

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



“Facilidades y barreras en la implementación del régimen de la Ley del Servicio Civil: experiencia de la implementación en el Ministerio de Defensa - MINDEF 2020 - 2021”

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública que presenta:

José Angel Valdivia Morón

Asesora:

Cecilia Esperanza Beltrán Varillas

Lima, 2022

RESUMEN

Aplicar reformas que apunten a la modernización de la gestión pública considera un horizonte de mediano plazo para su implementación, considerando los tiempos en el proceso de elaboración de una política pública. Este reto se hace aún mayor cuando la reforma tiene como base la gestión de personas, debido a la complejidad de regímenes laborales, conceptos remunerativos, entre otros; como ocurre con la implementación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Según la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, entre los años 2013 al 2020, se han incorporado quinientos un (501) entidades al tránsito, de las cuales solo ocho (8) han culminado el proceso de tránsito de la entidad. En noviembre del 2020, el MINDEF decidió continuar el desarrollo del mencionado proceso y en el transcurso de cinco (5) meses, ha culminado la aplicación de los instrumentos establecidos por el ente rector, quedando pendiente únicamente el inicio de los concursos de selección bajo el nuevo régimen. En ese sentido, la presente investigación busca identificar cuáles han sido las facilidades y barreras que se presentaron en el MINDEF en el desarrollo del proceso de tránsito al régimen del servicio civil bajo el contexto actual; analizar las acciones que se realizaron para atender las barreras generadas durante la implementación de este; exponer las estrategias que se desarrollaron para generar facilidades a la ejecución y desarrollo del proceso; y plantear recomendaciones para el impulso del tránsito, desde los subsistemas del proceso de gestión de recursos humanos.

Es así como a partir de un método de carácter exploratorio-descriptivo a través del análisis de entrevistas individuales se identificó que entre los factores que propiciaron la celeridad del proceso de tránsito se encuentran el apoyo político de la alta dirección y la gestión operativa de recursos humanos en la planificación e implementación de estrategias de difusión y comunicación. Por otro lado, entre las barreras presentadas se encontró a la presencia de personal de la carrera militar en puestos con funciones de carácter civil, contar con documentos de gestión desactualizados, y la resistencia al cambio de los servidores de la entidad, entre otros. La descripción de estas facilidades y barreras presenta un punto de partida referencial para la implementación del proceso en otras entidades con características similares. La investigación y análisis de los factores mencionados es útil para que las entidades cuenten con buenas prácticas que les permitan generar estrategias y espacios para facilitar la implementación del proceso; y también para que conozcan las posibles barreras y cómo podrían ser mitigadas durante la aplicación de las herramientas de tránsito.

ÍNDICE

	Pág.
Carátula	i
Resumen	ii
Índice	iii
Lista de Tablas	vi
Introducción	1
CAPÍTULO I	
ESTADO DE LA CUESTIÓN	8
1.1. El servicio civil en América Latina	8
1.1.1 El diagnóstico del servicio civil en la región	8
1.1.2. Las oportunidades de mejora de servicio civil	12
1.2. El servicio civil en Perú	14
1.2.1. ¿Qué es y quiénes conforman el servicio civil peruano?	15
1.2.2. La evolución del servicio civil en el Perú	16
1.2.3. Los intentos de reforma del servicio civil en el Perú	17
1.3. La actual reforma del servicio civil	18
1.3.1. SERVIR y la nueva reforma del servicio civil en el Perú	19
1.3.2. Los avances en la implementación del proceso de tránsito al nuevo régimen del servicio civil	20
1.4. Factores que pueden delimitar o minimizar el esfuerzo para lograr el tránsito al servicio civil, por parte de las entidades de la administración pública	24
1.4.1. Falta de reglamento de compensaciones para gobiernos locales	24
1.4.2. Publicación de la Ley N° 31131	25
1.4.3. Dificultad en la aplicación de las herramientas de tránsito	26
1.4.4. Temor a los “despidos” por rendimiento	28
1.4.5. Alta rotación de la capa directiva	29

