decidida decisión política del Estado para poner orden y encaminar de manera firme y segura la implementación de la, política de Servicio Civil. Una información impartida de la periodista Miró (2018) en el diario El Comercio muestra que de las 373 entidades públicas 168 se encontraban en la Etapa I de implementación, 166 en la Etapa II. En esta etapa, se realiza el mapeo de puestos<sup>13</sup>, en donde, según el gráfico, se encuentran un importante número de entidades.



<sup>12</sup> La información está disponible en <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>. [Consulta: 01 de febrero de 2019].

<sup>13</sup> Según la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 316-2017-SERVIR/PE, el mapeo de puestos forma parte de la etapa dos referido a Análisis Situacional, en ella debe desarrollarse seis pasos que son: a) Recolección de documentos, b) Registro de datos generales e ingresos a la matriz, c) Determinación y validación de funciones, d) Fusión y definición del nombre ajustado del puesto, e) Asociación de puestos y f) Elaboración y aprobación de informe de mapeo de puestos.

## Gráfico N° 2.1 Avances de la implementación de la Ley del Servicio Civil



Fuente: Miró Quesada (2018)<sup>14</sup>

Después de un año, encontramos que en febrero del 2019, según la información de SERVIR<sup>15</sup>, 432 entidades se encontraban en Tránsito al Régimen de la Ley del Servicio Civil; entre ellas, 19 Ministerios, 28 entidades regionales, 188 municipalidades, 77 organismos públicos, 21 hospitales, 39 universidades y 60 otras entidades. De ellas, solo 71 entidades contaban con resolución que declaraba iniciado el proceso de implementación del régimen del Servicio Civil, entendiéndose que son entidades que han alcanzado un avance significativo; es decir, haber elaborado el mapeo de puestos, el mapeo de procesos y haber elaborado el informe que contenga el listado de mejoras identificadas, y priorizadas y otras mejoras según los lineamientos establecidos por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. Actualmente, la primera entidad en tránsito al proceso de implementación de la Ley del Servicio Civil es la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y se encuentra desarrollando los procesos de concurso para incorporar servidores al ámbito de la Ley del Servicio Civil mediante los procesos de concurso de méritos.

<sup>14</sup> Miró, J. (18 de febrero de 2018). ¿Cuál es el futuro de la reforma del servicio de la reforma del servicio civil. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/futuro-reforma-servicio-civil-notic> [Consulta: 16 de setiembre de 2018]

<sup>15</sup> Esta información es recuperado de <https://www.servir.gob.pe/relacion-de-entidades-en-transito-al-regimen-de-la-ley-del-servicio-civil/> [Consulta: 01 de febrero de 2019].

En resumen, no obstante, a las dificultades descritas, la Implementación del Servicio Civil en el Perú sigue delante quizá no con intensidad y la amplitud que amerita, pero los resultados alcanzados - a juicio de sus gestores – son alentadores. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el servicio civil en América Latina entre 2011-2015 señala que el Perú ha avanzado más que otros países de América Latina en realizar mejoras en su servicio civil pasando de 29 a 41 puntos, sobre una escala de 100, lo cual permitió un avance 12 puntos en solo cuatro años, mientras que los otros países en promedio avanzaron solo 8 puntos en 10 años (Iacoviello 2015: 6).

Asimismo, en la encuesta realizada por Ipsos Perú (2019) <sup>16</sup> sobre el conocimiento y opinión de la población respecto a la Reforma del Servicio Civil, uno (1) de cada cinco (5) entrevistados mencionaron que ha oído hablar de la Reforma del Servicio Civil. De ellos, el 80 % lo aprueba y el 15 % lo desaprueba. Asimismo, el 92% de los entrevistados considera que la Reforma del Servicio Civil logrará que el Estado tenga servidores mejor calificados y el 68 % opina que todas las entidades deben estar sujetas a la Reforma.

El resultado de esta encuesta es esperanzador, puesto que la percepción positiva y la aceptación ciudadana son fundamentales para que una política pública tan importante como la Ley del Servicio Civil se consolide y se sostenga en el tiempo.

### **2.1.2 Contexto normativo**

En el análisis histórico respecto a la evolución del empleo público, se puede encontrar que en mayo de 1950 el Gobierno de Manuel Odria aprueba el Decreto Ley N° 11377, del Estatuto y Escalafón del Servicio Civil. En él, se establecieron derechos a los empleados públicos que laboraban en el Poder Ejecutivo, municipalidades, Sociedades de Beneficencia entre otros. Asimismo, en el capítulo II, hace referencia al ingreso, mutación y separación del servicio civil y sienta las bases de la meritocracia recompensando la capacidad, idoneidad y comportamiento de los servidores civiles del Estado.

Cabe resaltar, según opinión de algunos expertos, el avance de esta norma fue muy poco, pero sirvió de antecedente para la promulgación -años después- del Decreto Ley

---

<sup>16</sup> Infografía editada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR. Encuesta realizada por Ipsos en enero 2019. Recuperada de <https://www.ipsos.com/es-pe/resultados-de-la-iii-encuesta-sobre-la-reforma-del-servicio-civil>. [Consulta: 20 de agosto de 2018]



Nº 276 y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Nº 29158). Allí, se establecen los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo<sup>17</sup>.

En 1958, se crea el Instituto Peruano de Administración Pública que más adelante denominó Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. Posteriormente, durante el Gobierno de Juan Velasco Alvarado, mediante el Decreto Ley Nº 20316, pasó a denominarse Instituto Nacional de Administración Pública como entidad rectora del Proceso de Reforma de la Administración Pública, que fue disuelta en el año 1995 durante el Gobierno de Alberto Fujimori.

En marzo de 1984, mediante el Decreto Legislativo Nº 276, se promulgó la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público aplicable a todos los servidores públicos que están al servicio de la nación, y constituye el régimen general de los servidores públicos. Bajo esta norma, se establecieron cuatro grupos ocupacionales y catorce niveles remunerativos. La norma contiene principios referidos a la meritocracia tales como la igualdad de oportunidades, retribución justa y equitativa y hasta cierto punto con características similares a la ley del servicio civil; sin embargo, es un régimen rígido y muy protector, contrario al principio de la libre competencia, la meritocracia y el desarrollo profesional.

La Ley Marco del Empleo Público (Nº26175), aprobado en enero de 2004, establece los lineamientos generales de una administración moderna, jerárquica y profesional con desarrollo de valores éticos y morales. Algunos de sus articulados están vigentes, pero solo aplicables en parte como son los principios: de eficiencia, de probidad y ética pública, y, lo más importante, el principio de mérito y capacidad.

Un decreto legislativo que merece ser mencionado -y que está relacionado con la gestión pública- es el Nº 728, promulgado el 21 de marzo de 1990 con la denominación de Ley del Fomento del Empleo. Entre sus objetivos señala la capacitación y la formación laboral de los trabajadores como un mecanismo de mejoramiento de sus ingresos y producción de trabajo. Conviene precisar que esta ley no establece ninguna carrera ni el desarrollo de una meritocracia, característica que la diferencia de la Ley del Servicio Civil.

---

<sup>17</sup>Establece las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.

En el marco de la modernización y la descentralización, encontramos diversas normas. Una de ellas es la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la gestión del Estado, aprobada el 17 de enero de 2002. Esta establece los principios y bases legales para iniciar el proceso de modernización de la gestión en todas las instituciones e instancias.

La Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, promulgada en abril de 2002, desarrolla la regulación, estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada; y debe ser desconcentrada, correspondiente al gobierno nacional, gobiernos regionales y locales. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

La Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, promulgada en noviembre de 2002, establece normas de la estructura, organización, competencias y funciones de los Gobiernos Regionales. Asimismo, define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del gobierno central conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización.

El Decreto Legislativo N° 1161, que Aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, promulgado el 7 de diciembre de 2013, menciona en su Art. 4° que

el Sector Salud está conformado por el Ministerio de Salud, como organismo rector, las entidades adscritas a él y aquellas instituciones públicas y privadas de nivel nacional, regional y local y personas naturales que realizan actividades vinculadas a las competencias establecidas en la presente Ley, y que tienen impacto directo o indirecto en la salud, individual o colectiva.

Asimismo, esta norma regula la competencia, funciones y estructura de esta entidad. Dentro de sus competencias, están los Recursos Humanos en Salud; y entre sus funciones rectoras se encuentra Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial de Promoción de la Salud, Prevención de enfermedades, Recuperación y Rehabilitación en Salud aplicable a todos los niveles de gobierno. Finalmente, indica que el Ministerio de Salud es la Autoridad de Salud a nivel nacional y, como tal, tiene a su cargo la formulación, dirección y gestión de la política nacional de salud.

El Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, fue promulgada en junio del 2008. Esta norma define al servicio civil como un conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de las personas al servicio del Estado y se rige por principios de mérito. La evaluación de este incluye los criterios de rendimiento y compromiso con el servicio a la ciudadanía.

El Decreto Legislativo N° 1024, norma que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos<sup>18</sup>, tiene entre sus objetivos impulsar la reforma del Servicio Civil.

El Decreto Legislativo N° 1057, promulgado en junio del 2008, regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. Tiene por objeto garantizar los principios de méritos y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública en las entidades públicas sujetas al Decreto Legislativo N° 276.

El Decreto Supremo N° 109-2012-PCM, que fija la Estrategia para la Modernización de la Gestión Pública, fue aprobado el 31 de octubre de 2012. En esta norma, se menciona que la PCM tendrá a su cargo la coordinación con otras entidades del Estado la articulación, seguimiento y Evaluación de la Estrategia de Modernización.

El Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, promulgado en enero de 2013, aprueba la Política de Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Establece como visión “Un Estado moderno al servicio de las personas”; y señala que los pilares centrales de la Política de Estado y Gobierno son lo siguiente: (a) Planeamiento nacional de desarrollo concertado, estratégico, institucional y operativo, (b) Presupuesto por resultados, (c) Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, (d) Servicio civil meritocrático, y el (e). Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento. Asimismo, determina los ejes transversales de la Política de Modernización: (a) Gobierno abierto, (b) Gobierno Electrónico y (c) Articulación interinstitucional.

Ese mismo año (mayo 2013), se emite la Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM, a través de la cual se aprueba el plan de Implementación de la Política Nacional de

---

<sup>18</sup> Los Gerentes Públicos son profesionales de diferentes perfiles, seleccionados en procesos de concurso convocados a nivel nacional por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, y se encuentran disponibles para ser asignados a solicitud de las diferentes entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

Modernización de la Gestión Pública 2013 – 2016. Establece las acciones, indicadores, entidades responsables, metas, plazos de implementación, así como las acciones de monitoreo y evaluación.

La implementación del Servicio Civil propiamente dicho se inició con la promulgación de la Ley N° 30057 del Servicio Civil, emitida el 4 de julio de 2013. La norma señala como finalidad que las entidades alcancen mayores niveles de eficacia, eficiencia y calidad; destaca como un principio importante el mérito, la probidad y la ética pública. Indica que su implementación será progresiva, y que el ingreso del personal al ámbito de la Ley del Servicio Civil será por concurso de méritos. Esta Ley tiene tres normas reglamentarias: el DS N° 138-2014-EF que aprueba el Reglamento de Compensaciones, el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM que aprueba el Reglamento General de la Ley N° 30057, y el Decreto Supremo N° 041-2014-PCM que aprueba el Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales.

En el marco de la implementación de la Ley del Servicio Civil, la Autoridad Nacional del Servicio Civil ha aprobado diversos Instrumentos para la implementación de la ley, siendo lo más saltante el Lineamiento para el Tránsito de una Entidad Pública al Régimen del Servicio Civil. Es decir, en la ruta que deben seguir las entidades públicas existen cuatro etapas: 1) Inicio de incorporación al proceso de tránsito y preparación de la entidad, 2) Análisis situacional, 3) Aplicación de mejora interna y 4) Concurso bajo el nuevo régimen.

## **2.2 Síntesis de las investigaciones relacionadas al tema**

En el ámbito académico, existen algunas reflexiones sobre servicio social, las cuales se han privilegiado para comentar. Se presentan de modo resumido a continuación.

Ledezma, cuando desarrolla su tesis denominado El Servicio Civil de Carrera y el Mejoramiento de la Calidad y Productividad de la Administración Pública Federal en México ante la Globalización de Mercados, recomienda que (México) para “poder competir globalmente en los mercados externos la Administración Pública federal debe tomar lo mejor de los modelos de servicio civil de carrera de Inglaterra, Francia y Estados Unidos y adecuarlos a nuestras estructuras socio políticas y administrativas” (Ledezma 1980:132). Según el autor, una condición necesaria para enfrentar con éxito el fenómeno de la globalización sería la implementación del servicio civil similar a países desarrollados. En otro momento, menciona que debe rescatarse el sistema de méritos, el

desarrollo de la carrera para estar en igualdad de oportunidades para acceder a las categorías superiores. Esta opinión es coherente con el contenido y el objetivo de la Ley del Servicio Civil Peruano.

Al analizar los derechos laborales en el régimen de contratación administrativa de servicios, Condezo recomienda “unificar los regímenes laborales existentes y paralelamente eliminar progresivamente los contratos administrativos de servicios” y “procurar un diálogo alturado entre los afectados -trabajadores- y los empleadores -Estado- a fin de encontrar mejores soluciones que permitan tomar decisiones que favorezcan al trabajador” (Condezo 2012: 102).

La recomendación de este autor se sustenta en el hecho que en nuestro país la contratación administrativa de servicios es una práctica común en las instituciones públicas. Por ello, la unificación de los servidores públicos bajo un solo régimen también es uno de los objetivos de la LSC.

La evaluación es una herramienta importante en la gestión pública. Por ello, Trefogli, en su tesis sobre gestión estratégica y creación de valor en el sector público menciona que “debe tenerse en cuenta que es una labor pendiente del Estado complementar la metodología de los DC (diagnóstico de conocimientos) como alternativa de solución para promover las mejoras en la gestión de las evaluaciones y capacitaciones para el resto de los trabajadores del sector público” (Trefogli 2013: 97).

El autor destaca la importancia del diagnóstico del conocimiento para mejorar las capacitaciones y evaluaciones en el sector público. Este aspecto también es coherente con el objetivo planteado en la LSC, donde se establece que el Plan de Desarrollo de las Personas (PDP) <sup>19</sup> se una para cerrar brechas de capacidades de los servidores. Sin embargo, una medición de conocimiento no es suficiente para establecer brecha de capacidades que solo es posible con la medición de competencias en ambiente real de trabajo.

Un elemento distintivo de la LSC es la incorporación de la gestión del rendimiento<sup>20</sup> que comprende la evaluación del desempeño. Este es un elemento crucial en la ley puesto

---

<sup>19</sup>El Plan de desarrollo de las Personas (PDP) es el instrumento de gestión de planificación de las necesidades de capacitación de las entidades del sector público según metodología propuesta por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

<sup>20</sup> Artículo 19 – 26 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.



que la permanencia del servidor en la entidad depende de su resultado. En esa línea, Bedoya en su tesis sobre la gestión de las personas y la evaluación del desempeño menciona que: “Los procesos de gestión de evaluación de desempeño están sufriendo grandes modificaciones a fin de adecuarse a las nuevas exigencias de los escenarios modernos. El estudio de la función de los recursos humanos y del proceso de Gestión del desempeño, así como de su adecuación a los nuevos tiempos constituye un gran desafío (...)” (Bedoya 2003: 170).

Arce sostiene, en su tesis sobre la Evaluación del Desempeño y la Estabilidad Laboral, que

muchas empresas toman la oportunidad de la ED (evaluación del desempeño) para resaltar solo debilidades y expectativas no cumplidas de aquellos a quienes evalúa, perdiendo en el camino una interesante oportunidad para potenciar a futuro, no solo la productividad, calidad de desempeño y permanencia del colaborador, sino también un sentido de compromiso e identificación mutuamente beneficiosa (Arce 2016: 69).

Ambos autores destacan que la evaluación del desempeño debe servir para potenciar el desarrollo integral del servidor público. Asimismo, destacan la importancia de la evaluación del desempeño, y la urgencia de adecuarse esta al espacio temporal y a la necesidad institucional. La metodología para la gestión del rendimiento planteado por SERVIR aborda ese problema. Se requiere que la propuesta sea transversal a fin de que la gama de posibilidades de evaluación del desempeño sea aplicable incluso en entidades que no se encuentran en tránsito a la Ley del Servicio Civil.

Por su parte, Delgado, en su tesis sobre la Coordinación Interinstitucional en la Implementación de la Reforma del Servicio Civil: el proceso de tránsito en el gobierno nacional sostiene que “el proceso de difusión y orientación de la implementación (de la LSC) en las entidades solo se limita a las charlas que ha realizado SERVIR a los trabajadores, mas no desatacan acciones realizadas por la misma entidad a fin de informar al personal en la implementación de la ley” (Delgado 2016: 103). La conclusión de este autor pone en relieve que la estrategia de información y de comunicación de la Autoridad Nacional del servicio Civil – SERVIR sobre la implementación de la Ley es limitada, por lo que la entidad encargada debe reenfocar la estrategia dirigido a los servidores civiles. Para ello, es necesario hacer uso de los medios de comunicación

masiva y las redes sociales que actualmente son potentes medios de llegada y de uso masivo.

La aprobación y la implementación en curso de la LSC trajeron mucho cuestionamiento, dudas y desconfianza. Así, Torres, en su tesis sobre La implementación de la Ley SERVIR y los factores que explican los avances en el proceso de transito de los ministerios, sostiene que: “no se han evidenciado avances concretos sobre la política (implementación de la LSC) 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” (Torres 2016: 126). La situación descrita puede explicarse por el desconocimiento de los servidores y población producto por la poca comunicación y la disponibilidad de la información de parte de los responsables.

Por otro lado, Jurado en su tesis “Efectos asociados del cambio al nuevo régimen del servicio civil en los beneficios sociales adquiridos de modo convencional por los servidores públicos sujetos al régimen laboral privado en el Perú 2017”, señala que: “La naturaleza conculcatoria de la Ley del Servicio Civil respecto de los derechos adquiridos (de los trabajadores) mediante negociación colectiva significa una flagrante transgresión al principio de los derechos adquiridos que rige en el ámbito del derecho laboral” (Jurado 2017: 64). Lo mencionado por la autora ha sido corroborado en parte por el Tribunal Constitucional, que declaró la inconstitucionalidad del tercer párrafo del artículo 40 y el literal b) del artículo 44 de la Ley N° 30057, que negaba la posibilidad de alterar la valorización de los puestos establecidos en la Ley del Servicio Civil mediante la negociación colectiva aspectos referidos en materia remunerativa y compensatoria.

Finalmente, Corrales, en su tesis sobre Análisis y propuesta para la implementación del Modelo de Directivos Públicos de la Ley del Servicio Civil, sostiene que “contar con un servicio civil profesional es una condición no suficiente pero necesaria para el desarrollo de los países; en ello, la Dirección Pública Profesional desempeña un rol clave” (Corrales 2017: 276). Para este investigador de desarrollo del servicio civil, es necesario para el desarrollo del país. Sin embargo, debe acompañarse o complementarse con el desarrollo de una dirección pública profesional. Precisamente, el artículo 59 de la Ley del Servicio Civil establece requisitos y condiciones para la incorporación y la asignación de puestos a los Directivos Públicos estableciendo su ingreso por concurso de méritos.

## **2.3 Marco teórico**

### **2.3.1 Modernización de la gestión pública**

Es importante singularizar el concepto de modernización de la gestión pública para entender su ámbito y alcances tanto a nivel de función como a nivel conceptual. En ese sentido, el Estado peruano menciona que

la modernización de la gestión pública consiste en hacer que el Estado realice cambios y mejore su gestión para general bienestar en la sociedad. (...), se entiende como un proceso de transformación constante a fin de mejorar lo que hacen las entidades públicas y, de esa manera, generar valor público<sup>21</sup>.

La modernización tiene un norte estratégico: la satisfacción del ciudadano y la generación de valor público. Al respecto, Moore (1998) menciona que “el concepto de valor público es abstracto” y que la organización y gestión de una institución que satisfaga los deseos de los ciudadanos también crea valor público. Sin embargo, la satisfacción es un elemento etéreo y pertenece al mundo subjetivo individual. Por ello, difícil de valorar o cuantificar: a algunos les bastará poco para considerarse satisfecho mientras que para otros será insuficiente.

Este concepto nació claramente en contraposición a la vieja estructura y organización burocrática weberiana predominante en las entidades públicas ahora es común hablar de la nueva gestión pública. Peter Schröder, en su escrito “Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno”, menciona que

la Nueva Gestión Pública (NGP) es el sistema de control de la administración pública más innovador a nivel mundial y se está implementando en casi todos los países industrializados. Desde la segunda mitad de los años ochenta, ha sido desarrollado dentro del ámbito angloamericano y ha alcanzado niveles muy desarrollados, especialmente en Nueva Zelanda (Schröder 2006: 5).

Es decir, la nueva gestión sería la característica de países con cierto nivel de desarrollo (tal era el caso de Nueva Zelanda como el modelo más sobresaliente). En la misma línea,

---

<sup>21</sup> Concepto tomado de Lineamientos N° 001-2019-SGP “Principios de Actuación para la Modernización de la gestión Pública”. IV.1.

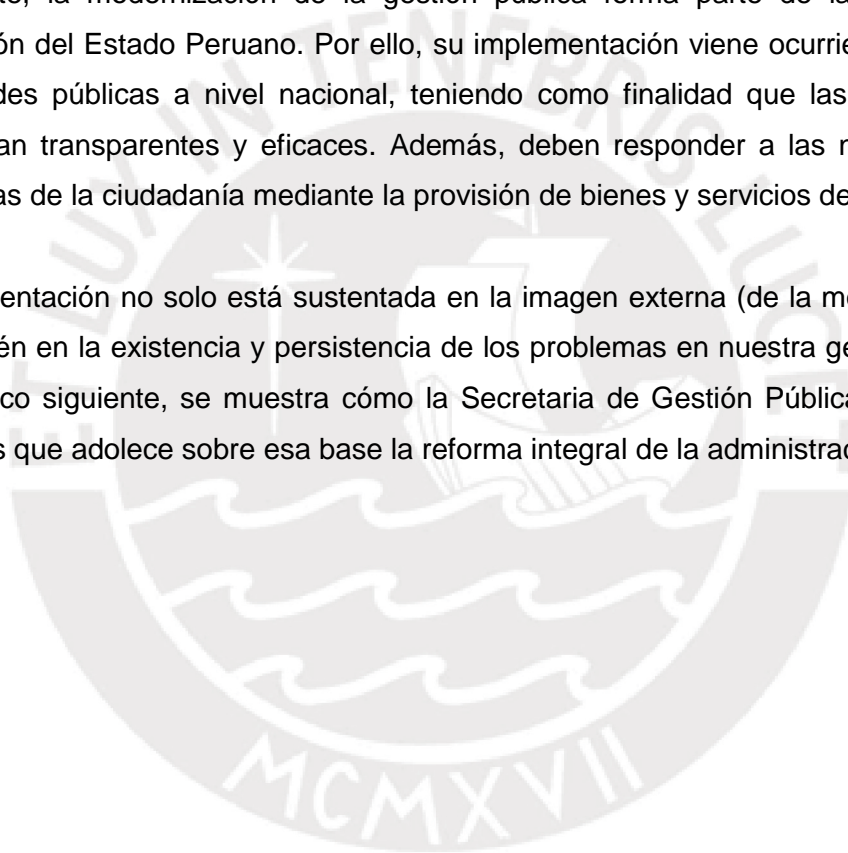


Corrales (2018) menciona como características de la nueva gestión pública el cambio de estructuras, mayor descentralización, énfasis en los resultados, y servicios de calidad.

Nuestro país, hace ya varios años, asumió el desafío de la Modernización. En el año 2002, aprobó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (N°27658), y mediante la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (N°29158) crea el sistema administrativo de Modernización de la Gestión Pública<sup>22</sup>. Como todo sistema, esta comprende un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades relacionadas a la modernización.

Actualmente, la modernización de la gestión pública forma parte de la estructura y organización del Estado Peruano. Por ello, su implementación viene ocurriendo en todas las entidades públicas a nivel nacional, teniendo como finalidad que las acciones del Estado sean transparentes y eficaces. Además, deben responder a las necesidades y expectativas de la ciudadanía mediante la provisión de bienes y servicios de calidad.

Su implementación no solo está sustentada en la imagen externa (de la modernización), sino también en la existencia y persistencia de los problemas en nuestra gestión pública. En el gráfico siguiente, se muestra cómo la Secretaría de Gestión Pública sintetiza las dificultades que adolece sobre esa base la reforma integral de la administración pública.



---

<sup>22</sup> Mediante el Decreto Legislativo N° 1446, norma que modifica la Ley N° 27658 se aprobó que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGP), es el ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

## Gráfico N°2.2 Problemática de la gestión pública en el Perú



**Fuente:** Presidencia del Consejo de Ministros 2013.<sup>23</sup>

Según la Presidencia del Consejo de Ministros, el problema principal de la gestión pública radica en el bajo desempeño del Estado, lo que genera desconfianza e insatisfacción ciudadana. Sin embargo, el Estado Peruano no ha identificado claramente los indicadores de desempeño que permita cualificar o cuantificar la conclusión se basa en las evidencias que indican a continuación:

- Falta de seguimiento y evaluación de los resultados e impactos esperados
- Ineficiencias en los procesos de producción
- Débil articulación intergubernamental e intersectorial
- Inadecuado diseño de la estructura de organización de funciones ajeno a la obtención de resultados para el ciudadano
- Dificultades para realizar buenos planes que se articulen con su presupuesto
- Carencias en infraestructura, equipamiento y logística de las entidades
- Inadecuada política y gestión de recursos humanos
- Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento

<sup>23</sup> Presidencia de Consejo de Ministros-(2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública D.S. N° 004-2013-PCM* [diapositivas]. Consulta: 09 de enero de 2019  
<[https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/4260\\_5\\_modern\\_gestion\\_public\\_carmen\\_montero.pdf](https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/4260_5_modern_gestion_public_carmen_montero.pdf)>

En el 2013, la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>24</sup> (con el objeto de orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y desarrollo del país) aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Para ello, se identificaron ejes transversales y pilares centrales como se evidencia en el siguiente gráfico:

**Gráfico N°2.3**  
Ejes y pilares de la modernización de la gestión pública



**Fuente:** Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

En resumen, la propuesta de respuesta del Estado frente a los problemas de la gestión pública ha sido la implementación del proceso de modernización identificando tres ejes transversales y cinco pilares tal como se aprecia en el cuadro. Se entiende que esos ejes se operativizan e implementan en todos los pilares centrales, siendo estas la base que soporta la estructura a la gestión del cambio. Dichos pilares identificados son los siguientes:

- Políticas públicas, planes estratégicos y operativos
- Presupuesto por resultados
- Gestión por Procesos, simplificación administrativa y organización institucional
- Servicio Civil meritocrático
- Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento

<sup>24</sup> Mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM

### 2.3.2 Modernización de la gestión pública en los cuatro últimos gobiernos

#### La Modernización durante el Gobierno de Alberto Fujimori (1990- 2000)

Alberto Fujimori asumió el gobierno en julio de 1990. Heredó de su antecesor Alan García Pérez un país en crisis económica, social y política con aislamiento internacional y una guerra interna en crecimiento. Ante este sombrío escenario, no tuvo otra opción que aplicar la medida de estabilización económica<sup>25</sup>. Esta reforma ya había sido planteada por Mario Vargas Llosa en su plan de gobierno denominado “Bases para el Plan de Gobierno del Frente Democrático 1990-1995”. En ella, “se proponía acabar con los privilegios, el rentismo, el proteccionismo, los monopolios y el estatismo para abrir el Perú al mundo y crear una sociedad en la que todos tuvieran acceso al mercado y vivieran protegidos por la ley” (Escárzaga 2002: 234).

Otra de las medidas llevadas a cabo por Fujimori fue la modernización del Estado basado en el denominado “Consenso de Washington”,<sup>26</sup> que tuvo gran influencia en muchos países de América Latina. Contando con la anuencia del Congreso de la República, aprobó un conjunto de normas entre ellas el Decreto Legislativo N° 674, que regula la promoción de la inversión privada en las empresas del Estado; el Decreto Legislativo N° 758, que promueve la inversión privada en la infraestructura de servicios públicos; el Decreto Legislativo N° 718, que regula los sistemas privados de salud. Posteriormente, después del autogolpe<sup>27</sup>, y en el marco de la nueva constitución política<sup>28</sup>, se emitieron otro conjunto de normas sobre la modernización entre las que destacan: la Ley Marco de la Descentralización (N° 26922), Ley N° 26507 que ordenó la creación de la Comisión de Liquidación y Transferencia del INAP, el Decreto Legislativo N° 776, sobre Tributación

---

<sup>25</sup> La medida de estabilización económica denominado llamado “fujishock” fue un programa de ajuste económico implementado por el gobierno de Alberto Fujimori, el 8 de agosto de 1990 siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional-FMI. el Ministro de Economía de entonces el ingeniero Juan Carlos Hurtado Miller anunció el programa con la frase “Que Dios nos ayude”. Esta medida produjo el fin de la hiperinflación que vivía el país, eliminó el dólar MUC, anuló el nombramiento de los servicios públicos efectuado después del primero de abril, eliminó la exoneración arancelaria entre otras medidas.

<sup>26</sup> Este término fue acuñado por el economista Williamson John en 1989. Presentó un resumen sobre las que él consideraba las principales reformas que eran necesarias para restablecer el crecimiento económico de América Latina y superar con ella la crisis imperante es ese entonces las medidas recomendadas crean los siguientes: 1). Disciplina en la política fiscal, 2). Redirección del gasto público hacia una mayor inversión en los puntos claves para el desarrollo, como la educación primaria, la atención primaria de salud etc. 3). Reforma tributaria, ampliando la base tributaria, 4). Tasas de interés que sean determinadas por el mercado, 5). Tipos de cambio competitivos, 6). Liberalización del comercio, 7). Liberalización de las barreras a la inversión extranjera, 8). Privatización de las empresas estatales, 9). Abolición de regulaciones que impidan acceso al mercado o restrinjan la competencia, 10). Seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

<sup>27</sup> Ocurrido el 05 de abril contando con la anuencia de la Fuerzas Armadas disolvió el Congreso, intervino el poder judicial entre otras medidas por el cual es catalogado como el periodo de la dictadura del gobierno de Alberto Fujimori.

<sup>28</sup> Fue promulgado por el Congreso Constituyente Democrático que fue una asamblea constituyente con la finalidad de elaborar una nueva constitución política del Perú.

Municipal, el Decreto Legislativo N° 728, sobre el Fomento del Empleo y Decreto Ley N° 25593, que regula las relaciones laborales de los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada.

Estos y otros cambios implementados facilitaron: la reinserción del Perú en el mercado internacional propició la estabilidad económica, la privatización de las empresas del Estado, la mejora de la recaudación tributaria, el incremento de la inversión extranjera; pero también redujo el tamaño del Estado<sup>29</sup> inactivo el INAP, restringió la estabilidad y activó medidas de flexibilización laboral (Pease 2003).

En cuanto a reforma en el sector, se implementó importantes iniciativas. Según Arroyo (2000), en el periodo 1990-1998, se implementó el Programa Salud Básica para Todos. Debido a esta iniciativa, se crearon 2614 establecimientos que incorporaron 9385 personales de la salud, se constituyó 290 Comités Locales de Administración Compartida (CLAS) como parte del Programa de Administración Compartida<sup>30</sup>, se aprobaron las Leyes N° 26790, Ley de Modernización de Seguridad Social en Salud (N°26790) y Ley General de Salud (N° 26842) y los Lineamientos de Política de Salud para 1995-2000.

Así mismo, se crearon el Seguro Escolar Gratuito (SEG), que fue un programa de subsidio a la demanda de la población escolar; y el Seguro Materno Infantil. Ambos son los antecesores del actual Seguro Integral de Salud (SIS).

### **La Modernización durante el Gobierno de Alejandro Toledo Manrique (2001- 2006)**

La existencia de políticas de Estado de largo plazo es fundamental para asentar el desarrollo de un país. En esa perspectiva, durante el gobierno de Toledo en julio de 2002, 07 partidos políticos y 07 organizaciones civiles firmaron el acta del Acuerdo Nacional<sup>31</sup>, documento trascendente para la implementación de muchas políticas de modernización del Estado.

---

<sup>29</sup> Ello significó más de 450 mil trabajadores despedidos de la Administración Pública, la flexibilización del empleo público y la modernización institucional.

<sup>30</sup> Reporte de Gestión del Programa Salud Básica para Todos-Volumen 1 – Coordinación General del PSBPT. Febrero de 1995

<sup>31</sup> Esta acta está contemplado en un conjunto de políticas de Estado para lograr grandes objetivos como (a) Democracia y estado de derecho, (b) Equidad y justicia Social, (c) Competitividad del País y (d) Estado eficiente, transparente y descentralizado. Se encuentra disponible en <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/acta-de-suscripcion-del-an-22-de-julio-del-2002/?print=pdf>



En ese gobierno, durante la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma Estado, se firmó la Carta Iberoamericana de la Función Pública; y durante la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se respaldó dicha carta.

También, durante ese gobierno se sentaron las bases para el proceso de modernización al promulgarse la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (N°27658), donde se fijaron las características que debe tener el Estado. Sus objetivos son contar con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados, con de funciones y evaluación de resultados.

Asimismo, en este gobierno, se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización (N° 27783), que reguló la estructura y organización del Estado descentralizado en sus tres niveles: nacional, regional y local; también la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. Posteriormente, en Julio del 2003, se promulgó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (N°27687), donde estableció la estructura, organización, funciones de este nivel de gobierno.

A la fecha, muchos aspectos que establece la normatividad de la descentralización no se han implementado como los tributos regionales, conformación y funcionamiento del Consejo Nacional de Descentralización (CND) entre otros. Por ello, muchos cuestionan sus resultados. Por ejemplo, Ballón sostiene que “el modelo de descentralización ha fracasado y en buena parte eso explica los crímenes cometidos por las autoridades regionales” (Ballón 2017: 1). De la misma manera, Salazar, en su informe “La descentralización y sus expresiones de fracaso”, señala que “La transferencia de funciones y atribuciones a los Gobiernos regionales y locales no ha logrado los fines esperados, dado que no ha ido acompañada de asignaciones presupuestales oportunas y en montos adecuados, así como por la carencia de capacidades gerenciales de gestión en los niveles subnacionales” (Salazar 2015: 6).

Con las observaciones de Ballón y Salazar, se puede mencionar que en el proceso de descentralización se encuentran muchas falencias estructurales y organizacionales: la poca capacidad instalada, la alta corrupción, la débil gestión de la planificación territorial, la incorporación de los cuerpos gerenciales y directivos poco competentes; así como el poco o nula evaluación y monitoreo por parte de los rectores de los sistemas administrativos y funcionales, entre otros problemas subyacentes.

Durante el Gobierno de Alejandro Toledo, también se intentó modernizar el empleo público con cuyo fin aprobó la Ley Marco del Empleo Público (N°28175) <sup>32</sup>. Uno de los aportes de esta norma es el reconocimiento de “principio de derecho laboral” enmarcados en el conjunto de principios que rigen el empleo público. Ello conlleva, entre otras implicancias, la vigencia de derechos colectivos, como son la sindicación o sindicalización; negociación colectiva y huelga dentro de los límites constitucionales, o principios como el de primacía de la realidad<sup>33</sup>.

Finalmente, el gobierno de Toledo, en materia de salud, promulgó la Ley N° 27657. Con ella, se crea el Seguro Integral de Salud (SIS) como Organismo Público Ejecutor encargada de administrar los fondos destinados al financiamiento de prestaciones de los servicios de salud individual. La repercusión inmediata fue un mejor financiamiento y distribución de los recursos financieros acordes a la necesidad de los establecimientos de salud inclusive para las contrataciones del personal de la salud.

### **La Modernización durante el gobierno de Alan García Pérez (2006- 2011)**

Durante el gobierno de García, se promulgó la ley que crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN (N° 28522). La contribución de esta entidad es el “Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”, que es un instrumento referente en la planificación y modernización del Estado; asimismo, la aprobación de: la Guía de Políticas Nacionales, el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), y la Guía para el Planeamiento Institucional.

También fue promulgada la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (N° 29158), que sentó las bases sobre organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo; asimismo, determinó las funciones, atribuciones y facultades legales del presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones con los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos.

---

<sup>32</sup> Servat, al referirse a la Ley Marco del Empleo Público, formula una clasificación común de los servidores públicos en cuatro grupos ocupacionales diferenciados, que son lo siguiente: directivos superiores, ejecutivos, especialistas y de apoyo. Esta clasificación está basada en el rol que cumple cada grupo dentro del empleo público, dejando de lado la clásica clasificación de profesional, técnico y auxiliar que se basa en los atributos que debe tener el personal para acceder a cada uno de ellos” (SERVAT 2004:167).

<sup>33</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Marco del Empleo Público (2002 :7).



El impulso y el mantenimiento del crecimiento económico forman parte de la modernización del Estado durante el gobierno de García. Se firmaron numerosos tratados de libre comercio con diferentes países. Uno de ellos fue con Estados Unidos, por el cual el Congreso de la República le concedió facultades legislativas al poder Ejecutivo para promulgar leyes sobre la modernización del estado. El resultado de esa delegación es el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR como entidad rectora de la gestión de recursos humanos.

También se aprobó el Decreto Legislativo N° 1024, que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos<sup>34</sup>, así como también los Decretos Legislativos N° 1025, que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público; N° 1026, que estableció un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral y finalmente; y el N° 1057, que reguló el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

Las mencionadas normas establecieron un viraje en la forma de gestionar los recursos humanos, concediéndole un estilo gerencial, ordenado y orientado a resultados; alguno de ellos como el Cuerpo de Gerentes Públicos, que se creó siguiendo el modelo. Chile aún no ha generado impacto en la gerencia de las instituciones públicas.

Otra de las reformas importantes que sobresale en el gobierno de García es la implementación de la estrategia de Presupuesto por Resultados (PpR), aprobado mediante la Ley de Presupuesto del año 2007. Tiene como objetivo hacer de la administración pública eficiente y equitativa, sobre todo que contribuya al bienestar del ciudadano<sup>35</sup>.

Finalmente, en materia de salud, el gobierno de García incrementó la dotación de los profesionales de la salud principalmente en la modalidad Servicio Rural Urbano Marginal-SERUMS. Según datos de Ministerio de Salud<sup>36</sup>, la oferta de plazas en esta modalidad con financiamiento pasó de 1577 el año 2006 a 6114 en el 2011 incrementándose en 300%. Asimismo, se implementó el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud –

---

<sup>34</sup> La información de Recursos Humanos del sector salud ( 2016: 40).Consulta: 20 de agosto de 2019. Recuperado de <http://digepe.minsa.gob.pe/bibliografica.html>

<sup>35</sup> A la fecha cada año se incorporan mayor presupuesto P pR, así para el año 2019 cuenta con más de ochenta categorías presupuestales y un financiamiento de S/. 58,207,879,161 que representa el 33% del presupuesto público 2019, en el sector salud muchos este presupuesto hizo posible entre otros la contratación de personal de la salud en todo el país.

<sup>36</sup> Los gerentes públicos son profesionales del grupo directivo seleccionado por mérito a quienes el estado pone a disposición de los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y local.

PARSALUD I y II mediante un Proyecto financiado en primer momento con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, del Banco Mundial – BM y luego con fondos de tesoro público. Este proyecto contribuyó a la mejora de la infraestructura e intervenciones focalizadas como el caso de lucha contra la tuberculosis.

### **La Reforma del Estado Durante el Gobierno de Ollanta Humala Tasso (2011- 2016)**

Durante este gobierno, se aprobaron normas que representa un punto de inflexión en la implementación del Servicio Civil meritocrático. En noviembre del 2012, se promulga la Ley de Reforma Magisterial (N°29944) que establece el acceso y desarrollo de la carrera magisterial por concurso público, cuyos principios son el mérito y la capacidad.

En el 2013 se aprueba tres (3) normas importantes:

- El Decreto Legislativo N° 1153 regula la política integral de compensaciones y Entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado. La valorización principal establece montos diferenciados por niveles tanto para los profesionales como para técnicos y auxiliares asistenciales. No fija bonificación económica al mérito individual, pero sí una entrega económica por cumplimiento de metas institucionales.
- La Ley del Servicio Civil (N° 30057) establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas, así como para las personas encargadas de su gestión. Es decir, no solo regula el trabajo, sino también la gestión del Sistema Administrativo de Recursos humanos. Sin embargo, los alcances de esta ley aún siguen limitados, puesto que en las carreras especiales<sup>37</sup> solo es referencial y complementario y estas representan la mayor fuerza laboral en el sector público.

---

<sup>37</sup> Según la Primera disposición complementaria final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil las carreras especiales se rigen por las siguientes Leyes:

- a) Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República
- b) Ley 23733, Ley universitaria
- c) Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los Profesionales de la Salud
- d) Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial
- e) Ley 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas
- f) Decreto Legislativo 1149, Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú
- g) Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria
- h) Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público
- i) Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial

- El Decreto Supremo N° 004-2013-PCM aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública identificando los pilares centrales de dicha Política, siendo una de ellas el Servicio civil meritocrático.

En materia de Salud, el Gobierno de Ollanta Humala implementó la llamada “La Reforma del Sector Salud” en base a los lineamientos y propuestas planteadas por el Consejo Nacional de la Salud. En ese marco, la reforma surgió para enfrentar un sistema de salud fragmentado, segmentado y con insuficiente inversión. Tuvo como propósitos extender mejoras en el estado de salud a toda la población, e instaurar la cultura de prevención y protección de la salud en la sociedad, así como aliviar la carga financiera. Como parte de la reforma de salud, se promulgó 23 Decretos Legislativos en el marco de la delegación legislativa del Congreso de la República. Estas normas se orientaron al incremento del aseguramiento, mayor inversión en infraestructura sanitaria, mejora en la remuneración del personal de la salud, trabajo articulado con los gobiernos regionales, y un mayor financiamiento de los servicios de salud con recursos públicos y privados mediante la modalidad de obras por impuestos. (Velásquez et al. 2016 y Gibaja 2015).

A la fecha la mayoría de estas políticas está en proceso de implementación, para el año 2019 según la Ley de Presupuesto del Sector Público (N°30879) se ha destinado un presupuesto de S/ 772 000 000,00 (Setecientos Setenta y Dos Millones Y 00/100 Soles) para la Implementación del Decreto Legislativo 1153 que está orientado a la mejora remunerativa del personal de la salud.

Durante el presente periodo de gobierno se continúa con la Modernización de la Gestión Pública. En ese contexto, se han promulgado las siguientes normas:

- Decreto Legislativo N° 1412 que aprueba la Ley de Gobierno Digital
- Decreto Supremo N° 054-2018-PCM que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado
- Decreto Supremo N° 345-2018-EF que fija la Política Nacional de Competitividad y Productividad
- Resolución Ministerial N°378-2017-PCM III que aprueba el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2018-PCM/SGP, aprueban la Norma Técnica N° 001-2018-SGP, para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública

- Resolución de secretaría de Gestión Pública N° 004-2019-PCM-SGP, que aprueba los “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”
- De todo lo expuesto, se puede concluir que la implementación de las políticas de modernización en la gestión pública es un proceso continuo y sostenido que está tomando varios años y gobiernos. No es una política nueva. Cada gobierno ha impulsado según las prioridades de su gestión un componente más que el otro. Algunas veces, ha necesitado factores externos como la firma de los Tratados de Libre Comercio con EE. UU., la firma de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, o el objetivo del país para la Incorporación a la OCDE, los que han impulsado las reformas.

### **2.3.3 Servicio civil meritocrático**

En nuestro país, el servicio civil como concepto y como régimen laboral nace con la promulgación del Decreto Ley N° 11377, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil promulgado por el Gobierno de Manuel Odría en mayo de 1950. Esto no significa que anteriormente no existía la relación laboral con el Estado, sino que esta norma establece un ordenamiento y desarrolla la posibilidad de una progresión en carrera.

Para entender qué es el servicio civil, recurrimos a intelectuales destacados como Longo, que sostiene lo siguiente:

El SC (Servicio Civil) está constituido por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (Longo 2006: 05).

De lo señalado por Longo, el servicio civil no solo está referido en estricto a la relación laboral entre el servidor y el Estado, sino a la interrelación de un conjunto de componentes causales engranados que son factores del manejo de los recursos humanos y que responden a las necesidades e intereses de la sociedad.

El Estado peruano, en el Decreto Legislativo N° 1023<sup>38</sup>, ha definido al servicio civil como: “conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de las personas al servicio del estado”. Este concepto, por las connotaciones y sus características, es similar a lo señalado por Longo.

Respecto a la meritocracia, el Diccionario de la Real Academia (DRAE: 2018) la define como: “Sistema de gobierno en que los puestos de responsabilidad se adjudican en función de los méritos personales”. Según esta definición, la meritocracia estaría circunscrita a solo el proceso de gestión humana (que es el ingreso). Sin embargo, en la carrera del servicio civil, no solo es importante el ingreso por mérito, sino también su desempeño y la permanencia en la carrera como servidor.

Armas menciona que: “El término de meritocracia (...) hace referencia a mecanismos burocráticos y tecnocráticos del gobierno, basados éstos en la realidad jurídico-política del mérito y de la jerarquía, y fundados en una serie de valores sociales y educativos tendentes a la excelencia” (Armas 2008: 38-39). Esta definición también es incompleta, en tanto que está pensada para entidades gubernamentales, pero es necesario tener presente que también se desarrolla y con mayor énfasis en las organizaciones privadas y mixtas.