1.4.6. Falta de alineamiento con el Reglamento de Organización y Funciones	30
1.5. Marco contextual de los recursos humanos en el MINDEF	31
1.5.1. Reseña institucional	31
1.5.2. Estructura organizacional y de recursos humanos	31
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO	33
2.1. El ciclo de desarrollo de una política pública	33
2.1.1. El concepto de política pública	34
2.1.2. La formulación de una política pública	36
2.1.3. La implementación de una política pública	37
2.1.4. La evaluación de una política pública	41
2.2. El Servicio Civil como una política pública peruana	42
2.2.1. El Servicio Civil como un sistema de gestión de los recursos humanos	42
2.2.2. La política pública del servicio civil	45
CAPÍTULO III	
DISEÑO METODOLÓGICO	47
3.1. Tipo de investigación y diseño metodológico	47
3.2. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	48
3.3. Levantamiento de información y procedimiento	50
CAPÍTULO IV	
RESULTADOS	53
4.1. Barreras durante la implementación de las herramientas de tránsito en el MINDEF	55
4.1.1. La presencia de personal de carrera militar	55
4.1.2. La rotación en el régimen del personal militar	58
4.1.3. Documentos de gestión desactualizados	59
4.1.4. Otras barreras identificadas	60
4.1.5. Acciones tomadas para mitigar las barreras encontradas	61

4.2. Facilidades a la ejecución y desarrollo del proceso de tránsito al régimen del servicio civil	63
4.2.1. El apoyo político de la Alta Dirección	63
4.2.2. Gestión operativa de la Dirección General de Recursos Humanos	64
CONCLUSIONES	67
RECOMENDACIONES	70
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
ANEXOS	79



LISTA DE TABLAS

Tabla 1:	Avances numéricos de entidades respecto de las etapas de tránsito	21
Tabla 2:	Avance de entidades por fase y herramientas aprobadas desde el 2013 al 2020	22
Tabla 3:	Servidores y entidades que se encuentran bajo la Ley del Servicio Civil	22
Tabla 4:	Avance de nivel local respecto de los otros niveles (al 2020)	25
Tabla 5:	Comparativo de directivas derogadas y vigentes respecto del proceso de tránsito	27
Tabla 6:	Distribución de recursos humanos por régimen laboral	32
Tabla 7:	Modificaciones normativas	47



INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del problema

Para que el Estado pueda cumplir sus fines y objetivos principales, vinculados a la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos y generar beneficios para ellos; es indispensable la labor e interrelación de las entidades públicas a través de un actuar generado y enmarcado en las políticas gubernamentales establecidas. Así, la gestión pública se refiere a todas aquellas acciones mediante las cuales las entidades logran sus objetivos y metas. En ese sentido, la gestión pública está conformada por las instituciones y sus correspondientes procesos a través de los cuáles se diseñan e implementan políticas, se brindan bienes y servicios y se aplican regulaciones al uso de recursos para alcanzar un fin colectivo.

Ahora bien, la transformación e impacto de la economía mundial, y el avance de la globalización, genera continuos cambios en la sociedad que conllevan a buscar la constante modernización de la gestión pública para atender las nuevas demandas existentes. Así, desde la década de los 70 del siglo XX, el modelo de gestión del sector público ha seguido una lógica orientada al ciudadano (Olías De Lima 2001). Ello, motivado por la tendencia de que los ciudadanos miden el desempeño de las organizaciones del Estado con criterios de mercado. En efecto, la preocupación de los ciudadanos está ahora marcada por criterios de eficacia, eficiencia, equidad y economía. Así, para Echebarría y Mendoza (1999), a este cambio en el estilo de gestión se le denominó Nueva Gestión Pública (NGP), orientada a llevar las mejores prácticas del mundo empresarial al Estado.

Sin embargo, y a pesar de una transformación profunda de los países de la región en los últimos años y a la fuerte demanda de la ciudadanía por contar con gobiernos más productivos y transparentes; el sector público parece no haberse adaptado lo suficiente a los cambios, manteniendo rezagada la confianza en las instituciones públicas (BID, 2014). En el Perú es recién a partir del año 2002, y luego de algunos intentos fallidos de reforma, que se empieza a gestar un proceso institucionalizado de modernización de la gestión pública con la

publicación de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 030-2002-PCM.

Es así como, a partir del 2002, se empiezan a desarrollar una serie de iniciativas vinculadas a aplicar reformas que apunten a la modernización de la gestión pública. Una de las iniciativas se presentó en el año 2008, mediante el Decreto Legislativo N° 1023 que creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, como el ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, con el objetivo de fortalecer el servicio civil peruano para la mejora de la administración pública, lo que permitiría contar con personas idóneas que trabajarán para generar valor público a la sociedad a través de un sistema meritocrático, transparente y en igualdad de oportunidades.

Seguidamente en el año 2013, como continuación del proceso de reforma, se promulga la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, tratando de solucionar los problemas y brechas existentes en la gestión pública para tener servidores públicos idóneos que sean adecuadamente remunerados y comprometidos en brindar servicios de calidad a los ciudadanos. Es así como la Ley del Servicio Civil se constituye como una de las reformas más anheladas de los últimos años, estableciendo, entre otros temas, un régimen único para las personas que trabajan en el Estado.