En la sociedad, especialmente en el ámbito gubernamental, se puede emplear la meritocracia relacionada con igualdad de oportunidades en condiciones justas basadas en el esfuerzo y la capacidad, es decir, un premio justo y por ello moralmente aceptable en la sociedad. Lo contrario se considera inequitativo, injusto e inhumano. Por ello, en la mayor parte del mundo civilizado es frecuente hablar y promover la meritocracia y especialmente en el servicio civil. Sin embargo, no todos asumen una postura positiva respecto a la meritocracia. Tal es el caso de Puyol, quien sostiene que

la meritocracia es un sistema social basado en la aristocracia del talento y no en alguna forma de justicia democrática o igualitaria; consiste en distribuir los trabajos, los cargos y las recompensas sociales y económicas de acuerdo con las cualidades y calificaciones individuales, de modo que los individuos con mayores aptitudes y capacidades deberían obtener los cargos y puestos sociales de mayor importancia y prestigio (Puyol 2006: 170).

---

<sup>38</sup> Decreto Legislativo N°1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de junio de 2008.



Finalmente, se puede señalar que la meritocracia como concepto y como elemento de desarrollo personal e institucional tiene aceptación y se está insertando paulatinamente en el marco jurídico que regula las relaciones laborales en el Estado, más aún en el contexto de la modernización de la Gestión Pública.

La Sra. Sú, funcionaria del SERVIR en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado, ha mencionado que los objetivos de la reforma del servicio civil son los siguientes:

Servir mejor al ciudadano y mejorar la calidad del servicio público con un servicio civil orientado a los ciudadanos y a la gestión por resultados.

Profesionalizar el Servicio Civil a través de la evaluación constante, la capacitación y el cumplimiento de metas. Se busca revalorar la función pública, atraer al talento y que sea un orgullo trabajar para el Estado. Un nuevo Servicio Civil ordenado donde el eje central sea la MERITOCRACIA (en mayúsculas). Esta última se aplicará para el ingreso al nuevo régimen, para la progresión y la permanencia en el servicio civil.

Alcanzar, gradualmente, un único régimen, terminando con el caos y el desorden existente en materia de contratación, remuneraciones, deberes y derechos de los servidores públicos, a través de la creación de una nueva y única carrera pública.

Consolidar el Sistema de gestión de personas del Estado y sus actores clave, que implica contar con instrumentos y técnicas modernas de gestión, así como el fortalecimiento de las Oficinas de Recursos Humanos (Su 2015: 2).

Por ello, en el marco de la presente investigación, al hacer referencia al servicio civil meritocrático, se entenderá como aquel servicio que se desarrolla cumpliendo los objetivos de la reforma. Es un elemento clave para el cambio, pilar fundamental de la reforma del servicio civil en la que los procesos de selección, permanencia y progresión del servidor dentro de la carrera generan institucionalidad, aumentan los niveles de confianza de los ciudadanos en sus organizaciones y se condice con una mejor calidad de gobierno.



#### **2.3.4 Capacitación para el desarrollo de competencias de los servidores públicos**

El desarrollo de capacidades de los servidores es importante para mejorar la función de Estado. Sin embargo, como señala Otero “En muchas organizaciones consideran a la capacitación como un gasto innecesario, sin darse cuenta de que se puede ofrecer resultados positivos y un aumento en la productividad y calidad en el trabajo; es decir, es una inversión que trae beneficios al colaborador y a la organización” (Otero 2018: 01). Esta noción en el contexto de la modernización y la implementación de la Ley del Servicio Civil es crucial, no solo porque puede ayudar en mejorar el desempeño de los servidores, sino también puede contribuir en la implementación de estas políticas públicas.

En el sector público, un hecho frecuente es la promulgación de marcos normativos cuya implementación es un desafío, ya que se requiere de adecuadas competencias de los servidores públicos. Por ello, es común debatir sobre brechas de capacidades y de competencias que tiene que superarse mediante las capacitaciones como lo menciona una de las normas aprobadas por la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>39</sup>.

En el mundo académico y políticas públicas, es frecuente interpretar a la competencia como sinónimo de capacidad. Sin embargo, la competencia se define como la “facultad que tiene una persona de combinar un conjunto de capacidades a fin de lograr un propósito específico en una situación determinada, actuando de manera pertinente y con sentido ético” (MINEDU 2016: 29).

Las capacidades son recursos para actuar de manera competente. Estos recursos son los conocimientos, habilidades y actitudes que los estudiantes utilizan para afrontar una situación determinada. Estas capacidades suponen operaciones menores implicadas en las competencias, que son operaciones más complejas.

Para, Sen, uno de los autores que ha reflexionado bastante sobre la capacidad, es el reflejo de la libertad para alcanzar el bienestar. En tal sentido, este concepto ligado al concepto de oportunidades es básico para alcanzar el desarrollo.

---

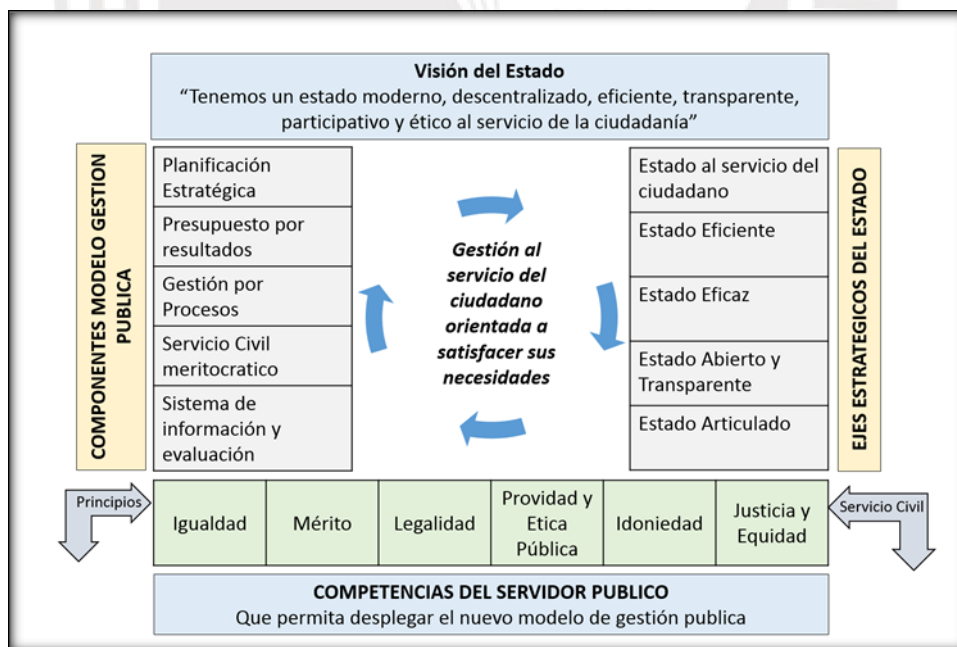
<sup>39</sup> El artículo 9 del Decreto Supremo N° 040-PCM menciona que capacitación tiene como finalidad cerrar las brechas identificadas en los servidores civiles, fortaleciendo sus competencias y capacidades para contribuir a la mejora de la calidad de los servicios. brindados a los ciudadanos y las acciones del Estado y alcanzar el logro de los objetivos institucionales. Asimismo, constituye una estrategia fundamental para el fortalecimiento del servicio civil como medio para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública. La capacitación es parte del Subsistema de Gestión del Desarrollo y la Capacitación.

Por su lado Martínez (2015), citando a Nussbaum (2000b: 37). , afirma que

el enfoque de las capacidades pretende ser una «doctrina política» y, como tal, se encamina a determinar parcialmente «derechos específicamente políticos». Por tanto, no procura establecer un modus vivendi, sino una «concepción normativa» que dé lugar al pluralismo y la libertad. De acuerdo con ello, el enfoque de las capacidades plantea una teoría de la justicia capaz de servir de base «para el derecho constitucional y las políticas públicas de una nación que aspire a la justicia social (Martínez 2015: 72-73)

Sostiene que las capacidades y su desarrollo no solo deben observarse como medio o herramienta para el logro de los objetivos o propósitos institucionales, sino como un elemento más trascendente, es decir, como un enfoque y como proceso transversal tendiente al logro de la justicia social, el ejercicio de derecho y de la libertad. Por ello, las competencias de los servidores son la base sobre la que debe asentarse los ejes, objetivos y políticas de la gestión pública tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 2.4**  
**Centralidad de las competencias del servidor público**



**Fuente:** Diccionario de Competencias Transversales de SERVIR (2016:6)<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> SERVIR (2016). *Marco Estratégico para el planteamiento de Competencias transversales*. Consulta: 20 de agosto de 2019. Recuperado de <https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2016/Res093-2016-SERVIR-PE.pdf>

Martín (2015)<sup>41</sup> hace hincapié en la relación entre la capacitación de un servidor público y la calidad de servicio al ciudadano; sin embargo, ese relacionamiento no genera una consecuencia inevitable, ya que la calidad de un servicio depende de varios factores como la infraestructura, la gestión etc.

En resumen, la importancia y la centralidad de talento humano al interior de las organizaciones son fundamentales, no solo como un valor individual sino como parte del engranaje de una organización. Un personal calificado y motivado será un individuo más productivo. En este propósito, el fortalecimiento de competencias y capacidades es y debe ser una prioridad para cualquier organización que aspira brindar servicios de calidad a los ciudadanos. Por ello, si un Estado aspira a ser moderno y eficiente debe apostar por la capacitación de su recurso humano para añadir valor a las competencias que poseen y brinden los servicios con calidad y oportunidad que la ciudadanía espera. Entonces, la capacitación, como bien señala Otero (2018), más que un gasto será una inversión con una alta tasa de retorno. Ningún país ha salido del subdesarrollo si no invierte en su capital humano.

### **2.3.5 Liderazgo para la gestión**

En todos los niveles y periodos de gobierno, la gestión pública ha sido y sigue siendo conducido por funcionarios y directivos públicos. De su decisión depende la implementación de planes, políticas y lineamientos de gobierno en las instituciones públicas. Si bien el resultado de una gestión depende de varios factores, la más importante es sin duda el liderazgo.

Respecto al concepto de liderazgo, Serrano menciona que “El hecho de influir en otras personas y de que éstas te sigan, es ya una acción de liderazgo y viene a ser como el ejercicio de la autoridad, para que la gente, ya sea en grupo grande o pequeño, se oriente para conseguir una meta en común” (Serrano 2003: 33). Esta definición concuerda con SERVIR cuando considera el liderazgo como la “capacidad para influir en otros, con base en valores, para orientar su accionar al logro de objetivos” (SERVIR 2017: 15). Un aporte considerable en este concepto es que incorpora la palabra “valores”; es decir, es una influencia positiva y constructiva que demanda un líder.

---

<sup>41</sup> En su Artículo “Capacitación y desafíos de la gestión pública” publicado en El Peruano menciona que un servidor público debidamente capacitado es un gestor con mayor competencia para cumplir su función y, al mismo tiempo, un representante del Estado que contribuirá a beneficiar al ciudadano con servicios de calidad.

De los párrafos anteriores, se ha visto que el liderazgo es una influencia movilizadora de pasiones de los equipos hacia la consecución del objetivo. Esta característica resulta fundamental cuando se tiene como propósito la modernización del Estado y especialmente la implementación del Servicio Civil Meritocrático. Se hace imperativo contar con líderes con mentalidad transformadora. Al respecto, Porter, en una entrevista digital, señala que “los buenos líderes son aquellos que juntan a toda la gente alrededor de un propósito común” (Porter 2018). La literatura es amplia y variada al describir tipos de liderazgo que por la naturaleza de esta investigación no se describirá.

Sin embargo, esta característica puede llevarnos a confusión, puesto que una autoridad sea este funcionario o directivo ejerce influencia sobre otro; y también conduce al equipo al logro de los objetivos por su natural cadena de mando, y porque así lo establece las normas que rigen en la función pública. Esto es muy diferente a liderazgo que más bien se caracteriza por influir positivamente para que el subordinado sin que medie una orden pueda movilizar esfuerzo y compromiso para lograr resultados. El líder genera cambios y es arquitecto de la evolución humana. Una distinción entre directivo o autoridad y líder podemos observar en la siguiente tabla:

**Tabla 2.1.**  
**Diferencia de cualidades entre undirectivo y el líder**

<b>Jefe /Autoridad</b>	<b>Líder/Gerente</b>
Administra	Lidera
Se centra en su obligación	Es original
Procura mantenerse	Procura desarrollarse
Prefiere la táctica	Prefiere la estrategia
Se centra en el sistema y la estructura	Se centra en las personas
Controla a los demás	Inspira confianza
Tiene planes a corto Plazo	Tiene planes a largo plazo
Pregunta cómo y cuando	Pregunta qué y porqué
Se fija en los resultados	Se fija en el horizonte
No es necesaria su influencia en el grupo	Influir en el grupo es su función principal
Acepta la situación actual	Desafía la situación actual

**Fuente:** Adaptación de López (2013: 5)<sup>42</sup>

<sup>42</sup> López, E. (2013). *La importancia del liderazgo en las Organizaciones*. Consulta: 20 de agosto de 2019. Recuperado de [https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2013/110463/TFG\\_elopezmartinez.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2013/110463/TFG_elopezmartinez.pdf)

En el ámbito académico es frecuente debatir sobre liderazgo corporativo. Este concepto según Sarabia y López establece una reflexión centrando la importancia del hombre en la organización y mencionan que “la aptitud susceptible de desarrollo y generadora de continuas expectativas de rendimiento, asumibles por el resto de los componentes de la corporación, se vincula en el líder a la eficacia ejercida en situaciones diversas” (Saravia y López 1991: 85).

En la gestión pública es clara la importancia del liderazgo para la conducción de la gestión e implementación de las políticas; ello “permite la formación de nuevos líderes, la modificación de pensamientos y comportamientos de los empleados detenidos en el tiempo, fortaleciendo de igual forma su sentido de pertenencia y sensación de confort dentro de un ambiente laboral agradable, fundamentado en la comunicación, la ética y el desarrollo de valores” (Daza 2013: 54).

Es indiscutible el papel de los líderes en la historia de la humanidad, pues son ellos los que marcan el derrotero y provocan grandes cambios. Muestran algunas características que la hacen distinguible y podemos decir que el líder es original, inspira confianza; es notoria su influencia sobre las demás personas, fija metas claras y alcanzables, es desafiante etc. Por ello, tanto las organizaciones gubernamentales necesitan cada vez más de autoridades con cualidades de liderazgo con la finalidad de consolidar los cambios y para la implementación de políticas públicas importantes como la Ley del Servicio Civil.

## **CAPÍTULO III: DISEÑO METODOLÓGICOS**

### **3.1 Estrategia metodológica**

El tipo de investigación empleado en el presente estudio es el estudio de caso, que es promovida con énfasis por la gerencia social para el análisis de un programa, proyecto social o una política pública.

En la presente investigación, el objetivo fue examinar en profundidad el proceso de desarrollo de la implementación del Servicio Civil Meritocrático en el Ministerio de Salud, específicamente la implementación de la ley N° 30057, “Ley del Servicio Civil”.

Para el análisis de dicho proceso, la estrategia metodológica empleada fue mixta: cualitativa y cuantitativa. La primera ha permitido profundizar la comprensión de los factores que incidieron en la implementación de la “Ley del Servicio Civil”. La segunda contribuyó a medir el conocimiento, la información, y la opinión que tienen los servidores sobre las bondades y limitaciones de dicha ley.

Las técnicas empleadas en el recojo de información fueron la entrevista y la encuesta en lo referente a información primaria; con respecto a la información secundaria, la revisión del acervo documentario de SERVIR y del Ministerio de Salud.

Toda esa información fue ordenada, procesada, triangulada, analizada e interpretada para dar respuesta a los variables en estudio y a los objetivos planteados.

### **3.2 Diseño muestral**

#### **3.2.1 Población objetivo**

El número total de servidores del Ministerio de Salud es variable por los nuevos ingresos y los retiros al término del contrato.



En el momento del desarrollo de la investigación, se encontraba laborando 2161 servidores, de los cuales 850, se hallaba trabajando en los órganos descentralizados. Por lo tanto, no fueron tomados en cuenta, tampoco los 411 profesionales de la salud, en tanto que ese grupo ocupacional se encuentra fuera de los alcances de la Ley del Servicio Civil.

En efecto, la población total de donde fue extraído la muestra son 900 servidores conformados por el personal administrativo nombrados y/o contratados comprendidos bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 y N° 1057 que a la fecha del trabajo de campo se encontraban laborando en la sede central del Ministerio de Salud.

### 3.2.2 Determinación de la muestra

Para la determinación de la muestra se ha empleado la fórmula:

$$N = \frac{N * Z_{\alpha}^2 * p * q}{d^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$$

Donde:

n = Es el total de la población de servidores administrativos (900)

Z $\alpha$  = 1.96 al cuadrado (nivel de confianza al 95%)

p = Proporción esperada (5% = 0.05)

q = 1-p (1-0.05 = 0.95)

d = Precisión (al 5%)

$$N = \frac{900(1.96)^2(0.05)0.95}{(0.05)^2(900-1) + (1.96)^2(0.05)0.95} = 270$$

Mediante la operación realizada, se obtuvo 270 servidores para la muestra, quienes fueron seleccionados por muestreo probabilístico y aleatorio simple. La muestra goza de un nivel de confianza de 95% y un margen de error del 5%.

Participaron también en la muestra los directivos y servidores, quienes fueron seleccionados por conveniencia debido a su cercanía a la implementación de la Ley del Servicio Civil, su ascendencia entre los trabajadores y su antigüedad como servidor mayor a 5 años.

Tanto las técnicas empleadas como las muestras seleccionadas, se resume en la siguiente tabla:

**Tabla 3.1.**  
**Técnicas y muestras de la investigación**

<b>Técnicas</b>	<b>Muestra</b>	<b>Método de Muestreo</b>
Encuesta	270 servidores	Probabilístico/aleatorio Simple
Entrevista semiestructurada	6 directivos	Por conveniencia
	4 servidores	
Revisión documental	Documentos de gestión institucional	
Análisis de información de los medios	Medios de comunicación de circulación nacional y la página Web del MINSA.	

**Fuente:** Elaboración propia

### **3.3 Variables e indicadores**

Las variables y los indicadores considerados en la investigación fueron los siguientes:

**Tabla 3.2.**  
**VARIABLES E INDICADORES DE LA INVESTIGACIÓN**

<b>Variable</b>	<b>Definición de variables</b>	<b>Indicadores</b>
Leyes Laborales que regulan el trabajo y los derechos de los servidores del Ministerio de Salud	Leyes que regulan el trabajo y los derechos de los servidores de la sede administrativa del Ministerio de Salud.	Número, tipo y ámbito de las Leyes Laborales
Liderazgo de las autoridades del Ministerio de Salud	La influencia que tienen las autoridades del Ministerio de Salud para facilitar o impulsar la implementación de la Ley del Servicio Civil	Grado de Compromiso Trabajo en Equipo Presencia en medios de comunicación
Conocimiento de los servidores del Ministerio de Salud sobre la Ley del Servicio Civil	Conjunto de representaciones mentales formadas a partir de la información disponible que poseen los servidores respecto a la Ley del Servicio Civil	Nivel de conocimiento de los servidores del MINSA.
Información de los servidores sobre la Ley del Servicio Civil.	Conjunto de datos que constituyen base del conocimiento de los servidores sobre la Ley del Servicio Civil	Grado de información de los servidores del MINSA
Opinión de los servidores del Ministerio de Salud sobre la Ley del Servicio Civil.	Los juicios de valor que tienen los servidores respecto a la Ley del Servicio Civil	Opinión de los servidores del MINSA

### **3.4 Unidad de análisis**

La unidad de análisis de la presente investigación fue la Implementación de La ley del Servicio Civil en la sede central del Ministerio de Salud como parte de la política de Modernización de la Gestión Pública.

### **3.5 Técnicas e instrumentos de investigación**

Las técnicas e instrumentos empleados en el recojo de la información fueron los siguientes:

**Tabla 3.3.**  
**Técnicas e instrumentos aplicados a la investigación**

<b>Técnicas</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Fuente</b>
Encuesta	Cuestionario	Servidores
Entrevista semiestructurada	Guía de Entrevista	Directivos y servidores
Análisis de documentos y normas	Ficha de registro	Documentos de gestión.
	Lista de Cotejo	Normas laborales
Análisis de información de medios	Ficha de registro	Medios de comunicación, Portal web de MINSA

**Fuente:** Elaboración propia

Como se puede observar en la tabla, las fuentes a las que se aplicaron los instrumentos de recopilación de datos fueron a las autoridades y servidores involucrados en la implementación de la Ley del Servicio Civil y a los documentos de gestión que obran en los archivos de SERVIR y del Ministerio de Salud.

### **3.6 Procedimiento de la información**

#### **3.6.1 Levantamiento de datos**

##### **a) Análisis de normas laborales**

Para el análisis de las normas, se ha seleccionado información que cumpla con los siguientes criterios: normas relacionadas a las materias de esta investigación y normas actualizadas a la fecha de la ejecución de esta. En base a estos criterios, se ha elegido la fuente normativa disponible en el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ) edición oficial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta contiene los textos electrónicos de la legislación nacional debidamente sistematizada, concordada y actualizada. Su desarrollo e implementación está a cargo de la Dirección de Sistematización Jurídica y Difusión, unidad orgánica de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Disponible en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Consulta: 19 de agosto de 2019. Recuperado de <https://spijweb.minjus.gob.pe/>

## **b) Aplicación de la encuesta**

Previo a la aplicación de la encuesta y con la colaboración de la Oficina General de Tecnologías de la Información de Ministerio de Salud se ha elaborado una encuesta virtual para ser distribuida mediante el correo institucional a todos los servidores. Sin embargo, esta fue desestimada por no garantizar el grado de confiabilidad en la evaluación del cuestionario de conocimientos (posibilidad de sesgo). Por ello, se tomó la decisión de hacer uso de hojas impresas. Antes de su aplicación, se practicó una prueba piloto a un grupo de servidores de la Dirección General de Personal de la Salud, lo cual aportó sugerencias para la mejora del instrumento y su respectiva ejecución.

Previo autorización de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos en coordinación con las oficinas y direcciones del Ministerio de Salud, se realizó la encuesta a 270 servidores del 06 al 10 de agosto de 2018.

## **c) Entrevista semiestructurada**

En el marco de esta investigación, se ha realizado entrevistas semiestructuradas a los altos funcionarios y servidores del MINSA con la finalidad de recoger opinión de primera mano. Sin embargo, algunos funcionarios que fueron seleccionados para la muestra desistieron participar porque “consideran un tema sensible”, especialmente para las organizaciones gremiales con los cuales se trata de evitar conflictos. Se contó con la participación de dos directoras: la Directora General de Gestión de Recursos Humanos y directora de la Dirección General de Personal de la Salud<sup>44</sup>, y algunos otros directivos de menor rango y servidores públicos.

## **d) Revisión documental**

Se ha realizado una investigación sistemática de los instrumentos de gestión tanto del Ministerio de Salud, de la Autoridad Nacional del Servicio civil y otras entidades relacionadas a la materia de investigación.

Los instrumentos analizados fueron: Plan Estratégico Multianual (PESEM), Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional, Plan de Desarrollo de las

---

<sup>44</sup> La entrevista a estos funcionarios se llevó a cabo en el mes de junio de 2017. No fue posible entrevistar al Secretario General y al director de la Oficina General de Planeamiento Presupuesto y Modernización.

Personas 2018 (PDP), Presupuesto Analítico de Personal (PAP), Clasificador de Cargos, Informes de Gestión, Memorias, entre otros.

### **e) Análisis de información de los medios**

Para llevar a cabo el registro de la información, se seleccionaron cinco principales medios de comunicación escrita y masiva que difunden noticias, análisis y comentarios de la política con cierta frecuencia. Los medios que fueron analizados son: El Comercio, Perú 21, El Peruano, La República y Gestión.

Además, se ha revisado informaciones de otros medios de comunicación hablada, visual y virtual de alcance nacional como Radio Programas del Perú, Radio Exitosa, Radio Andina, América Televisión, Canal N, Panamericana Televisión; además de las páginas institucionales de la Autoridad Nacional de Servicio Civil y el Ministerio de Salud. Esta última presenta una plataforma digital de página web administrado por la Dirección General de Comunicaciones donde se alojan noticias de actividades protocolares, declaraciones oficiales y entrevistas que realizan las principales autoridades del Estado.

## **3.6.2 Procesamiento, análisis e interpretación de los datos**

### **Ordenamiento y procesamiento de datos**

El procesamiento de datos se ha realizado por tipo de instrumento. Las entrevistas fueron transcritas, las encuestas digitadas al igual que la revisión de documentos; seguidamente, fueron codificados y categorizados según el tipo de información, su naturaleza y sus características. El propósito fue sistematizar los datos recopilados y organizarlos en carpetas.

### **Elaboración de la base de datos, reportes, cuadros y tablas**

En base a la codificación establecida, se ha obtenido la información en la base de datos elaborado exprofesamente según las variables. Asimismo, se construyeron algunas fórmulas matemáticas que ayudaron a generar resultados, tablas y gráficas con la información lograda.



Se han ingresado los datos de las hojas recabadas en el trabajo de campo al Excel. Las entrevistas han sido transcritas, los documentos seleccionados fueron analizados y los hallazgos fueron digitados. Asimismo, se realizó un análisis de los medios de comunicación cuyos resultados fueron también digitados.

### **Análisis e interpretación de los datos**

Los datos provenientes de cada fuente de información obtenidos de la aplicación de los instrumentos y las técnicas correspondientes se analizaron en relación y pertinencia con cada variable en función a la pregunta planteada en la presente investigación.

**Tabla 3.4.**  
**Técnicas, instrumentos y fuentes de la investigación**

<b>TÉCNICAS</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FUENTES</b>
Encuesta	Cuestionario	Servidores
Entrevista semiestructurada	Guía de entrevista	Directivos y servidores
Análisis de documentos y normas	Ficha de registro	Documentos de gestión
	Lista de cotejo	Normas laborales
Análisis de información de medios	Ficha de registro	Medios de comunicación Portal web de MINSA

**Fuente:** Elaboración propia

## CAPÍTULO IV: PRESENTACIÓN DE RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS

### 4.1 Leyes laborales que regulan el trabajo y los derechos de los servidores del Ministerio de Salud

La normatividad nacional (Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) establece que las autoridades, funcionarios y servidores del sector público solo desarrollan sus funciones dentro de las facultades conferidas en la Constitución Política y leyes del ordenamiento jurídico.

Las experiencias internacionales nos muestran que el servicio civil se asienta en la meritocracia entendiendo por esta el desarrollo de las tres etapas del ciclo laboral (ingreso, ascenso y permanencia) por concurso de méritos. Por ello, se ha analizado las principales normas vigentes para evaluar si cumplen con dicho criterio, el resultado es el siguiente:

**Tabla 4.1.**  
**La meritocracia en los regímenes laborales del Ministerio de Salud**

Leyes	Etapa del ciclo laboral que se realiza por concurso o evaluación		
	Ingreso	Ascenso	Permanencia
Decreto Legislativo N° 276	X	X	
Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil	X	X	X
Decreto Legislativo N° 1057	X		
Ley N° 23536, Ley de carrera de los profesionales de la salud	X	X	
Ley N° 28561, Ley de trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud	X	X	

**Fuente:** Elaboración propia<sup>45</sup>

<sup>45</sup> El análisis de las normas ha sido obtenido del Sistema de información Jurídica del Ministerio. Consulta: 20 de agosto de 2019. Recuperado de <https://spijweb.minjus.gob.pe/>.

En el cuadro, se aprecia que las cinco leyes de carrera (05) establecen la incorporación y la progresión por concurso. Sin embargo, la Ley del Servicio Civil contempla la posibilidad de desvinculación laboral por bajo rendimiento. Solo esta ley ha previsto el desarrollo de la carrera por meritocracia en todos sus componentes. Revisando los antecedentes, se encontró que el ascenso por concurso no se implementó; por ello, la mayoría de los servidores permanecen en el mismo nivel de nombramiento. En el caso del personal de la salud, se ha aprobado en más de una oportunidad leyes de excepción para el ascenso automático. El nombramiento para dicho personal de la salud se realizó sin concurso de méritos desde el año 2013.

En el proceso de la investigación, se halló que los servidores que laboran en la sede administrativa del Ministerio de Salud están comprendidos en diversos regímenes laborales tanto generales como especiales como se puede apreciar en la siguiente tabla:

**Tabla 4.2.**  
**Servidores por tipo de régimen laboral de la unidad ejecutora 001-117:**  
**administración central- MINSA- 2019**

TIPO DE SERVIDOR	Especial		General		TOTAL
	Ley N° 28561	Ley N° 23536	Decreto Legislativo N° 276	Decreto Legislativo N° 1057 (CAS)	
Médico		204			<b>204</b>
Enfermera (o)		93			<b>93</b>
Obstetra		25			<b>25</b>
Odontólogo		9			<b>9</b>
Psicólogo (a)		10			<b>10</b>
Biólogo (a)					<b>0</b>
Nutricionista		1			<b>1</b>
Químico					<b>0</b>
Químico farmacéutico		39			<b>39</b>
Trabajador (a) social		5			<b>5</b>
Tecnólogo médico		1			<b>1</b>
Médico veterinario					<b>0</b>
Ingeniero (a) sanitario					<b>0</b>
Técnico (a) especializado		3			<b>3</b>
Profesional asistencial no especificado		285		437	<b>722</b>
Técnico asistencial y auxiliar asistencial	33				<b>33</b>
Profesional administrativo			234	511	<b>745</b>

TIPO DE SERVIDOR	Especial		General		TOTAL
	Ley N° 28561	Ley N° 23536	Decreto Legislativo N° 276	Decreto Legislativo N° 1057 (CAS)	
Técnico administrativo			364	436	<b>800</b>
Auxiliar administrativo			187	69	<b>256</b>
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>675</b>	<b>785</b>	<b>1453</b>	<b>2946</b>

**Fuente:** Sistema de Información de personal (PLH) de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Salud 2019.

Del cuadro se desprende que los servidores del MINSa están comprendidos en cuatro regímenes laborales. Dos pertenecen al régimen general: el Decreto Legislativo N° 276 que regula fundamentalmente al personal administrativo nombrado y contratado en plaza orgánica; y el régimen del Decreto Legislativo N°1057 (CAS), que regula el personal contratado (administrativos y asistenciales).

A esto se agregan dos regímenes especiales: Ley 23536, norma de carrera de los profesionales de la salud nombrados; y la Ley N° 28561 que regula el trabajo de los Técnicos y Auxiliares Asistenciales de la salud en situación de nombrado. En la investigación, se ha encontrado que las normas legales no son de aplicación exclusiva ni excluyentes; por el contrario, hay superposición y complementación entre normas especialmente entre regímenes generales y especiales como se detallará más adelante. Por este desorden normativo, la implementación de la Ley del Servicio Civil es de necesidad relevante en el MINSa.

Usualmente, el monto de pago a los servidores se relaciona con el régimen laboral (Decreto Legislativo N°276); sin embargo, en el sector salud, existe una ley especial (Decreto Legislativo N°1153) que regula las compensaciones y entregas económicas para el personal de la salud que también pertenecen al Decreto Legislativo N° 276 como régimen general. Esto se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla 4.3.**  
**Normas que regulan los derechos económicos de los servidores del MINSA**

Tipo de Servidor	Normas que regulan los ingresos de los servidores del Ministerio de Salud						
	Decreto Legislativo N° 276 (DS N° 051-PCM-91)	Incentivo Único Ley N° 29951	Ley N° 3005 7	Decreto Legislativo N° 1153	Decreto Legislativo N° 1057	Decreto Ley N° 25650 (FAG)	Ley N° 29806 (PAC)
Funcionarios públicos (*)			X				
Directivos públicos (*)	X	X			X	X	X
Médico cirujano				X			
Cirujano dentista				X			
Químico Farmacéutico				X			
Obstetra				X			
Enfermera (o)				X			
Psicólogo				X			
Biólogo				X			
Médico veterinario				X			
Nutricionista				X			
Ingeniero sanitario				X			
Trabajador social				X			
Tecnólogo médico				X			
Químico				X			
Técnicos y auxiliares asistenciales				X			
Profesional administrativo	X	X					
Técnico y auxiliar administrativo	X	X					
Profesionales y técnicos con contrato CAS					X		

**Fuente:** Elaboración propia<sup>46</sup>

De lo anterior, se desprende que los ingresos económicos de los servidores del Ministerio de Salud se rigen por normas diversas. En el caso del personal de la salud nombrado (profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales), ellos perciben sus compensaciones y entregas económicas en el marco del Decreto Legislativo N° 1153. Por otro lado, el personal administrativo nombrado y contratado en plaza vacante percibe su remuneración en el marco del Decreto Legislativo N° 276, específicamente en la escala aprobada mediante el Decreto Supremo N°051-91-PCM. En el caso del personal

<sup>46</sup> Los análisis de las normas han sido obtenidos del Sistema de información Jurídica del Ministerio de Justicia. Consulta: 20 de agosto de 2019. Recuperado de <https://spijweb.minjus.gob.pe/>. (\*) Clasificación según el artículo 2 de la Ley N° 30057.

contratado administrativo de servicios del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS), el monto de retribución económica es según el establecido en el contrato: es a discreción de la entidad, y no hay escala, solo una limitación máxima.

Un caso especial son los funcionarios públicos de alto nivel (ministro, viceministros y secretario general), quienes perciben sus ingresos en el marco de la Ley N° 30057 Ley Servir. Mientras que a los directivos públicos de menor rango regulan sus ingresos diversas normas, tales como Decreto Ley N° 25650 (FAG), Ley N° 29806 (PAC), Decreto Legislativo N° 1057 (CAS). Cada una de las leyes establece montos de pago diferentes según escala o criterio establecido en cada norma. Por esa razón, un mismo cargo que desarrolla las mismas funciones puede tener un monto de ingresos muy diferente como se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla 4.4.**  
**Remuneración de funcionarios y directivos del Ministerio de Salud**

Base Legal	Número de servidores	Monto promedio de pago
Ley N° 30057 (Ley del Servicio Civil)	4	S/. 27,700.00
Ley N° 29806 Personal Altamente Calificado (PAC)*	12	S/. 20,068.00
Decreto Ley N° 25650 Fondo de Apoyo Gerencial (FAG)*	10	S/. 14,440.00
Decreto Legislativo N° 1057 (CAS funcionario)	93	S/. 13,000.00
Decreto Legislativo N° 276 (Remuneración + Incentivo único)	101	S/. 5,900.00

**Fuente:** Elaboración propia con datos del PLH (junio 2019) del Ministerio de Salud. (\*) Dato obtenido de la página de transparencia del MINSA octubre de 2017 [http://transparencia.gob.pe/enlaces/pte\\_transparencia\\_enlaces.aspx?id\\_entidad=143#.XQImNxZKiUn](http://transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=143#.XQImNxZKiUn)

En el cuadro anterior, se aprecia los montos de pago que desde un monto máximo promedio de S/. 27,700.00 corresponde a los funcionarios de la alta dirección. Luego, le sigue el Personal Altamente Calificado (PAC) con un promedio de S/. 20,068.00. Los funcionarios de confianza son remunerados por el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) con un promedio de S/. 14,440.00. Finalmente, el personal que labora en el marco del



Decreto Legislativo N° 276 perciben un promedio de S/. 5,900.00 soles. Hay que mencionar que las normas que regula el FAG y el PAC se comportan como régimen especial al no ser aplicables las otras normas del régimen general.

**Tabla 4.5.**  
**Normas laborales aplicables a los servidores del Ministerio de Salud**

Tipo de Servidor	Alcances de las leyes que regulan el trabajo de los servidores del sector salud						
	Ley de trabajo	Ley N° 30057	Decreto Legislativo N° 276	Ley N° 23536	Ley N° 28561	Ley N° 30453	Decreto Legislativo N° 1057
Médico cirujano	X	X	X	X			
Cirujano dentista	X	X	X	X			
Químico farmacéutico	X	X	X	X			
Obstetra	X	X	X	X			
Enfermera (o)	X	X	X	X			
Psicólogo	X	X	X	X			
Biólogo	X	X	X	X			
Médico veterinario		X	X	X			
Nutricionista	X	X	X	X			
Ingeniero sanitario		X	X	X			
Trabajador social	X	X	X	X			
Tecnólogo médico	X	X	X	X			
Químico		X	X	X			
Técnico especializado		X	X	X			
Técnicos y auxiliares asistenciales		X	X	X	X		
Personal administrativo		X	X	X	X		
Profesionales y técnicos con contrato CAS			X <sup>(1)</sup>				X

**Fuente:** Elaboración propia del análisis de las normas obtenidas del Sistema de información Jurídica del Ministerio de Justicia. URL: <https://spijweb.minjus.gob.pe/>. (1) le es aplicable algunos derechos.

En el cuadro, se evidencia que el trabajo y el derecho de los servidores de la sede administrativa del Ministerio de Salud se regulan simultáneamente por más de una ley. Esto es consecuencia de los vacíos existentes en las leyes especiales. Para describir

esta situación singular, a manera de ejemplo, se ha analizado las normas aplicables a la profesión médica encontrándose la siguiente información:

**Tabla 4.6.**  
**Normas que regulan los derechos del médico cirujano**

<b>Normas aplicables al Médico Cirujano</b>	<b>Derecho laboral que desarrolla</b>
Decreto Legislativo N° 559, Ley de Trabajo Médico	Horas de trabajo en consulta ambulatoria, modalidad de trabajo, reconocimiento del año sabático y niveles de carrera
Ley N° 30057	Gestión de la capacitación, derechos colectivos, gestión de rendimiento, régimen disciplinario y procedimiento sancionador
Decreto Legislativo N° 276	Carrera administrativa, desplazamiento, licencias, etc.
Ley N° 23536 y modificatorias	Ingreso, niveles, Jornada de trabajo, guardia, etc.

**Fuente:** Elaboración propia

En similar situación normativa que el profesional médico cirujano, se encuentra los otros profesionales de la salud, y técnicos y auxiliares. En este espectro normativo, hay un grupo de profesionales de la salud que no cuenta con ley propia. Por ejemplo, están los médicos veterinarios, ingenieros sanitarios, químicos, entre otros. Estos ejercen sus derechos en similar condición que el resto por aplicación de leyes generales y especiales. Esta situación causa, inevitablemente, tensión laboral por el reconocimiento diferenciado de derechos como es el caso del año sabático aplicable solo al médico cirujano. Asimismo, en la investigación, se encontró que no todas las leyes de trabajo están reglamentadas como se aprecia en el cuadro siguiente:

**Tabla 4.7.**  
**Leyes de trabajo del personal de la salud y su reglamento**

<b>TIPO DE PERSONAL DE LA SAUD</b>	<b>NORMA DE REGULACIÓN</b>	
	<b>Ley</b>	<b>Reglamento</b>
Médico cirujano	Decreto Legislativo N° 559	Decreto Supremo N° 024-2001-SA
Cirujano dentista	Ley N° 27878	Decreto Supremo N° 016-2005-SA
Químico farmacéutico	Ley N° 28173	Decreto Supremo N° 008-2006-SA
Obstetra	Ley N° 27853	Decreto Supremo N° 008-2003-SA
Enfermera (o)	Ley N° 27669	Decreto Supremo N° 004-2002-SA
Psicólogo	Ley N° 28369	Decreto Supremo N° 007-2007-SA
Biólogo	Ley N° 28847	Decreto Supremo N° 025-2008-SA
Tecnólogo médico	Ley N° 28456	Decreto Supremo N° 012-2008-SA

TIPO DE PERSONAL DE LA SAUD	NORMA DE REGULACIÓN	
	Ley	Reglamento
Nutricionista	Ley N° 30188	No tiene
Trabajador social	Ley N° 30112	No tiene
Técnico especializado	Ley N° 23728 y modificatorias	No tiene
Técnicos y auxiliares Asistenciales de la salud	Ley N° 28561	Decreto Supremo N° 004-2012-SA
Profesionales de la salud (SERUMISTA)	Ley N° 23330	Decreto Supremo N° 005-97-SA
Residentado médico	Ley N° 30453	Decreto Supremo N° 007-2017-SA
Residentado odontológico	Ley N° 27878	Decreto Supremo N° 009-2013-SA

Fuente: Elaboración propia del análisis de las normas obtenidas del Sistema de información Jurídica del Ministerio de Justicia. URL: <https://spijweb.minjus.gob.pe/>.

En la tabla, se evidencia que diez profesiones se regulan complementariamente al régimen general y especial con propia ley, además de los técnicos especializados que por Ley N° 23728 y sus modificatorias son considerados profesionales de la salud. Sin embargo, existen casos singulares. Estos son el residentado médico y odontológico en la modalidad libre que por su propia naturaleza no tienen vínculo de naturaleza laboral, pero goza de beneficios económicos similares al servidor de carrera. Otro grupo de servidores con vinculación atípica se encuentra el profesional de la salud que brinda el Servicio Rural Urbano Marginal (SERUM).

Esta relación laboral no es considerada de naturaleza laboral, puesto que realizar este servicio es un requisito para ocupar cargos en las entidades públicas, para ingresar a los programas de segunda especialización profesional y recibir del Estado beca u otra ayuda equivalente para estudios o perfeccionamiento. Sin embargo, ellos perciben compensaciones y entregas económicas similares al personal nombrado.

La complejidad normativa descrita en párrafos anteriores se puede sintetizar con una representación gráfica como se muestra a continuación:



se aplica a todos sin la necesidad del tránsito a su ámbito según lo indica la novena disposición complementaria final y el literal de la segunda disposición complementaria transitoria (modificada con el artículo 3 del Decreto Legislativo N°1337) de la Ley N° 30057- Ley del Servicio Civil. Además, esta ley es aplicable para la remuneración del presidente de la república y demás altos funcionarios del Estado.

Esta complejidad es percibida por los servidores: Javier Loayza (en una entrevista sostenida en mayo del 2017) quien señala que “El personal asistencial se rige laboralmente por el Decreto Legislativo N° 276, pero remunerativamente por el Decreto Legislativo N°1153 y el personal administrativo se rige por el régimen laboral 276 y remunerativamente también por Decreto Legislativo N° 276” (2017). Laura Pajuelo, la servidora de Cusco, (en la entrevista sostenida el 10 de junio del 2019) menciona, en la misma línea, que “la Ley el Servicio Civil hizo una división de todos los profesionales de la salud (...) denominó carrera especial, por ende, no es aplicable (...) la Ley del Servicio Civil”.

En resumen, la superposición de normas de alcance diverso crea una situación particularmente compleja al momento de su aplicación. Trae como consecuencia derechos no reconocidos o una aplicación parcial de los mismos. Parte de esta complejidad, es que los servidores comprendidos en la Ley N°23536 (profesionales de la salud), por disposición de la propia norma, están excluidos del tránsito a la Ley del Servicio Civil<sup>48</sup>. Esta complejidad es un escollo para desarrollar la valorización de los puestos en el proceso del tránsito ocasionado por diferencia entre normas remunerativas entre servidores con similar función. En consecuencia, de persistir la actual situación, habrá servidores que permanecerá en su propio régimen especial y, por ello, la carrera meritocrática en el Ministerio de Salud no se implementaría igual para todos los servidores, perdurando la asimetría de derechos con similar condición laboral.

#### **4.2 Liderazgo de las autoridades del Ministerio de Salud en implementación de la Ley de Servicio Civil**

El rol fundamental de toda entidad pública y de manera especial del sector salud es crear valor público. La generación del valor público según Moore (1998) responde a: (1) una

---

<sup>48</sup> El tránsito es el cambio de régimen laboral sea estos los correspondientes al D. Leg 276, D. Leg 728 o D. Leg 1027 que hace o hará un servidor para pasarse al régimen laboral de la Ley N° 30057.



reflexión sustantiva de lo que es valioso y eficaz, (2) las relaciones técnico políticas relevantes y para ello debe hacerse un diagnóstico de las expectativas políticas y (3) un análisis detallado de lo que es viable operativamente: cómo y a quiénes compete la creación del valor público que permita que los usuarios reconozcan que el servicio es bueno, efectivo y legitimen la gestión. Evidentemente, el papel preponderante corresponde a las autoridades y directivos quienes deben asumir el desafío de amalgamar lo político, técnico y administrativo que supere los patrones de la gestión tradicional y asuma posiciones de un liderazgo efectivo puesta en práctica.

El liderazgo (como se ha descrito en líneas anteriores) es un elemento gravitante para el logro de los objetivos institucionales, tanto públicos como privados. Su importancia ha sido ampliamente demostrada por MacGregor (1978). El líder crea un cambio valioso y positivo. En el marco del cuidado de la salud individual y colectiva que es un derecho constitucional en nuestro país, es fundamental analizar el liderazgo que ejerce el ministerio en el proceso de la implementación de las políticas sectoriales en materia de salud y cuál es el impacto sobre los resultados de su gestión.

En la presente investigación, para analizar la calidad del liderazgo en la gestión, se ha tomado en cuenta tres indicadores. El primero es el grado de compromiso de los directivos, ya que son responsables con los objetivos y actividades alineados a la implementación del servicio civil por meritocracia. El segundo es el trabajo en equipo organizado que permite generar una gestión más dinámica para la implementación de la Ley del Servicio Civil y el involucramiento de todas las instancias de decisión del MINSA. Finalmente, el último indicador está referido a la presencia de los directivos del Ministerio de Salud como medio de incidencia de las actividades en desarrollo y mecanismo de motivación en los medios de comunicación.

#### **4.2.1 Grado de compromiso de las autoridades con la implementación de la Ley Servicio Civil**

Todo intento de cambio causa mucha resistencia. Sobre este punto ya Maquiavelo en su obra “El Príncipe” había descrito los riesgos que origina este tipo de cambio: “No hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer, ni más peligroso de manejar que el introducir nuevas leyes. Se explica: el innovador se transforma en enemigo de todos los que se beneficiaban con las leyes antiguas” (Maquiavelo 1513:38).



Con fines metodológicos, la medición del compromiso se realizó según los criterios establecidos por Meyer y Allen (1991: 1). Se estableció tres componentes: (a) compromiso afectivo o adhesión emocional, (b) compromiso de continuación y (c) una obligación o compromiso normativo plasmado en los instrumentos de gestión.

La adhesión emocional usualmente es percibida por el entorno; por ello, se ha indagado en los trabajadores. Al respecto, un servidor nombrado del Ministerio de Salud comenta que “no hay una decisión política para impulsar una reforma de esta envergadura, es una reforma de tercera generación, una reforma del Estado y requiere de una fuerte vocación de comprarse el pleito” (entrevista a Lizardo Huamán, junio del 2019) . Otra servidora llamada Laura Pajuelo (entrevistada en la misma fecha) menciona que “la incorporación de la ley del servicio civil es una decisión política que no se percibe que hasta ahora, no se ha tomado la decisión”.

De estas opiniones, se deduce que los servidores no visibilizan adhesión emocional de las autoridades a la ILSC. Por ende, hay poco compromiso . Al respecto, Kotter (1995:2) nos refiere que cuando las personas que lideran una organización están convencidas de la necesidad de cambiar se puede generar un sentido de urgencia de cambio que logra una cooperación proactiva, sin motivación no hay cambios.

En otro momento, otro servidor del Ministerio de Salud opina acerca del poco compromiso de las autoridades al mencionar: “vengo trabajando en el Ministerio desde el 2014 y no veo síntomas claros de orientación hacia el tránsito a servir, no se ha socializado a los trabajadores, no hay directivas vinculadas a la aplicación directa de la Ley” (entrevista con Francisco Huapaya, junio del 2019).

Sobre el compromiso de continuación, durante el periodo de esta investigación (2017 – 2018), han asumido el cargo cuatro ministros de Estado: Patricia Jannet García Funegra (28 de julio de 2016 hasta el 17 de septiembre de 2017), Fernando Antonio d'Alessio Ipinza (17 de septiembre de 2017 hasta el 9 de enero de 2018), Abel Hernán Jorge Salinas Rivas (9 de enero de 2018 hasta el 2 de abril de 2018) y Silvia Ester Pessah Eljay (2 de abril de 2018 hasta el 5 de enero de 2019). Este hecho afecta iniciativas como la implementación de la Ley del Servicio Civil. En ese sentido, en agosto de 2014, se emitió la RM N°626-2014/MINSA con el fin de formar la comisión de tránsito. Se presume que por no haber avances en mayo de 2018 mediante la RM N° 466-2018/MINSA, se

reconformó dicha comisión. Esto corrobora que la continuidad del proceso de implementación no está garantizada debido a la permanente sucesión de las autoridades.

Finalmente, respecto a la obligación o compromiso normativo, se precisa que hay mayor posibilidad de cumplimiento del objetivo o la iniciativa cuando está plasmada en un instrumento de gestión a pesar del cambio de las autoridades. Los instrumentos revisados en esta investigación fueron el PEI y el POI, sobre los cuales el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), describe lo siguiente:

A nivel institucional, cada Pliego del Sector Público elabora un Plan Estratégico Institucional - PEI y un Plan Operativo Institucional – POI a nivel de cada Unidad Ejecutora (...). El PEI es un instrumento de gestión que define la estrategia del Pliego para lograr sus objetivos, en un periodo mínimo de tres (3) años (...). Para implementar esa estrategia, el POI de cada Unidad Ejecutora perteneciente al Pliego establece las Actividades Operativas e Inversiones priorizadas vinculadas al cumplimiento de los Objetivos y Acciones Estratégicas Institucionales aprobadas en el PEI del Pliego (CEPLAN 2018:14).

En la revisión del Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Salud (PEI) 2017 – 2019, se informa los cuatro pilares con sus respectivos objetivos estratégicos. El objetivo número seis es “Impulsar la Carrera Pública meritocrática y Política Remunerativa en el sistema público de salud” como lo indica CEPLAN. La concreción del objetivo se realiza mediante las actividades en el Plan Operativo Institucional. Sin embargo, en ese instrumento, el Ministerio de Salud no ha incorporado ninguna actividad para el mencionado objetivo, ya que la “carrera pública meritocrática” solo es posible desarrollarla en el marco de la Ley del Servicio Civil.

El compromiso también se plasma con la dotación de mayores recursos. Por ello, según información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)<sup>49</sup>, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de la administración central del Ministerio de Salud para el año 2018 fue de 1,230,089,928 de esta cifra el monto previsto para el Plan de Desarrollo de las Personas (PDP) del MINSa para las acciones de capacitación fue solamente de S/. 1, 221,925.00. Esto representa el 0.1 % del presupuesto programado. Esto es un

---

<sup>49</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas en su calidad de ente rector en materia de presupuesto cuenta con un sistema de información de reporte de ejecución de gasto diario de toda las unidades ejecutoras a nivel nacional. Se encuentra disponible en [https://www.mef.gob.pe/?option=com\\_content&view=category&id=661&Itemid=100143&lang=es](https://www.mef.gob.pe/?option=com_content&view=category&id=661&Itemid=100143&lang=es) (Consulta: 19 de agosto de 2019).

presupuesto ínfimo para el desarrollo de capacidades que requiere los cerca de tres mil servidores del MINSA.

En otra parte del Plan de Desarrollo de las Personas del MINSA, se encuentra algunas acciones de capacitación relacionadas a las etapas del proceso de implementación de la Ley del Servicio Civil conforme se describe en la siguiente tabla:

**Tabla 4.8.**  
**Actividades de capacitación relacionada a la implementación de la LSC MINSA - 2018**

Nombre de la capacitación	Tipo	N° de actividades de capacitación	Presupuesto
Gestión por procesos y mejora continua	Curso	116	S/ 33,200.00
Gestión por procesos y mejora continua	Programa / Curso de Especialización	17	S/ 12,900.00
Análisis y diseño de puestos	Curso	3	S/ 3,500.00
<b>TOTAL</b>		<b>136</b>	<b>S/ 49,600.00</b>

**Fuente:** Plan de Desarrollo de las Personas 2018 de Ministerio de Salud.

El cuadro anterior expone que el MINSA, para el año 2018, ha programado tres actividades de capacitación sobre temas relacionados a la ILSC que constituye el 1% del total programado. Este esfuerzo beneficia a 136 servidores que representa el 4.5 % del universo. Este dato indica que existe un bajo compromiso de las autoridades con la implementación de esta importante política.

Es necesario mencionar que la programación de capacitaciones en el PDP responde a la demanda o solicitud planteada por las unidades orgánicas y no a las reales necesidades institucionales alineadas a los objetivos estratégicos.

Estas evidencias contrastan con la declaración de la funcionaria Aurea Quiñones, quien manifiesta que “el Ministerio de Salud sí está comprometido, las autoridades están comprometidas políticamente con lo que significa la ley del tránsito, pues a la Ley de Servicio Civil” (entrevista sostenida en mayo del 2017).

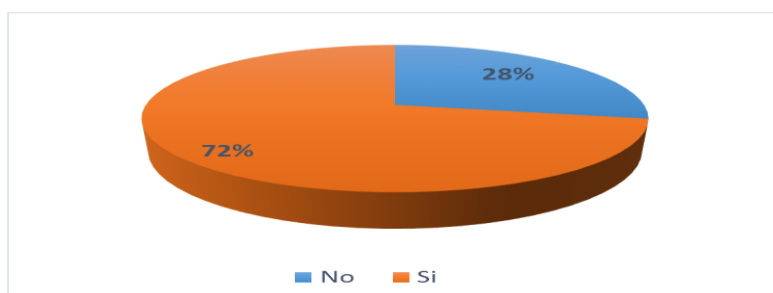
De los párrafos anteriores, se concluye que existe poco compromiso de las autoridades y ello se traduce también en la insuficiente asignación de recursos económicos y el escaso número de las acciones de capacitación previstas en el PDP relacionadas con la implementación de la Ley del Servicio Civil. En esos compromisos analizados, según Meyer y Allen (1991), se indica que las autoridades del Ministerio de Salud están débilmente comprometidas con la implementación de la Ley del Servicio Civil.

#### 4.2.2 Trabajo en equipo

En las modernas organizaciones, el trabajo en equipo es una característica importante y un estilo de trabajo del liderazgo. Conceptualmente Alles menciona que el trabajo en equipo “implica la capacidad de colaborar y cooperar con los demás, de formar parte de un grupo y trabajar juntos, lo opuesto a hacerlo individual y competitivamente” (Alles 2002:134). Según SERVIR (en su diccionario de competencias lo menciona) “el trabajo en equipo es la capacidad de generar relaciones de trabajo positivas, colaborativas y de confianza, compartiendo información, actuando de manera coordinada e integrando los propios esfuerzos con los del equipo” (SERVIR 2016:12) y Arriagada manifiesta que “un verdadero líder se debe interesar fundamentalmente por superar el alistamiento operativo de su unidad y las capacidades para el mejor cumplimiento de su misión, rol y funciones y el bienestar de su gente” (Arriagada 2002:03).

En el proceso de esta investigación y considerando la importancia de la relación del trabajo en equipo con el liderazgo, se ha realizado una encuesta de opinión a 36 servidores de la sede administrativa del Ministerio de Salud a las que se preguntó si en esta institución se practica el trabajo en equipo cuyo resultado se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico N°4.2.**  
**Opinión de servidores sobre si en el Minsa se practican el trabajo en equipo**



**Fuente:** Elaboración propia de la encuesta a servidores del Ministerio de Salud 2019

En la referida encuesta, se muestra que el 72% indicaron que sí existe trabajo en equipo en el Ministerio de Salud. Esta percepción positiva es alentadora. Sin embargo, la pregunta de por qué las respuestas estuvieron referidas a que la propia naturaleza de su trabajo hace que haya una activa comunicación y coordinación. Este hecho queda evidenciado cuando se le preguntó sobre el detalle de los mismos y se halló que la mayoría (56.7%) menciona que el trabajo en equipo se presenta cuando se promueve la coordinación entre áreas. Un porcentaje menor se refiere a motivación (23.3%) y un 13.3% menciona el fomento de la comunicación. En la siguiente tabla se puede apreciar ello:

**Tabla 4.9.**  
**Opinión de servidores sobre el trabajo en equipo en el Ministerio de Salud**

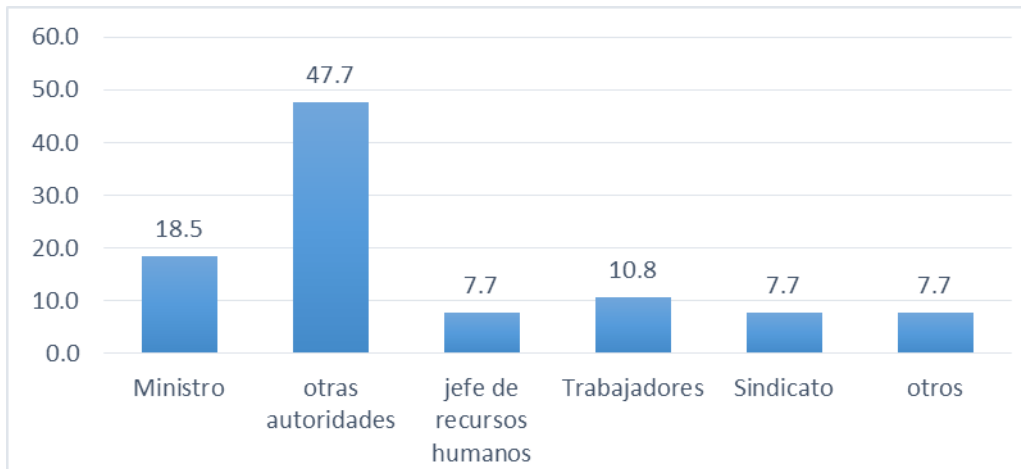
<b>Componente</b>	<b>Porcentaje</b>
Motivan el trabajo en equipo.	23.3%
Promueven la coordinación entre las diferentes áreas.	56.7%
Fomentan la comunicación e intercambio de ideas e iniciativas.	13.3%
Propicia el diálogo con los trabajadores para crear un clima de confianza.	6.7%

**Fuente:** Elaboración propia de la encuesta a servidores del Ministerio de Salud 2019

En otro momento, a los servidores se les preguntó sobre quién o quiénes serían los responsables de promover el trabajo en equipo en el MINSA. Ante ello, la mayoría (56.7%) opinaron que serían otras autoridades. Se referían a los funcionarios del nivel intermedio. Esta respuesta tiene asidero por el hecho que se encuentran próximos al servidor. En el siguiente gráfico, se observa ello:



**Gráfico N° 4. 3.**  
**Opinión de servidores sobre responsables en promover el trabajo en equipo en el MINSA**



**Fuente:** Elaboración propia de la encuesta a servidores del Ministerio de Salud 2019

Finalmente, los servidores opinaron sobre las autoridades del Ministerio de Salud. El 32.4% manifiesta que las autoridades asignan funciones y tareas de acuerdo con sus competencias. El 35.3 % indica que ellos estimulan la capacitación para la mejora en sus puestos y el logro de sus ascensos. El 5.9% expresa que las autoridades comparten sus conocimientos y experiencias con los trabajadores.

El resultado de este hallazgo se relaciona con la estructura de una organización. Por ello, Riascos menciona que la estructura por funciones se relaciona con las tareas que realiza cada área de la organización en forma completamente independiente y casi sin ninguna conexión; es decir, en este tipo de estructura funcional, no existe trabajo en equipo. Esto se evidencia claramente en un organigrama institucional (Riascos 2006:33-41). Una alternativa a esta metodología se denomina gestión por procesos. Pérez define esta gestión como un “conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados” (Pérez 2004: 37). El autor en otro momento refiere que la “Gestión por procesos no es solamente una cuestión burocrática que se soluciona con procedimientos, sino que requiere de cambios de comportamiento” (Pérez 2004: 47).

Analizando los instrumentos de gestión del MINSA (Reglamento de organización y funciones, cuadro de asignación de personal, y Manual de Organización y Funciones) se encontró que esta entidad cuenta con una estructura vertical propio de la gestión



funcional. Su organización está dividida por funciones que corresponde a cada dirección y oficina. La unidad funcional en este tipo de organización es el puesto de trabajo, el mismo que se organiza por cargo. Un conjunto de cargos se organiza en un instrumento denominado clasificador de cargos, que para el caso del MINSA fue aprobado mediante la RM N°595-2008/MINSA.

La forma de organizarse tiene relación con la cadena de mando como pudo corroborarse con la entrevista a la Sra. Ugarte -Directora General de Personal del Ministerio de Salud- cuando manifiesta que: “nosotros como oficina o Dirección estamos inmersos en una decisión mayor que es la decisión de la alta Dirección. Si la alta dirección nos indica que tenemos que digamos ingresar a SERVIR con todo lo que ello implica, nosotros vamos a estar en la misma línea” (entrevista realizada en mayo del 2017).

En resumen, en la presente investigación, se ha encontrado que el Ministerio de Salud desarrolla poco trabajo en equipo, más bien es trabajo de grupos. Esta situación no contribuirá positivamente en la implementación de la Ley del Servicio Civil. Por ello, en una de las etapas del tránsito, las entidades deberán implementar la gestión por procesos.

#### **4.2.3 Presencia en los medios de comunicación**

Una característica destacada de los líderes es el uso efectivo de los medios de comunicación. Según Roca, “el líder como persona debe aspirar a convertirse a la vez en narrador (a la vez) comunica a todos y al que hace historia” (Roca 2012: 46).

Precisamente, a fin de conocer el uso o el aprovechamiento del alcance que hoy tienen los medios de comunicación para llegar a la población objetivo y/o población en general, se ha examinado (a partir de los datos) la presencia mediante mensajes, noticias, comunicados y reportes de las autoridades y funcionarios responsables de la implementación de la Ley del Servicio Civil en los diferentes medios de comunicación.

Los medios analizados fueron: prensa (El Comercio, La República, Gestión, El Peruano, Perú 21), los medios radiales (Radio Programas del Perú, Radio Exitosa, Radio Andina), medios televisivos (América Televisión, Panamericana Televisión, Canal N) y las páginas web institucional del Ministerio de Salud y de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

El resultado de la búsqueda se resume en la tabla siguiente:

**Tabla 4.10.**  
**Presencia de las autoridades en los medios de comunicación**

Autoridades	Presencia en los medios de comunicación			
	Prensa	Radio	Televisión	Página Institucional
Funcionario del Ministerio de Salud	no	no	no	no
Funcionario de la Autoridad Nacional del Servicio Civil	sí	sí	sí	sí

**Fuente:** Elaboración propia

El cuadro evidencia que, durante el periodo de investigación, las autoridades del SERVIR han usado todos los medios de comunicación nacional disponible para realizar la difusión de la implementación de esta política mientras que los funcionarios del MINSA no tuvo presencia en los medios para el mismo fin. Esta diferencia se explica por las competencias entre ambas entidades. SERVIR es el ente rector en materia de recursos humanos y por tanto el principal responsable en la ILSC a nivel nacional. El MINSA es competente en materia de salud. Por ello, el foco de su preocupación de sus autoridades está centrado en la conducción de este importante sector. Por este motivo, la presencia de las autoridades para la ILSC estaría en un segundo plano. Lewin (1942), creador de la teoría del campo, consideraba que el cambio de conducta de un individuo era más acertado actuar sobre su grupo que sobre el individuo de forma aislada. Por ende, el cambio de conducta favorable a la ILSC en el MINSA no es claramente evidente.

La ausencia de las autoridades del MINSA en la difusión de la LSC se ha evidenciado en las entrevistas desarrolladas a los servidores. José Huamán menciona: “Como trabajador de esta instancia, no he escuchado ningún ímpetu, ningún interés por impulsar” (refiriéndose a la Ley del Servicio Civil). Similar opinión expresaron los servidores Laura Pajuelo y Francisco Huapaya, quienes remarcaron que no han escuchado ninguna declaración de parte de las autoridades a favor de la implementación de esa política.

Considerando que la implementación de la Ley del Servicio Civil es importante en el sector. En este momento, las tareas de difusión, sensibilización, comunicación e incidencia de parte de las autoridades y directivos vinculados son esenciales tanto para

los servidores, las autoridades competentes y la opinión pública a fin de que estén informados sobre los logros que están alcanzando y las dificultades que limitan la implementación de la norma. Sin embargo, este hecho no se ha evidenciado. Por tal motivo, se puede afirmar que la ILSC no se encuentra en la agenda de prioridades de las autoridades del Ministerio de Salud.

### **4.3 Grado de conocimiento de los servidores del Ministerio de Salud sobre la Ley del Servicio Civil**

Como se ha indicado anteriormente, las competencias del servidor público son las que permiten el despliegue de los nuevos modelos de gestión pública, los elementos centrales de la competencia con las capacidades que están integradas de conocimientos, habilidades y actitudes. Por ello, SERVIR<sup>50</sup>, en sus lineamientos, ha establecido que durante la etapa de la preparación de la entidad en el tránsito de la Ley del Servicio Civil se debe garantizar que todos los servidores públicos de la entidad deben conocer los objetivos, las características la importancia de cada una de las etapas del proceso. La provisión de esos conocimientos es responsabilidad institucional mediante las acciones de capacitación.

La importancia del conocimiento radica en el proceso de modernización de la gestión pública que ha sido destacada en el Decreto Supremo N°004-2013-PCM en el que se considera que el quinto pilar de la modernización es el Sistema de Información, Seguimiento, Evaluación y Gestión del Conocimiento. En este último punto, se menciona que, “esta implica la transferencia del conocimiento y el desarrollo de competencias necesarias al interior de las instituciones para compartirlo y utilizarlo entre sus miembros” (PCM, 2013: 6).

De acuerdo con ese propósito, el Ministerio de Salud mediante su instrumento de gestión<sup>51</sup> programó para el año 2018 la realización de 191 acciones de capacitación entre temas comunes (24%), en específicos (72%) y transversales (4%). Según la modalidad de capacitación, se identificó que los cursos generales representan el 72.7%; el curso de

---

<sup>50</sup> Mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 034-2017-SERVIR/PE del 15 de marzo de 2017 modificado mediante la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 307-2017-SERVIR/PE del 29 de diciembre de 2017, se ha aprobado el “Lineamiento para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil, Ley N° 30057. En ella se han identificado cuatro etapas del proceso. La primera etapa es la preparación de la entidad.

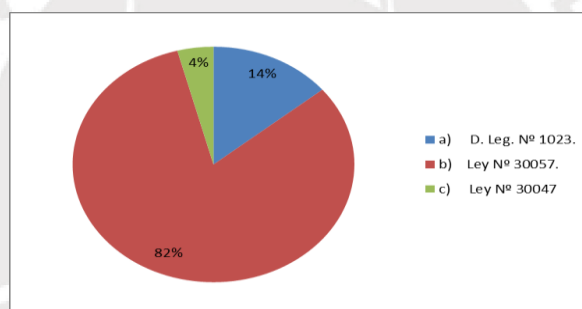
<sup>51</sup> Mediante la Resolución Secretarial del 14 de marzo del 2018 el Ministerio de Salud aprobó el Plan de Desarrollo de las Personas 2018 de la Unidad Ejecutora 001-Administración Central del Ministerio de Salud.

especialización, el 14.6 %; los talleres, el 5.7%; las conferencias, el 3.6%; y pasantías, el 3.1%.

A fin de conocer algunas características sobre el conocimiento, la información y la opinión de los servidores de la sede central del Ministerio de Salud se aplicó una encuesta a los servidores en agosto de 2018. La mayoría de los encuestados contaban con más de 10 años de servicios. El 45.9 % de ellos tenía la condición de nombrado y un 38.1 % manifestó estar contratados por CAS.

Con el propósito de determinar el nivel de conocimiento, se les formuló cinco preguntas relacionadas a la Ley del Servicio Civil cuyos resultados son los siguientes:

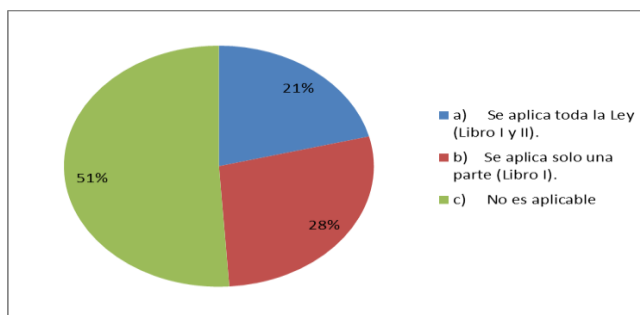
**Gráfico N° 4.4.**  
**Conocimiento sobre la norma de aprobación de la Ley del Servicio Civil**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la encuesta a servidores del Ministerio de Salud 2018

En el gráfico, se evidencia que la mayoría de los servidores (82%) conoce el número de la norma de la Ley del Servicio Civil (LSC). Según su versión, este conocimiento es producto de su interés personal más que por una preocupación institucional. Un porcentaje importante (14%) confunde la Ley N° 30057 (LSC) con la ley de creación de SERVIR (Decreto Legislativo N°1023). Esta confusión consiste que la “Ley SERVIR” es equivalente a la “Ley del Servicio Civil”. Esta incomprensión se refleja en el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 4.5.**  
**Conocimiento sobre la actual vigencia de la ley para los servidores nombrados**

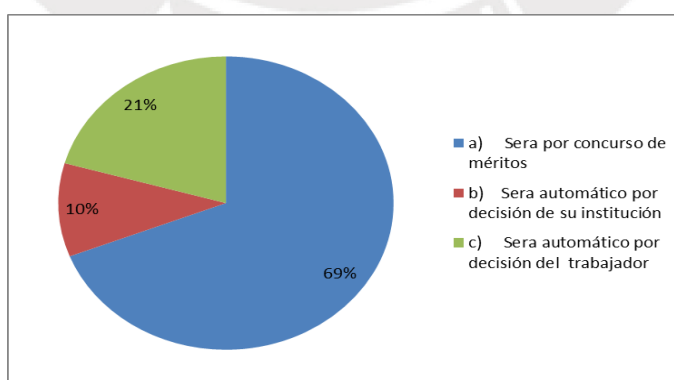


**Fuente:** Elaboración propia con datos de la encuesta a servidores del Ministerio de Salud 2018

La Ley del Servicio Civil ha derogado ciertos capítulos del Decreto Legislativo N°276. Dicho de otro modo, una parte de la LSC está vigente para los servidores sin necesidad de haber transitado a su ámbito. Por ello, se ha planteado la pregunta sobre su vigencia a lo que un gran número de encuestados (72%) se equivocaron en responder mientras que el 28% responde correctamente al mencionar que el Libro I del reglamento es aplicable actualmente para los servidores nombrados. Este poco conocimiento es sin duda responsabilidad de la entidad y es una limitante en su proceso de implementación.

El cambio voluntario de régimen como plantea la LSC será sin lugar a duda un momento crucial para la vida laboral del servidor. Por tal motivo, se ha planteado la pregunta sobre el conocimiento en este aspecto y las respuestas se visualizan en el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 4.6.**  
**Conocimiento sobre modalidad de ingreso al ámbito de la Ley de Servicio Civil**

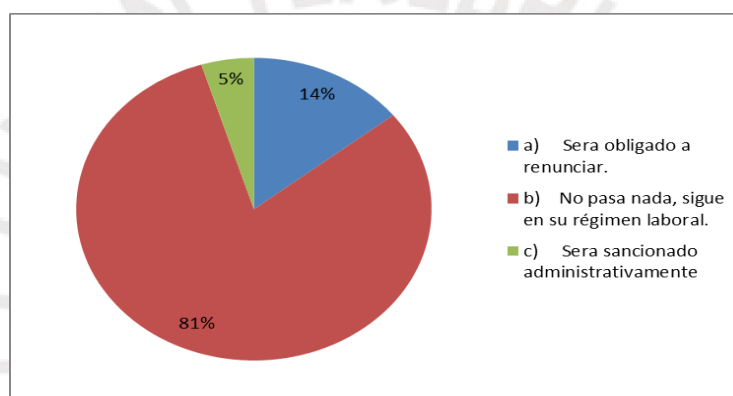


**Fuente:** Elaboración propia con datos de la encuesta a servidores del Ministerio de Salud 2018

A la pregunta planteada, un 69% de los servidores manifestaron que el paso al nuevo régimen será por concurso tal como plantea la ley; sin embargo, un importante 31 % de los servidores desconoce este aspecto. Por ende, el MINSA debe abordar este punto con una mejor información y comunicación, porque de otro modo los servidores asumirán una actitud pasiva que dificultará esta implementación.

Por último, se ha indagado acerca del conocimiento de los servidores sobre la consecuencia que tendrán al no incorporarse al ámbito de la Ley del Servicio Civil. Las diversas respuestas de ellos se aprecian en el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 4.7.**  
**Conocimiento sobre la consecuencia de no incorporarse al ámbito de la Ley del Servicio Civil.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la encuesta a servidores del Ministerio de Salud 2018

El 14 % de los servidores considera que el no incorporarse a la ley tendrá como consecuencia una renuncia obligatoria y un 5% cree que será sancionado administrativamente. Sin embargo, un importante número de servidores encuestados (81%) indica que no están obligados a transitar al nuevo régimen. Este aspecto es necesario tomar en cuenta. Por este hecho, entre los servidores, hay una actitud de complacencia e indiferencia a los procesos de implementación. Muchos asumen que es preferible una estabilidad laboral segura, aunque con poca remuneración a estar sometido a una evaluación permanente con el riesgo de una desvinculación.

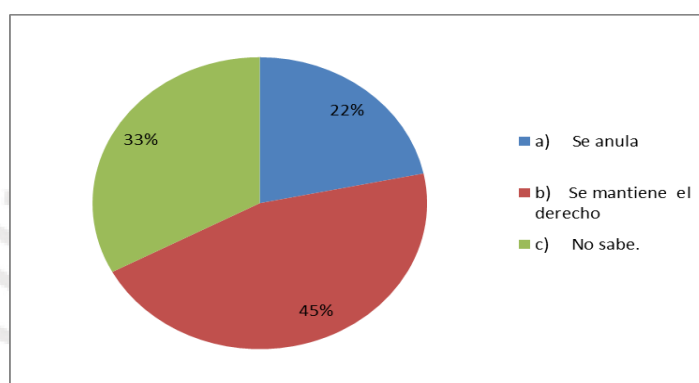
Sin embargo, la temida desvinculación por obtener una calificación de desaprobado también puede producirse para los servidores que no transitan al ámbito de la Ley del Servicio Civil. Esto lo establece el artículo 47 del Título IV referido a la Gestión del Rendimiento, puesto que el Libro I del reglamento propone normas comunes aplicables a



todo los regímenes y entidades que incluye los servidores comprendidos en el Decreto Legislativo N°276 y las carreras especiales que no se encuentra regulado en su propia ley.

Otra preocupación de los servidores se relaciona con la pérdida de los derechos laborales. Por ese motivo, se ha propuesto preguntas relacionadas a esta cuyo resultado se expone a continuación:

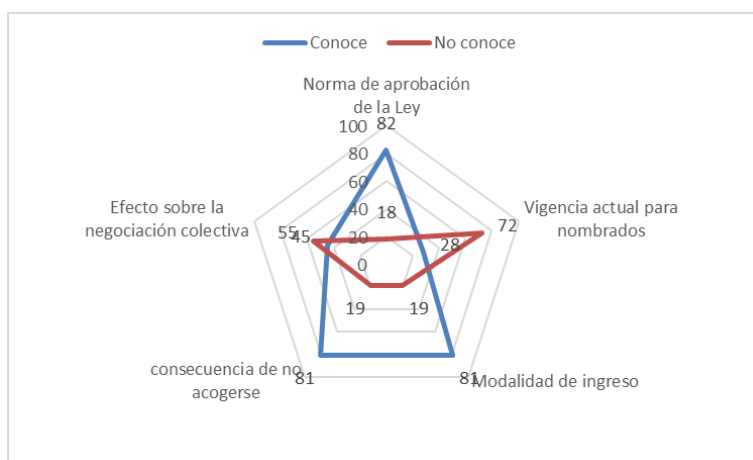
**Gráfico N° 4.8.**  
**Conocimiento sobre la vigencia de la negociación colectiva en la Ley del Servicio Civil**



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a servidores del Ministerio de Salud 2018

En este gráfico, se muestra que el 45 % de los servidores indica que se mantiene el derecho a la negociación colectiva. Sin embargo, el 55% no está informado o cree que se pierde el derecho laboral. En este último punto, se debe mencionar que el mayor reclamo gremial se orienta a lograr beneficios económicos, aunque la Ley del Servicio Civil no contempla esa posibilidad, ya que fue declarada inconstitucional por el Literal b) del Resolutivo 1 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional Expedientes 0025-2013-PI-TC; 0003-2014-PI-TC; 0008-2014-PI-TC; 0017-2014-PI-TC emitido el 26 de abril de 2016.

### Gráfico N° 4.9. Conocimiento de los servidores del Ministerio de la Salud sobre la Ley del Servicio Civil



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la encuesta a servidores del Ministerio de Salud 2018

El 82 % de los servidores manifiestan reconocer adecuadamente el número de ley con la que fue aprobada la LSC. El 28% sabe que la norma se encuentra vigente y es aplicable para el personal nombrado. El 81%, la mayoría, reconoce que el no acogerse a su implementación no tendrá ninguna consecuencia. En igual porcentaje (81%), indica que la modalidad de ingreso al ámbito de la ley será por concurso. Finalmente, el 55%, más de la mitad, considera que la LSC no mantiene el derecho de la negociación colectiva de los servidores.

Estos resultados nos permiten concluir que existe brecha de conocimiento sobre la LSC por parte de los servidores del Ministerio de Salud. Este hallazgo es corroborado con la declaración de una funcionaria vinculado al proceso de implementación de la norma quien menciona lo siguiente:

Yo creo que una condición que nos limita es la falta de capacitación que, ha habido con respecto a la transición, (...) por tanto al no recibir la capacitación y la información correspondiente, existen mayores dudas. Además, hay que decirlo, hay grupo de poder interno, que son los sindicatos, que tienen también sus propias preocupaciones, sus propias dudas (entrevista a Aurea Quiñones, mayo del 2017).

Como se percibe en esta declaración, la funcionaria deja entrever la falta de capacitación, cuya consecuencia es el mediano nivel de conocimiento, lo cual sería una

responsabilidad exclusiva de SERVIR y no del MINSA. Sin embargo, la programación y la ejecución de las actividades de capacitación corresponden a todas las entidades del Estado que incluye el MINSA. Otro aspecto que se resalta es la influencia que estarían ejerciendo las organizaciones sindicales que naturalmente son los más interesados en mantener el estatus quo.

La brecha de conocimiento de los servidores que se evidencia en esta investigación es una limitante en la ILSC. Esto se expresa en la falta de claridad, en sus temores, etc. Si los servidores tuvieran un amplio conocimiento como bien dice Chiavenato (2007) citado por Contreras y Tito (2013) se reduce la incertidumbre con respecto a las decisiones<sup>52</sup>. Una decisión trascendental en el ámbito laboral de los servidores del Ministerio de Salud será dejar su statu quo de trabajador estable para pasar a un régimen laboral en la que la evaluación del rendimiento y la posible desvinculación sea una realidad y posibilidad permanente. Por ello, se requiere mejorar su nivel de conocimiento respecto a la LSC y las etapas que ella involucra. Esto es, principalmente, responsabilidad del Ministerio de Salud.

#### **4.4 Nivel de información de los servidores del Ministerio de Salud sobre la Ley del Servicio Civil**

Como se ha señalado, el conocimiento es el recurso más valioso que una entidad pública y los servidores puedan tener para que la política de modernización del Estado y de manera especial la implementación de la LSC se pueda llevar a cabo satisfactoriamente.

Indiscutiblemente, el conocimiento se obtiene mediante la acumulación de datos e información a través de la interacción humana y diferentes fuentes que luego serán procesadas. Según Chiavenato, “la información permite reducir la incertidumbre respecto de algo. Cuanta más información, tanto menor será la incertidumbre. La información proporciona orientación y el conocimiento respecto de algo. Esta permite planear y programar el comportamiento o funcionamiento” (Chiavenato 2007:361). Ciertamente ambos conceptos (información y conocimiento) no son excluyentes, ya que la información procesada genera conocimiento. Con fines académicos y de la presente tesis, se cita a Mas et al. sobre la diferencia entre datos, información y conocimiento.

---

<sup>52</sup> Se refiere a la decisión de o determinación respecto al cambio de continuidad o cambio de ciclo laboral como producto del cambio de régimen.

**Tabla 4.11.**  
**Diferencia entre datos, información y conocimiento**

<b>Dato</b>	<b>Información</b>	<b>Conocimiento</b>
Son observaciones sencillas de los estados del mundo.	Son datos dotados de propósito y en un contexto.	Es información valiosa de la mente humana. Incluye reflexión, síntesis y contexto.
Se estructuran con facilidad.	Se requiere unidad de análisis.	Es difícil de estructurar.
Se capturan con facilidad en máquinas o base de datos.	Es necesario el consenso sobre su significado.	Es difícil de ser capturado por las máquinas.
A menudo se cuantifican.	La intermediación humana es posible.	A menudo es tácito.
Se transfieren con facilidad.		La transferencia es compleja.

**Fuente:** Mas, Corrales y Velaz (2004:14)

La reforma del Estado requiere el compromiso y la participación de los actores para lo cual deben estar capacitados como también informados. En ese sentido, se indagó, vía encuestas y entrevistas, el nivel de información de los servidores del MINSA sobre la implementación de la Ley del Servicio Civil y los medios a través de los cuales llegaron a informarse.

#### **4.4.1 Nivel de información**

Para conocer el nivel de información de los servidores del Ministerio de Salud, se le formuló a los servidores la siguiente pregunta: ¿ha recibido información sobre la Ley del Servicio Civil durante los dos últimos años?. Las respuestas obtenidas se expresan en la siguiente tabla:

**Tabla 4.12.**  
**Servidores que recibieron información sobre la Implementación de la Ley del Servicio Civil**

<b>Información recibida</b>	<b>Número de servidores</b>	<b>Porcentaje</b>
Ninguna	108	40.0 %
Poca	137	51.0%
Suficiente	25	9.0 %
<b>TOTAL</b>	<b>270</b>	<b>100 %</b>

**Fuente:** Elaboración propia de la encuesta a servidores del Ministerio de Salud 2018

La información es estratégica, ya que genera conocimiento. En la encuesta aplicada a los servidores, se halló que solo el 9% de los servidores manifestaron que recibieron suficiente información respecto a la Ley del Servicio Civil. El resto recibió poca o ninguna información. Esta situación es sin duda una importante barrera para la implementación de la norma cuya responsabilidad recae primordialmente en el Ministerio de Salud y la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Ellos deben abordar con estrategia la dotación de la información que adecua a las necesidades de los servidores y la ciudadanía.

Con el propósito de averiguar la calidad de información recibida, se le planteó (a los que respondieron que recibieron poca y suficiente información) la siguiente pregunta: ¿cómo considera usted la calidad de información? ¿Fue mala, regular o buena? Las respuestas obtenidas se visualizan en la siguiente tabla:

**Tabla 4.13.**  
**Opinión de servidores sobre la calidad de información recibida**

<b>Calidad de la información recibida</b>	<b>Número de servidores</b>	<b>Porcentaje</b>
Mala	46	28.4%
Regular	68	42.0%
Buena	12	7.4%
No respondió	36	22.2%
<b>TOTAL</b>	<b>162</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

La información para cumplir sus objetivos que consiste en facilitar la generación del conocimiento con el fin de conducir a una decisión más acertada posible, no solamente requiere cantidad: la calidad, percibida como tal por el usuario, es fundamental. Por ello, ante la pregunta sobre la opinión, apenas el 7.4 % de los encuestados considera que la información recibida fue de buena calidad. Aunque esta apreciación es meramente subjetiva, su validez radica en la valoración. Por tal motivo, las entidades proveedoras de la información SERVIR y MINSA deben realizar una evaluación previa de los materiales informativos para adecuar a las necesidades e intereses de los usuarios. De lo contrario, esta será un riesgo adicional al proceso de la implementación de la Ley del Servicio Civil.

Para conocer los medios con que recibieron información, se les planteó la siguiente pregunta: ¿por qué medio usted recibió información sobre la Ley del Servicio Civil? Las respuestas obtenidas se evidencian en la siguiente tabla:

**Tabla 4.14.**  
**Medio de acceso a la información sobre la Ley del Servicio Civil**

<b>Medio de comunicación</b>	<b>Número de servidores</b>	<b>Porcentaje</b>
Radio, televisión	20	12%
Periódico, revistas	15	9%
Internet	46	28%
Charlas, seminarios, capacitaciones organizadas por el MINSA	49	30%
No tuvo acceso a la información.	32	20%
<b>TOTAL</b>	<b>162</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

Se visualiza que el 12 % (20) de los servidores se informó sobre la Ley del Servicio Civil mediante la radio y televisión. El 9 % (15) lo hizo a través de los periódicos y las revistas. El 28% (46) se enteró mediante el uso del internet. El 30 % (49) la recibió en charlas, seminarios, capacitaciones. Finalmente, el 20 % (32) no tuvo acceso a la información. De este hallazgo, se puede inferir que el servidor por propio interés busca información. Por esta razón, usa la herramienta disponible en su centro de trabajo que es el acceso al internet a diferencia de la población que hace uso de los medios de comunicación masiva



(IPSOS-SERVIR 2018). Esta característica será importante para establecer estrategias de comunicación.

La siguiente declaración se vincula estrechamente con esa preocupación:

Lo que he podido leer de la Ley del Servicio Civil sus objetivos y su finalidad, creo que podría haber algunas ventajas, pero el gran problema es que no sabemos, qué va a pasar con el personal que decide voluntariamente pasarse a esta Ley del Servicio civil. El personal manifiesta que hay una desinformación. Nadie sabe los beneficios. Por lo tanto, si bien es cierto, a través de la norma se puede leer que pueden ver algunas ventajas (entrevista a Javier Loayza mayo del 2017).

Asimismo, otro directivo hace notar su preocupación respecto a la información en términos siguientes:

La Ley del Servicio Civil, en realidad, en el fondo, es muy buena. El tema que las aplicaciones no son muy claras [sic]. Hay muchas personas que nos hemos visto un poco preocupados, porque la teoría dice una cosa y la norma dice otra cosa. Cuando hemos hablado con el mismo SERVIR, la idea que ellos tienen es diferente. A estos se da más, porque la presión de los sindicatos, los gremios, autoridades tienen una concepción diferente (entrevista a Jorge Mendoza, mayo del 2017).

En ambas entrevistas se enfatiza la falta de claridad e insuficiencia de la información. Si bien hay disponibilidad de información sobre la Implementación de la Ley del Servicio Civil para los gestores y el sectorista de la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos de SERVIR, es importante ofrecer información y asistencia técnica a quien lo solicite. Sin embargo, la poca disponibilidad de brindar ello no garantizará que los servidores obtengan la información pertinente y es probable que la difusión no sea la adecuada.

**Tabla 4.15.**  
**Disponibilidad de información sobre LSC en el Ministerio de Salud y Servir**

<b>Disponibilidad de información</b>	<b>Banco de normas</b>	<b>Bibliografía virtual</b>	<b>Material audiovisual</b>	<b>Material impreso</b>	<b>Aplicativo, Apps</b>
Autoridad Nacional del Servicio Civil	Cuenta	Cuenta	Cuenta	Cuenta	No cuenta
Ministerio de Salud	No cuenta	No cuenta	No cuenta	No cuenta	No cuenta

**Fuente:** Elaboración propia.

En la página web de SERVIR, se encuentran publicadas las normas, la bibliografía (ENAP), el material audiovisual, el material impreso; es decir, la información referida a la implementación de la Ley del Servicio Civil. Sin embargo, en la página web del Ministerio de Salud, no se evidencia materiales educativos ni de información relacionadas al tema. En ambas entidades, no se ha encontrado aplicativos (App) u otro software que permite el fácil acceso desde los dispositivos móviles y realizar simulaciones u otros que ayuden a dilucidar dudas de los usuarios. Asimismo, no se ha evidenciado material educativo e informativo sobre el tema con pertinencia intercultural.

En resumen, las evidencias anteriores permiten concluir que aún hay brechas de acceso de información a los servidores del MINSa. Esta se amplía cuando se trata de la población. La información disponible no es la calidad esperada. Los medios de información por los que accede los servidores es el internet, así como los medios de comunicación masiva lo es para el resto de la población. Finalmente, existe poca información accesible y sobre todo con pertinencia de género e intercultural. Esto se ahonda para el caso del Ministerio de Salud.

#### **4.5 Opinión de los servidores del Ministerio de Salud sobre la Ley del Servicio Civil**

La inercia y la resistencia al cambio son elementos para tomarse en cuenta en la implementación de la Ley del Servicio civil, ya que si no es preponderante obraría también como limitante. Para Rumelt “las principales fuentes de inercia se organizan en

grupos llamados fricciones las cuales serían: (1) la percepción distorsionada, (2) la escasa motivación, (3) la falta de respuesta creativa, 4) las barreras político-culturales y (5) las fuerzas que impide la acción” (Rumelt 1995:3).

La conducta que la mayoría de los servidores públicos presentan son el temor, la baja motivación y el conformismo. Esa sensación de los servidores lo describe claramente el servidor Félix Caycho<sup>53</sup> quien resume mejor la opinión de sus compañeros cuando menciona: “El paradigma que tienen los servidores nombrados sobre todo los que tienen cuarenta a setenta años de edad es el conformismo. Ellos dicen ya llegué a mi tope y no necesito más capacitarme, tampoco tener más méritos, porque si me capacito me van a dar más funciones y si es que me elevan de carrera a otro nivel esta significa cinco soles a diez soles y eso no es rentable” (entrevista sostenida en junio del 2018).

Todo este panorama indica que a nivel interno; es decir, al interior del MINSA, los grados de aceptación expresado en ventajas y desventajas se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla 4.16.**  
**Opinión de servidores sobre ventajas o desventajas de la Ley del Servicio Civil**

Opinión de servidores sobre la LSC	Número	Porcentaje
Ventajas	124	46%
Desventajas	126	47%
No opinan	20	7%
TOTAL	270	100%

**Fuente:** Resultado de encuesta aplicado a servidores (2018).

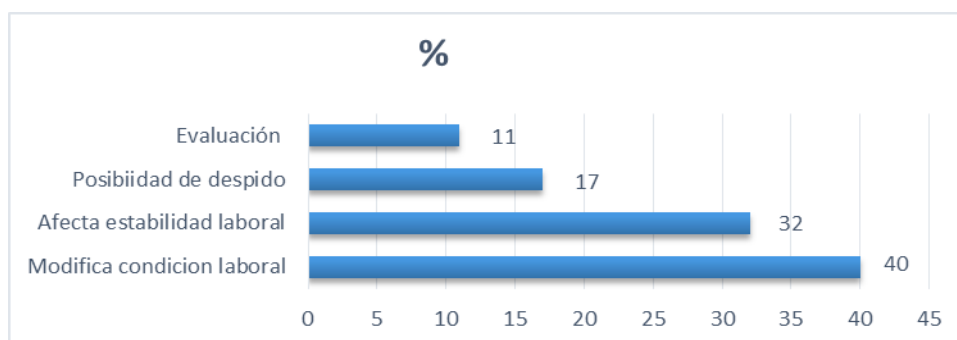
Analizando los datos del cuadro, se observa que el 46 % de los servidores indican que la Ley del Servicio Civil tiene ventajas mientras que el 47 % señalan que tiene desventajas.

Examinando las respuestas de los encuestados, ellos indicaron que la LSC tiene desventaja por varias razones. El 40% indicó que la norma modifica las condiciones laborales. El 32 % manifestó que afectaría la estabilidad laboral. El 17 % expresó que habrá posibilidad de despido. Por último, el 11 % piensa que existirán evaluaciones constantes con el fin de despedir al personal. La opinión negativa se sustenta en un

<sup>53</sup> ex jefe de la Unidad de Capacitación del Ministerio de Salud

hecho histórico de cese colectivo implementado durante el gobierno de Alberto Fujimori. Mediante el Decreto Ley N° 26129 y usando como herramienta la evaluación, se produjo despidos masivos de servidores del sector público (CIDH, 2015:10).

**Gráfico N° 4.10.**  
**Razón de la desaprobación de la Ley del Servicio Civil**



**Fuente:** Resultado de encuesta aplicado a servidores (2018)

A pesar de que los servidores consideran que existe desventaja, el 74 % manifiesta que aceptarían la implementación de la Ley del Servicio Civil y solo un 26% indican su rechazo. Ello se puede apreciar en la siguiente tabla:

**Tabla 4.17.**  
**Número de servidores que aceptan la Ley del Servicio Civil**

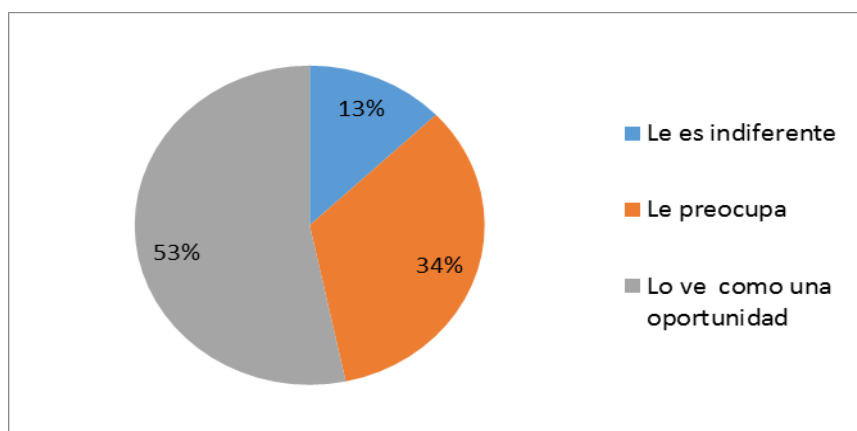
<b>Servidores que aceptan Ley del Servicio Civil</b>	<b>Porcentaje</b>
Acepta	74%
No acepta	26%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Resultado de encuesta aplicado a servidores (2018).

De los resultados de la encuesta, se desprenden datos interesantes. El 74%<sup>54</sup> acepta la Ley del Servicio Civil y el 53% percibe como una oportunidad la implementación de la norma.

<sup>54</sup> si este porcentaje cotejamos con lo logrado por IPSOS en una encuesta realizada a nivel nacional sobre la aprobación de los ciudadanos a la reforma del servicio civil es casi similar y con notable grado de aceptación del 69% en el año 2017 a 80% en el año 2018, incrementándose en 11 puntos porcentuales lo cual es alentador para la ILSC.

**Gráfico N° 4.11.**  
**Actitud de los servidores del MINSA frente a la implementación de la Ley del Servicio Civil**



**Fuente:** Resultado de encuesta aplicado a servidores (2018).

El 34 % de los encuestados acepta, pero le preocupa que pueda generar algunos problemas como la pérdida de estabilidad laboral, los derechos sindicales, entre otros. Finalmente, un 13 % expresó que son indiferentes a la implementación de la ley.

Esa opinión es concordante con el punto de vista de la coordinadora de SERUMS quien menciona lo siguiente: “Espero que se dé pronto, (implementación de la Ley del Servicio Civil), porque las condiciones como venimos trabajando no son las más adecuadas. Hay sobrecarga laboral para los contratados y no necesariamente para algunos, y yo pienso que evaluando nuestras competencias y el trabajo que se viene realizando el compromiso que uno tiene, y con lo que plantea servir apuntamos a que sea reconocido” (Entrevista con Aurelia Alegria junio del 2018).

Durante la investigación, se halló que la población y los servidores tienen una opinión positiva sobre la Ley del Servicio Civil. Las ventajas y oportunidades que ella ofrece a los servidores y usuarios es la principal causa de la aprobación. Sin embargo, es notorio también la desconfianza en el aspecto que esta ley presenta la posibilidad de la desvinculación del servidor en el marco de una evaluación por rendimiento deficiente. La confianza se incrementaría si los servidores estén oportunamente informados.

Las tres primeras fuentes de inercia son subjetivas. Se origina en la percepción y opinión de los individuos. Por tal razón, es importante explorar el juicio o la valoración de los actores (servidores y autoridades) para la aceptación o la negación de la implementación

de una política pública como la implementación de la Ley del Servicio Civil, aun cuando esta tiene relación con su situación laboral, por lo tanto, con el futuro de su familia.





## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1 Conclusiones

1. El trabajo de los servidores del Ministerio de Salud, así como de los órganos desconcentrados y descentralizados, se regulan por una multiplicidad de normas tanto del régimen general (Decreto Legislativo N°276, D. Ley N°1057, etc.) como del régimen especial (Ley N°23536, Ley N°28561 etc.). Estas normas establecen derechos diferenciados para trabajos iguales o similares. En su ámbito de aplicación algunas se complementan, pero también otras se superponen lo que dificulta su aplicación y cumplimiento. Esta situación normativa es una limitación a la implementación del servicio civil meritocrático.
2. Una particularidad en este universo normativo es la Ley N°23536, Ley de Carrera de los Profesionales de la Salud. En ella están comprendidos 13 tipos de profesionales de la salud que trabajan en el campo de la salud pública y salud individual. Esta ley está excluida del ámbito de aplicación de la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. Por ello, los servidores de esta carrera no tienen la obligación de transitar en caso se implemente en el MINSA. En dicho escenario, los profesionales de la salud se regularán por sus leyes especiales y leyes complementaria y no por un régimen único como es la aspiración de la política del servicio civil meritocrático.
3. La investigación ha evidenciado el poco compromiso institucional y de las autoridades del Ministerio de Salud en la implementación de la ley del servicio civil, lo cual se sustenta en el hecho que los objetivos y las actividades relacionadas a la implementación de esta política no están consignadas en el plan estratégico institucional ni en el plan operativo institucional 2017 y 2018. Esta conclusión se desprende de la percepción de los servidores, la poca presencia de las autoridades en medios de comunicación para difundir esta política y la generación de conciencia colectiva. Probablemente, el corto tiempo del periodo ministerial tampoco garantiza el fortalecimiento ni la continuidad de iniciativas y políticas públicas en curso. A esto se suma la falta de liderazgo y de las

autoridades del MINSA. Todos estos aspectos obran también como limitantes en la implementación de la Ley del Servicio Civil.

4. Si bien la mayoría de los servidores manifiestan tener conocimientos sobre los alcances de la ley del servicio civil (triangulado con otras preguntas en la encuesta y entrevistas realizadas), se constata que existen brechas en los conocimientos sobre derechos sindicales y la evaluación del rendimiento. Esta última evidencia que el Ministerio de Salud no ha realizado suficiente esfuerzo por brindar capacitación para superar esta situación, lo cual también se constituye en una barrera para tomar en cuenta si se desea implementar la ley del servicio civil en el Ministerio de Salud.
5. Muchos servidores del Ministerio de Salud manifiestan que recibieron poca información; incluso, un grupo significativo manifiesta que no recibió ninguna. Los pocos servidores que señalaron haberla recibido admitieron que no fue de buena calidad y los medios por los que accedieron a ella, en su mayoría vía internet por radio y televisión o las escasas capacitaciones llevadas a cabo. El portal institucional de SERVIR puede ser un medio inmediato y disponible para informar frecuentemente los alcances de la ley y los esfuerzos que se viene realizando. Durante la investigación, se ha revisado su contenido y no se ha encontrado información específica relacionada a la implementación de esta importante política, lo cual también es otra de sus limitaciones que se constata.
6. En la evaluación sobre opinión de los servidores del Ministerio de Salud respecto a la ley del servicio civil, se ha encontrado diversas percepciones, pero más de la mitad de los entrevistados tienen una opinión favorable a la implementación de la ley del servicio civil. Sin embargo, expresan que su preocupación es la estabilidad laboral y los derechos sindicales logrados lo que demanda la necesidad de mejorar incidencia vía la información y la capacitación a fin de que estén suficientemente claros sobre las ventajas de la ley.
7. En el Ministerio de Salud, ante las barreras estructurales como la coexistencia de servidores de regímenes diferentes laborales y las barreras funcionales por el insuficiente cumplimiento las funciones y normas, las propuestas de lineamiento y estrategias servirán para fortalecer la implementación de la política constituyéndose en aportes a la gerencia social de esta importante política.

## 5.2 Recomendaciones

1. La Autoridad Nacional del Servicio Civil, en el marco de sus competencias, debe presentar una iniciativa de ley para que toda las Leyes de Carreras Especiales incorporen el desarrollo de la carrera meritocrática, la gestión del rendimiento y la evaluación por competencias para el segmento directivo a fin de garantizar la implementación de política de méritos en todas las entidades del sector público.
2. El Ministerio de Salud, en su calidad de autoridad rectora en materia de salud, tiene competencia para formular políticas en recursos humanos en salud. En tal condición, debe impulsar la formulación y el desarrollo de la Ley del régimen Especial de Trabajo y Carrera del Servidor de Salud. Esta norma debe permitir la regulación del trabajo, los deberes y derechos de los servidores del sector salud, incluyendo a los profesionales técnicos y auxiliares. Dicha implementación permitirá un desarrollo armónico y equitativo de los trabajadores sanitarios.
3. El Ministerio de Salud y la Autoridad Nacional del Servicio Civil deben impulsar el desarrollo de las capacidades de los directivos y servidores involucrados en la implementación de la ley del servicio civil. Dichas capacidades deben centrarse en el uso de las herramientas técnicas y metodológicas desarrolladas y aprobadas por SERVIR.
4. La Autoridad Nacional del Servicio Civil debe contar con una plataforma virtual que permita el acceso desde dispositivos móviles a toda la gama de información sobre la normatividad, documentos técnicos, mapa interactivo de avances de la implementación de la política; y un simulador de beneficios económicos y no económicos de cada uno de los regímenes laborales entre otro con la finalidad de aproximar la información a los gestores y a la ciudadanía en general.
5. La Autoridad Nacional del Servicio Civil debe desarrollar e implementar un plan de mercadeo social que incluya la producción y difusión de material informativo con pertinencias de género y de interculturalidad en temas relacionadas a la implementación de la LSC para los servidores y la población en general. Asimismo, el Ministerio de Salud debe desarrollar acciones de mejora de la comunicación interna con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las etapas del tránsito.

## PROPUESTA DE MEJORA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY SERVIR

Las limitaciones encontradas en el proceso de implementación de la política de la ley del servicio civil ameritan ser abordadas de manera integral. Por una parte, requiere un nuevo marco normativo para abordar los problemas estructurales. Por otra parte, amerita mejorar las funciones de las autoridades y los gestores. Estas iniciativas serán la contribución de la gerencia social en la implementación de esta política tan importante que viene promoviendo el Estado Peruano en el contexto de la modernización de la administración pública.

Los lineamientos planteados son concordantes con el marco de funciones y objetivos tanto de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR como el del Ministerio de Salud. Entre ellas se encuentran el fortalecimiento de capacidades como punto de partida, la dotación de una plataforma de información completa y de bajo costo usando las herramientas tecnológicas actuales, y el impulso a un nuevo marco normativo para el personal de la salud. Son técnica y presupuestalmente viables, oportunos e importantes que impulsaran la gerencia social de esta política de Estado.

**Lineamiento 1:** Fortalecer capacidades de funcionarios y servidores del Ministerio de Salud en alianza estratégica con Escuela Nacional de Administración Pública y la Autoridad Nacional del Servicio Civil

### **Estrategias**

- Establecer convenios de cooperación entre el Ministerio de Salud y la Escuela Nacional de Administración Pública ENAP para el desarrollo de actividades de capacitación relacionadas a la LSC.
- Incorporar en el PDP institucional del Ministerio de Salud actividades de capacitaciones para los directivos y servidores en temas relacionados al contenido, alcances, metodología e instrumentos de ley del servicio civil.
- Implementar acciones de capacitación para directivos, jefes de equipo y servidores del Ministerio de Salud con participación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

**Lineamiento 2:** Impulsar el desarrollo de las etapas de proceso de tránsito a la Ley del Servicio Civil en la sede administrativa del Ministerio de Salud

### **Estrategias**

- Incorporar en el Plan Operativo Institucional (POI) del Ministerio de Salud actividades relacionadas a la implementación de la ley del servicio civil tales como: mapeo de procesos, mapeo de puestos, elaboración del manual de perfiles de puesto y el cuadro de puestos de la entidad entre otros.
- Identificar estrategias de comunicación y sensibilización sobre la Ley de Servicio Civil para los servidores del MINSA con pertinencia intercultural
- Implementar reuniones de sensibilización para los servidores con la finalidad de informar y motivar sobre la importancia, ventajas y desventajas de la ley del servicio civil

**Lineamiento 3:** Impulsar la Ley del Régimen Especial de Trabajo y Carrera del Servidor de Salud, con la finalidad de contar con una única norma que ordene y regule sus deberes y derechos de los servidores de salud, bajo el principio de equidad e igualdad de derechos teniendo como pilar la carrera meritocrática.

### **Estrategias**

- Incorporar en la agenda política del Ministerio de Salud la construcción de la ley de trabajo y de carrera del sector salud con la finalidad de ordenar la multiplicidad normativa relacionada a los servidores de salud.
- Elaborar la propuesta de la Ley de trabajo y carrera para el servidor de salud con la participación de la Organización Panamericana de la Salud y el Consejo Nacional de Salud (CNS)<sup>55</sup>, **(Anexo02)**
- Desarrollar incidencia política ante el Congreso de la República, Presidencia del Consejo de Ministros, Asamblea de Gobiernos Regionales, Consejo Nacional de Trabajo entre otros, con la finalidad de facilitar la aprobación de la iniciativa.
- Desarrollar acciones de información y sensibilización en los colegios profesionales, organizaciones gremiales y gobiernos regionales para difundir los alcances de la iniciativa de la ley.

---

<sup>55</sup> El Consejo Nacional de Salud es el órgano consultivo del Ministerio de Salud y tiene además la misión de concertación y coordinación nacional del SNCDS (Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de la Salud) tiene entre sus funciones el Proponer la política nacional de salud y el Plan Nacional de Salud como parte de la política nacional de desarrollo.

**Lineamiento 4:** Mejora en la gestión de la información, y en comunicación estratégica de la Ley del servicio civil por la Autoridad Nacional del Servicio Civil y el Ministerio de Salud

**Estrategias**

- Diseñar e implementar un programa aplicativo móvil (App) denominado APP del Servicio Civil por parte de la Autoridad Nacional del Servicio Civil **(Anexo01)**
- Elaborar e implementar el plan de mercadeo social y de comunicación interna relacionada al servicio civil meritocrático con pertinencia de interculturalidad





## BIBLIOGRAFÍA

ARCE, Aldo

2016 *Relación entre los resultados de la Evaluación del desempeño y la Estabilidad Laboral: Estudio en una empresa de servicios entre los años 2011al 2013*. Tesis para optar el grado de Maestría. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ARMAS, Jorge

2008 “Los falsarios de la Historia. La realidad de la Meritocracia”. *La Razón Histórica*. N° 4. Consulta: 02 de agosto de 2018.

<http://www.revistalarazonhistorica.com/4-6/>.

ARRIAGADA, Gastón

2002 “Liderazgo y Trabajo en Equipo”. *Revista marina*. Consulta: 02 de agosto de 2018.

<https://revistamarina.cl/revistas/2002/3/arriagada.pdf>

ARROYO, Juan

2000 “La reforma del sector salud en el Perú 1990-98. En busca de nuevos modelos de políticas sociales”. *Revista de Ciencias Sociales*. Zulia: (falta año), V1, N°2. Universidad de Zulia-Vierectorado Académico.

ALLES, Martha

2002 *Diccionario de comportamientos Gestión por Competencias*. Buenos Aires: Editorial Granica.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-SERVIR

2016 *Diccionario de competencias transversales del Servicio Civil*, aprobado con la Resolución de Presidencia Ejecutiva N°093-2016-SERVIR-PE.

2017 *Diccionario de Competencias Genéricas del Grupo de Directivos Públicos* aprobado mediante la Resolución Presidencia Ejecutiva N° 320-2017-SERVIR/PE el 29 de diciembre de 2017.

2017 *Plan Estratégico Institucional*. Consulta: 20 de agosto de 2019.  
<https://www.servir.gob.pe/transparencia/portal-de-transparencia-estandar/plan-estrategico-institucional/>

2018 *Plan de Desarrollo de Personas 2018*. Consulta: 20 de agosto de 2019.  
<https://www.servir.gob.pe/transparencia/portal-de-transparencia-estandar/plan-de-desarrollo-de-las-personas-pdp/>

2018 *Simposio Internacional Políticas de Integridad de Latinoamérica Límites y posibilidades desde el servicio civil*.  
<https://www.servir.gob.pe/servir-promueve-politicas-de-integridad-en-simposio-internacional/>

#### BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – BID

2018 *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Consulta: 28 de enero de 2019  
[www.iadb.org/DIA2018gasto](http://www.iadb.org/DIA2018gasto).

#### BALLÓN, Eduardo

2017 “La descentralización estaba condenada al fracaso”. *Instituto de Democracia y Derechos Humanos*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.

<http://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/logro-modelo-regional-sacarnos-del-centralismo/>

BEDOYA, Enrique

2003 *La nueva gestión de personas y su evaluación de desempeño en empresas competitivas*. Tesis para optar el grado de Maestría. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

BELLO, Fanny

2015 “La profesionalización del servicio civil en República Dominicana con la política salarial como elemento fundamental”. *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lima: 10- 13, 2015.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/76A7D18E901BA80E05258033006E4D3C/\\$FILE/beldof.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/76A7D18E901BA80E05258033006E4D3C/$FILE/beldof.pdf)

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN)

2016 *Resolución Ministerial N° 367 – 2016-MINSA*. Lima, 2 de junio. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/12/PESEM-Sector-Salud-2016-2021.pdf>

2018 Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00053-2018-CEPLAN/PCD. Guía para el Planeamiento Institucional 2018. Consulta: 30 de enero del 2019.

<https://www.ceplan.gob.pe/>

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO Y NACIONES UNIDAS

2003 Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobado con Resolución N° 11 en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Consulta: 30 de enero del 2019.

<https://www.clad.org/acerca-de/clad>

CHIAVENATO, Idalberto

2007 *Introducción a la teoría general de la administración*. Santa Fe: Editorial McGrawHill.

CONDEZO, María

2012 *Vulneración de los derechos laborales en el régimen de la contratación administrativa de servicio*. Tesis para optar el grado de Bachiller. Lima: Universidad Wiener.

CONTRERAS, Fortunato y Pedro TITO

2013 *La Gestión del Conocimiento y las políticas Públicas*. Lima: Universidad María Auxiliadora.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1982 *Ley N°23536*. Ley de carrera de los profesionales de la salud. Lima, 24 de diciembre. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/Ley%2023536.pdf>

1983 *Ley N°23728*. Ley que establece las normas generales que regula el trabajo y la carrera de los profesionales de salud. Lima, 15 de diciembre. Consulta: 20 de agosto de 2019.

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/285154/256951\\_L23728-1983.pdf20190110-18386-19kafn6.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/285154/256951_L23728-1983.pdf20190110-18386-19kafn6.pdf)

1990 *Ley de Trabajo Médico*. Ley que norma y regula el trabajo del Médico Cirujano. Lima, 29 de marzo. Consulta: 20 de agosto de 2019.

[https://www.amp.pe/D\\_LEG\\_N\\_559.htm](https://www.amp.pe/D_LEG_N_559.htm)

2005 *Ley N°28561*. Ley de trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud. Lima, 29 de junio. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28561.pdf>

2007 *Ley N° 29158*. Ley que establece las competencias y organización del Poder Ejecutivo. Lima, 20 de diciembre. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>

2011 *Ley N° 29806*. Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones. Lima, 24 de noviembre. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29806.pdf>

2012 *Ley N°29951*. Ley que indica el Incentivo único. Lima, 4 de diciembre. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-presupuesto-del-sector-publico-para-el-ano-fiscal-201-ley-n-29951-874014-1/>

2013 *Ley N°30057*. Ley del Servicio Civil que establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios al Estado. Lima, 4 de julio. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Ley%2030057.pdf>

2013 Exposición de Motivo del Proyecto de Ley N° 1846/2012-PE Ley del Servicio Civil. Consulta: 30 de enero del 2019.

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/434/2013/06/20130628-serviciocivil-proyectoley-2013-01.pdf>

CORRALES, Andrés

2017 *Análisis y propuesta para la implementación del Modelo de Directivos Pública de la Ley del Servicio Civil 2018-2020*. Tesis para optar el grado Maestría. Lima: Universidad Continental.

CORTÁZAR, Juan y otros

2014 *Al servicio del ciudadano: Una Década de la Reformas de Servicio Civil en América latina (2004-20013)*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

CORTEZ, Carlos

2019 *¿Servir o no servir? Esta es la cuestión. La experiencia del Servicio Civil en Perú* [Archivo de video].

<https://www.clad.org> › 2019 › Documento-Presentacion-Webinar-JCortes.

DAZA, Yeli

2013 “Liderazgo en la Gestión Publica” UNACIENCIA. *Revista de Estudios e Investigación Corporación Universitaria Adventista* Vol.6, Núm.10, marzo 2013.

<http://revistas.unac.edu.co/index.php/unaciencia/article/view/98>

DELGADO, Cintya

2016 *La coordinación interinstitucional en la implementación de la Reforma del Servicio Civil: el proceso de tránsito, en el gobierno nacional, periodo 2014-2015*. Tesis para optar el grado de Maestría. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.



DÍAZ, Arturo

2016 Blog de comentario de 22 agosto, 2016. El Sistema del Servicio Civil en USA” Consulta: 05 de enero de 2019.

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/nortenciogua/2016/08/22/el-sistema-del-servicio-civil-en-usa/>

ECHEBARRÍA, Koldo (editor)

2006 *Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

ESCÁRZAGA, Fabiola

2002 “La utopía liberal de Vargas Llosa”. *Política y Cultura*. México DF, N° 17, pp. 217-240.

ESPINOZA, Valeria

2016 *El Servicio Civil de Chile: Evolución y Logros del Sistema de Alta Dirección Pública del Servicio Civil chileno* [diapositiva]. Consulta: 22 de agosto 2018

<https://es.slideshare.net/CgceEnap/el-servicio-civil-de-chile-evolucion-y-logros-del-sistema-de-alta-direccin-pblica-del-servicio-civil-chileno-valeria-espinoza>

GIBAJA, Carlos

2014 *La reforma de Salud en el Perú (2013-2014)*. [Monografía]

<https://www.monografias.com/trabajos101/reforma-salud-peru-2013-2014/reforma-salud-peru-2013-2014.shtml>.

GRIJALVA, Teodoro

2017 Entrevista a Aurea Quiñones, directivo del Ministerio de Salud, [Cinta de Audio]. *Lima*. 12 de mayo.

- 2017 Entrevista a Claudia Ugarte, directivo del Ministerio de Salud, [Cinta de Audio]. *Lima*. 12 de mayo.
- 2017 Entrevista a María Cuzco, Jefe de equipo de la Dirección General de Personal de la Salud del Ministerio de Salud, [Cinta de Audio]. *Lima*. 13 de mayo.
- 2017 Entrevista a Javier Loayza, Jefe de equipo del Ministerio de Salud, [Cinta de Audio]. *Lima*. 13 de mayo.
- 2017 Entrevista a Jorge Mendoza, jefe de equipo el la Oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, [Cinta de Audio]. *Lima*. 12 de mayo.
- 2018 Entrevista a Aurelia Alegria, Coordinadora de SERUMS del Ministerio de Salud, [Cinta de Audio]. *Lima*. 10 de junio.
- 2018 Entrevista a Felix Caycho, ex jefe de la Unidad de Capacitación del Ministerio de Salud, [Cinta de Audio]. *Lima*. 10 de junio.
- 2019 Entrevista a Francisco Huapaya, servidor del Ministerio de Salud, [Cinta de Audio]. *Lima*. 10 de junio.
- 2019 Entrevista a Laura Pajuelo, servidora del Ministerio de Salud, [Cinta de Audio]. *Lima*. 10 de junio.
- 2019 Entrevista Lizardo Huamán, servidor del Ministerio de Salud, [Cinta de Audio]. *Lima*. 10 de junio.

HOBBS, Thomas

- 2014 *Leviatán*. Segunda edición. Madrid: Editora Nacional.

ITURBURÚ, Mónica

2014. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay*.

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/13799/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-uruguay>

IACOVIELLO, Mercedes y Laura ZUVANIC

2006 “Capítulo 5: Chile”. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 147-176.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situaci%C3%B3n-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

IACOVIELLO, Mercedes

2015. “Capítulo 16: Perú”. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 421-446.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situaci%C3%B3n-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

IPSOS-SERVIR

2018 Informe Final de la Encuesta de percepción sobre la reforma del servicio civil y sus alcances nivel nacional, Lima, diciembre 2018.

[https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Informe\\_ipsos\\_diciembre\\_2018\\_reforma\\_servicio\\_civil.pdf](https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Informe_ipsos_diciembre_2018_reforma_servicio_civil.pdf)

JURADO, Edna

2017 *Efectos asociados del cambio al nuevo régimen del servicio civil en los beneficios sociales adquiridos de modo convencional por los servidores públicos sujetos al régimen laboral privado en el Perú 2017*. Tesis para optar el grado de Maestría. Lima: Universidad Cesar Vallejo.

KAY, James

2004 *El mérito modernizador en el servicio civil de Estados Unidos*. Consulta: 28 de noviembre de 2018.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012638.pdf>

KOTTER, Jhon

1995 “Liderar el cambio: Por qué fracasan los intentos de transformación” *Harvard Business Review*. Consulta: 15 de octubre de 2018.

[https://www.falconi.com/wp-content/uploads/2015/11/artigo\\_07.pdf](https://www.falconi.com/wp-content/uploads/2015/11/artigo_07.pdf)

LEDEZMA, Margarita

1980 *El servicio civil de carrera y el mejoramiento de la calidad y productividad de la administración pública federal de México, ante la globalización de mercados*. Tesis para optar el grado de Maestría. Nueva León. Universidad Autónoma de Nuevo León.

LEWIN, Kurt

1942 *La Teoría del campo y el aprendizaje, texto de la conferencia pronunciada en 1942 ante la Sociedad Nacional para el Estudio de la Educación en los Estados Unidos de América*. Conferencia que pronunció en 1942 ante la Sociedad Nacional para el Estudio de la Educación en los Estados Unidos de América.

[http://23118.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/musicoterapia/informacion\\_adicional/311\\_escuelas\\_psicologicas/docs/lewink.doc.pdf](http://23118.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/musicoterapia/informacion_adicional/311_escuelas_psicologicas/docs/lewink.doc.pdf)

LONGO, Francisco

2006 “Capítulo I: Marco analítico para el diagnóstico institucional del Sistemas de Servicio Civil”. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. pp. 3-72.

2015 “Opinión: Un sector público innovador es posible”. *Periódico Global el País*. pp. 53-69. Consulta: 15 de octubre de 2018.

[https://elpais.com/elpais/2014/12/19/opinion/1419018088\\_463883.html](https://elpais.com/elpais/2014/12/19/opinion/1419018088_463883.html)

LÓPEZ, Esther

2013 *La importancia del liderazgo en las organizaciones*. Consulta: 20 de agosto de 2019.

[https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2013/110463/TFG\\_elopezmartinez.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2013/110463/TFG_elopezmartinez.pdf)

LLANO, Mercedes

2014 *Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina: Brasil, Banco Interamericano de Desarrollo, II Título, III Serie*.

<https://publications.iadb.org/.../Diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-América>.

MAQUIAVELO, Nicolás

1513 *El príncipe*. Consulta: 20 de junio de 2018.

<http://www.ataun.net/bibliotecagratis/CI%C3%A1sicos%20en%20Espa%C3%B1ol/Nicol%C3%A1s%20Maquiavelo/El%20pr%C3%ADncipe.pdf>

MARTÍN, Pilar

2015 “Capacitación y desafíos de la gestión pública”. *El Peruano*. Lima 14 de diciembre de 2015. Consulta: 28 de octubre de 2018.

<http://www.elperuano.com.pe/noticia-capacitacion-y-desafios-degestion-publica-36421.aspx>.

MARTÍNEZ, Pablo

2015 “El enfoque de las capacidades de Martha Nussbaum frente a la ética animal” *Revista SciELO*. Valparaíso, N° 33. Consulta: 17 de mayo de 2018.

<https://scielo.conicyt.cl/pdf/veritas/n33/art04.pdf>

MAS, Marta, Alfons CORRALES y Iñaki VELAZ

2004 *Dirección de Empresas en la Economía del Conocimiento, Cuadernos Empresa y Humanismo 90*. Navarra: Universidad de Navarra.

<http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/4478/1/90.pdf>

MEYER, John y Natalie ALLEN

1991 A three-componente conceptualization of organizational commitment. Ontario: The University of Western Ontario. Consulta: 22 de junio de 2019.

<http://www.m5zn.com/newuploads/2015/10/04/pdf/400c5edfcd96289.pdf>

MACGREGOR, James

1978 *Transforming Leadership*. Grove Press. New York.

<https://www.amazon.com/Transforming-Leadership-James-MacGregor-Burns/dp/0802141188>

MOORE, Mark

1998 *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona: Editorial Paidós. Consulta: 27 de mayo de 2018.

<https://www.google.com/search?q=Mark+H.+Moore+Gesti%C3%B3n+Estrat%C3%A9gica+y+creaci%C3%B3n+de+valor+en+el+sector+p%C3%ABlico+Barcelona.+Paidos&oq=Mark+H.+Moore+Gesti%C3%B3n+Estrat%C3%A9gica+y+creaci%C3%B3n+de+valor+en+el+sector+p%C3%ABlico+Barcelona.+Paidos&aqs=chrome..69i57.1799j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2014 *Decreto Legislativo N°25650*. Lima, 20 de diciembre. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-ley/10845-decreto-ley-n-25650/file>



#### MINISTERIO DE EDUCACION (MINEDU)

2016 *Currículo Nacional de la Educación Básica. Aprobado el 03 de julio de 2016 mediante Resolución Ministerial N° 286-2016-Minedu. Consulta: 2 de diciembre de 2018.*

<http://www.minedu.gob.pe/curriculo/>

#### MINISTERIO DE SALUD

2013 *Decreto Legislativo N°276. Lima, 12 de setiembre. Consulta: 20 de agosto de 2019.*

<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/DLeg%20276.pdf>

2014 *Resolución Ministerial N°626-2014-MINSA. Lima, 19 de agosto. Consulta: 20 de agosto de 2019.*

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/201813/198578\\_RM626\\_2014\\_MINSA.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/201813/198578_RM626_2014_MINSA.pdf)

2017 *Decreto Legislativo N°30453. Ley del Sistema Nacional de Residentado Médico (SINAREME).Lima, 2 de marzo. Consulta: 20 de agosto de 2019.*

<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-n-30453-decreto-supremo-n-007-2017-sa-1492036-2>

2017 *Plan estratégico institucional del Ministerio de Salud .Consulta: 20 de agosto de 2019.*

<https://www.minsa.gob.pe/transparencia/index.asp?op=1002>

2018 *Plan Operativo Institucional 2018 del Ministerio de Salud .Consulta: 20 de agosto de 2019.*

<https://www.minsa.gob.pe/transparencia/index.asp?op=1404>

2018 *Resolución Ministerial N°466-2018-MINSA*. Lima, 18 de mayo.  
Consulta: 20 de agosto de 2019.

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/201813/198578\\_RM626\\_2014\\_MINSA.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/201813/198578_RM626_2014_MINSA.pdf)

MIRÓ, Josefina

2018 “¿Cuál es el futuro de la reforma del servicio civil?” *El Comercio*. Lima, 18 de febrero. Consulta: 16 de setiembre de 2018.

<https://elcomercio.pe/economia/futuro-reforma-servicio-civil-notic>

ORTIZ, Ernesto

2014 “Max Weber y la Burocracia” Consulta: 12 de noviembre de 2018,

<http://www.colloqui.org/colloqui/2014/3/16/max-weber-y-la-burocracia>

OTERO FERNANDEZ, Álvaro

2018, “¿La capacitación es gasto o inversión?”. *Instituto Gandhi* Consulta: 21 de noviembre de 2018.

<http://www.infocapitalhumano.pe/recursos-humanos/articulos/la-capacitacion-es-gasto-o-inversion/>

PEASE, Henry

2003 *La Autocracia Fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: Fondo de Cultura Económica.

PÉREZ, José

2004 *Gestión por Procesos, como utilizar ISO 9001:2000 para mejorar la gestión de la organización*. Madrid: Editorial ESIC.

PORTER, Michael

2018 “Entrevista: Michael Porter: Líder mundial de estrategia”. *Mundo Ejecutivo*. Consulta: el 15 de febrero de 2019.

<http://mundoejecutivo.com.mx/management/2018/11/08/liderazgo-segun-michael-porter/>

#### PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTRO

1991 *Decreto Legislativo N°051-91-PCM*. Lima, 08 de marzo. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<http://200.48.60.135/public/archivos/normas/civil/remuneraciones/DS051PCM.pdf>

2008 *Decreto Legislativo N°1023*. Lima, 21 de junio. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/DLeg%201023.pdf>

2008 *Decreto Legislativo N°075-2008-PCM*. Lima, 25 de noviembre. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<https://www.minsa.gob.pe/transparencia/Archivos/CAS/DS075-2008.pdf>

2013 *Decreto Supremo N°004-2013-PCM*. Lima, 09 de enero. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>

2013 *Decreto Legislativo N°1153*. Lima, 12 de setiembre. Consulta: 20 de agosto de 2019.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-la-politica-integral-de-compe-decreto-legislativo-n-1153-987016-1/>

PUYOL GONZALES, Ángel

2006 “Filosofía del Mérito”. *Contrastes, Revista Internacional de Filosofía*. Volumen XII. Consulta: 28 de agosto de 2018.

<http://www.uma.es/contrastes/pdfs/012/09angelpuyol.pdf>

RIASCOS, José

2006 “De la estructura por funciones al enfoque basado en procesos y a la visión sistémica de la organización”. *Ciencias Estratégicas*. Medellín. Consulta: 2 de diciembre de 2018.

<https://www.redalyc.org/pdf/1513/151320329003.pdf>

RIZZO, Natalia

2018 Funcionarios públicos de elite. La creación del *Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina*. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 52, pp. 82-105. Consulta: 05 de diciembre de 2018.

<http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a05>

ROCA, Juanma

2012 “Cuando el líder hizo historia al narrar su historia”. *Revista de Comunicación*. Madrid, número 25, pp. 46 -50. Consulta: 05 de diciembre de 2018.

RUMELT, Richard

1995, *Precis of Inertia and Transformation*.

<https://pdfs.semanticscholar.org/a511/7e44048019078482fec9352f72b4f4158976.pdf>

SALAZAR, Aníbal

2015 "Informe Especial: La descentralización y sus expresiones de fracas".  
*Actualidad Gubernamental*, número 82.

SARABIA, José y Concepción LÓPEZ

1991 *Liderazgo corporativo: Una reflexión ante los nuevos entornos*.  
Consulta: el 05 de agosto de 2016.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/786051.pdf>

SCHRÖDER, Peter

2006 *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. Mexico:  
Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional América Latina.  
Consulta: el 25 de noviembre.

SEN, Amartya

1995 *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Economía.

SERRANO, Alfonso

2003 *Mauro el camino de líder*. Barcelona: Editorial ROBINBOOK.

<http://reial.org/uploads/biblioteca/44dbee76837e79a6c07bb8219d021843.pdf>.

STRAZZA, Luciano

2014 *Diagnostico institucional del servicio civil en América Latina-Colombia Banco Interamericano de Desarrollo*. Consulta: 25 de noviembre de 2018.

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/13801/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-colombia>

SÚ, Cynthia

2015 "XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública" Ponencia llevada a cabo en Lima, Perú, del 10 al 13 de noviembre de 2015.

<https://www.clad.org/congresos/congresos-anteriores/xx-congreso>.

TREFOGLI, Guillermo

2013 *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público: Estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimiento en el servicio civil peruano*. Tesis para optar el grado de Licenciatura. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2016 Resolución del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional emitido el 26 de abril de 2016. Expedientes 0025-2013-PI-TC; 0003-2014-PI-TC; 0008-2014-PI-TC; 0017-2014-PI-TC.

TORRES, Víctor

2016 *La implementación de la Ley SERVIR durante el periodo 2013-2016: Un análisis de los factores que explican los avances en el proceso de transito de los Ministerios*. Tesis para optar el grado de Maestría. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Post Grado.

VELÁSQUEZ, Aníbal, Dalia SUAREZ y Edgardo NEPO

2016 "Reforma del sector salud en el Perú: derecho, gobernanza, cobertura universal y respuesta contra riesgos sanitarios". *Revista Peruana de medicina Experimental y Salud Publica*.

<https://rpmesp.ins.gob.pe/index.php/rpmesp/article/view/2338/2313>.

VICHER, Dina

2007 "Ensayo "la reforma neogerencial en Nueva Zelanda". *Scielo*, Consulta: el 25 de noviembre de 2018.



[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352007000300007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352007000300007)

YAMADA, Gustavo y Ricardo MONTERO

2011 *Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

<http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/dyp-50.pdf>



## ANEXOS

### ANEXO 01

**Producto:** Aplicativo informático (App) del Servicio Civil que tiene como propósito de poner alcance de los gestores, servidores y público en general información importante y oportuna a bajo costo que incluye un simulador de beneficios en caso optar por el nuevo régimen.

**Módulos:**

1. Definición del servicio civil
2. Material bibliográfico relacionado al servicio civil
3. Instrumentos para la implementación del servicio civil
4. Material educativo y comunicacional
5. Consultas frecuentes
6. Simulador de beneficios de la LSC



## ANEXO 02

### LEY QUE APRUEBA EL TRABAJO Y DE CARRERA DEL SERVIDOR DE SALUD

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### I. JUSTIFICACIÓN

La salud es un derecho constitucional. Por ello, es importante mejorar la eficiencia y calidad de los servicios de salud. Es un rol fundamental del Estado peruano. Para ello, se requiere de recursos humanos idóneos en los establecimientos de salud donde desarrollen sus acciones de acuerdo a sus capacidades y competencias adquiridas para contribuir a optimizar la producción de servicios de salud, la cobertura y la calidad de la atención. La finalidad es alcanzar los objetivos sectoriales y el logro de las políticas de salud.

En ese contexto, se requiere que los recursos humanos disponibles, se encuentren ubicados en los puestos adecuados desarrollando sus actividades en funciones de su formación y las necesidades de los servicios de salud de calidad y oportunidad que demanda la población, principalmente de la más excluida. En el sector, los recursos humanos están conformados por diversos profesionales, técnicos y auxiliares en los diferentes subsectores, con predominio del subsector público.

Conforme se ha descrito en el sector salud laboran servidores, comprendidos en el régimen especial de la Ley N°28561 y en el ámbito de la Ley N°23536. Por otra parte, existen servidores que laboran en régimen general del Decreto Legislativo Leg. N°276 y servidores están inmersos en el Decreto Legislativo. N°1057 (CAS). Asimismo, el Decreto Legislativo N°1153 regula las compensaciones y entregas económicas para el personal de la salud que pertenecen al régimen especial pero que supletoriamente se rige por el Decreto Legislativo N°276 por el vacío normativo existente en las normas especiales. También, existe el caso de los funcionarios públicos y directivos cuyos ingresos se regulan por diversas normas tales como: Ley N° 30057 (Ley del Servicio Civil), Decreto Ley N° 25650 (FAG) Ley N° 29806 (PAC), D. Leg N° 1057 (CAS), cada una de las leyes establecen montos de pago diferentes según escala o criterios establecido en cada norma, así un mismo cargo desarrollando similares funciones.

La superposición de normas trae como consecuencia derechos no reconocidos o una aplicación parcial, sobre todo, para los servidores comprendidos en la Ley N° 23536 que están excluidos del tránsito a la Ley del Servicio Civil. Esta situación será un problema para la implementación de la Ley del Servicio Civil. Por ello, la carrera meritocrática en el Ministerio de Salud no se implementará por igual para todos. Por ese motivo, se justifica impulsar una ley para el sector salud que regule, ordene e incorpore la meritocracia.

En ese contexto, la norma propuesta, permitirá que el personal, asistencial y administrativo del sector salud cuente con una norma única que ordene y regule sus deberes y derechos bajo el principio de equidad e igualdad de oportunidades. Asimismo, servirá para reconocer sus capacidades obtenidas y las funciones desarrolladas. De esta manera, se tendrá trabajadores al ser reconocidos en sus logros profesionales individuales y colectivos. Este reconocimiento redundará en la mejora de la calidad de servicios de salud. Se debe considerar que los profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales forman parte del equipo de trabajo en los servicios de salud, contribuyendo a la eficacia y eficiencia de la atención de salud.

## **II. MARCO NORMATIVO VIGENTE**

El trabajo y la carrera de los servidores del sector salud tiene relación con un conjunto de normas sobre las cuales esta iniciativa pretende incidir, entre los más importantes son los siguientes:

- Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de Carrera Administrativa.
- Ley N° 23536, que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud.
- Ley N° 26842, Ley General de la Salud.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 30895, Ley que fortalece la función rectora del Ministerio de Salud.
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil
- Ley N° 28561, Ley que Regula el Trabajo de los Técnico y Auxiliares Asistenciales de la Salud.
- Ley N° 25333, Están comprendidos dentro del alcance del inciso a artículo 9 del Decreto Legislativo 276 los profesionales titulados en los Institutos Superiores Técnicos.

- Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud.
- Decreto Legislativo N° 1153, que aprueba la Política Integral de Compensaciones y Entregas Económicas del Personal de la Salud al Servicio del Estado.
- Ley N° 27669, Ley de Trabajo de la Enfermera.
- Ley N° 27853; Ley de Trabajo de la Obstetriz.
- Decreto Legislativo N° 559, Ley de Trabajo Médico.
- Ley N° 27878, Ley de trabajo del Cirujano Dentista
- Ley N° 28173, Ley de trabajo del Químico Farmacéutico
- Ley N° 28369, Ley de trabajo del Psicólogo
- Ley N° 28847, Ley de trabajo del Biólogo
- Ley N° 28456, Ley de trabajo del Tecnólogo Médico
- Ley N° 30188, Ley de trabajo del Nutricionista
- Ley N° 30112, Ley de trabajo del Trabajador Social

### **III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

El costo de implementar la Ley en referencia es relativamente de bajo, puesto que las compensaciones y entregas económicas se rigen con propia ley (Decreto Legislativo N° 1153); sin embargo, esta ley prevé la incorporación progresiva del personal contratado a la carrera que evidentemente tiene un costo adicional.

Adicionalmente, a lo anteriormente manifestado, el trabajador nombrado participará de los procesos de progresión por concurso de méritos y los ascensos periódicos que serán un justo premio al desarrollo personal y los conocimientos adquiridos académicamente, así como la experiencia en el Sector Salud y particularmente en el servicio en el cual se desempeña que también tiene un costo económico.

Los alcances de la ley son a nivel nacional y en ello se encuentran comprendidos 25826 médicos cirujanos, 68106 otros profesionales de la salud, 54601 técnicos asistenciales, y 4899 auxiliares asistenciales haciendo un universo de 153,432 trabajadores de la salud; los conceptos anteriormente mencionados representan aproximadamente un costo total anual de 190, 139, 448.00 soles. Este es un costo razonable teniendo en cuenta que esta ley ordenará e implementará la meritocracia para el personal de la salud.

#### **IV. IMPACTO DE LA NORMA**

La norma propuesta permitirá, establecer un conjunto de deberes y derechos que actualmente se encuentra disperso en muchas normas, para este grupo de servidores el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM; la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su reglamento, de la misma manera incorporará beneficios establecidos en las leyes de trabajo de los diferentes profesionales de la salud, de esta manera establecerá una sola norma que regula el trabajo de los profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales en el sector salud, con lo cual se contribuirá al adecuado acceso a la atención de salud, a fin de lograr mejores coberturas a favor de la población más vulnerable y excluida del país.