Hoy ya han pasado cerca de 8 años de la formulación de la Ley del Servicio Civil, sin embargo, no se ve un avance significativo en su implementación. Según la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, entre los años 2013 al 2020, se han incorporado quinientos un (501) entidades al tránsito, de las cuales solo ocho (8) han culminado el proceso de tránsito de la entidad y han iniciado los concursos públicos para el tránsito de sus servidores a este régimen. En ese sentido, se hace necesario analizar los motivos y dificultades en la implementación de la política pública del servicio civil.

En noviembre del 2020, el Ministerio de Defensa (MINDEF) decidió continuar el desarrollo del proceso de tránsito al régimen del servicio civil y en el transcurso de cinco (5) meses, ha culminado la aplicación de los instrumentos de tránsito establecidos por el ente rector en la materia, quedando pendiente únicamente el inicio de los concursos de selección bajo el nuevo

régimen. En ese sentido, la presente investigación busca responder a las siguientes preguntas directrices:

1.1.1 Pregunta principal:

- ¿Cuáles han sido las facilidades y barreras que ha tenido el MINDEF durante el desarrollo de todo el proceso de tránsito?

1.1.2 Preguntas específicas:

- ¿Cuáles han sido las estrategias que desarrolló el MINDEF para generar facilidades a la ejecución y desarrollo de todo el proceso de tránsito en 5 meses?
- ¿Cuáles han sido las barreras que ha tenido que enfrentar el MINDEF para la implementación del proceso de tránsito?
- ¿Cómo se enfrentaron/mitigaron las barreras existentes para el éxito del proyecto?

1.2 Hipótesis

El escenario ideal para que se pueda implementar una política pública es disponer de la capacidad, de la autoridad y de los recursos que permitan dicha implementación (Roth, 2002). En ese sentido, el cambio de gestión que se dio en el MINDEF en los últimos meses (diciembre de 2020) propició el ambiente necesario para efectuar acciones que permitieron acelerar la implementación del proceso de tránsito al régimen del servicio civil a través de los siguientes factores:

- El apoyo político de la alta dirección de la entidad, generado por el interés de la actual ministra para la implementación de un servicio civil meritocrático en el ministerio.
- La gestión operativa de la Dirección General de Recursos Humanos para la planificación e implementación de estrategias de difusión y comunicación interna, lo cual parte del conocimiento en el proceso de tránsito de la gestión actual.

En lo que respecta a las barreras presentadas en el proceso de tránsito, estas se encuentran vinculadas principalmente a la resistencia al cambio de las personas que trabajan actualmente en la entidad y que ven un riesgo en el proceso de tránsito, lo cual se encuentra sumado a:

- La presencia de personal de carrera militar en puestos con funciones administrativas de carácter civil, lo que dificulta la identificación de funciones y establecimiento de los requisitos necesarios durante la elaboración de los perfiles de puesto idóneos para la entidad.
- La rotación en el régimen del personal militar, que, por su propia naturaleza, debe desplazarse en el corto y mediano plazo.
- Contar con documentos de gestión desactualizados que generan demoras en la alineación con los nuevos documentos de tránsito.

1.3 Justificación

Cuando se habla del ciclo de las políticas públicas se propone una secuencia lógica que va desde la identificación del problema y la formulación de soluciones, pasando por la toma de decisiones y la implementación, hasta llegar a la evaluación de las soluciones planteadas. En ese ciclo, si bien la implementación es una fase más, es la clave para garantizar el funcionamiento de la solución planteada. Durante la fase de implementación, la política redactada en papel se transforma en hechos concretos que afectan el actuar de las entidades públicas y por consecuencia el valor y el servicio brindados al ciudadano. Es así como según Pressmann y Wildavsky (1998: 327, Citado por Roth, 2002), tener a menos la implementación es dejar de lado que *“la política de implementación es la determinante definitiva del resultado”* de una decisión.

En ese sentido y debido a la envergadura y heterogeneidad característica de las instituciones de la administración pública peruana, la ejecución de las políticas públicas requiere de una revisión y análisis de la “implementabilidad” de las mismas con el fin de conocer si se requieren adaptaciones a las distintas realidades existentes y maximizar las probabilidades de éxito en la implementación y logro de los objetivos establecidos por estas.

Por otro lado, la reforma del servicio civil es una política pública relativamente nueva, por lo que existe poca bibliografía referente a su implementación, sobre todo analizada desde el punto de vista de las variables que podrían afectar positiva o negativamente el avance en el proceso de tránsito de una entidad pública. Considerando la información disponible a nivel

bibliográfico, las investigaciones se centran en el avance general del proceso de tránsito en su conjunto como una política pública implementada a nivel nacional, sin considerar las características específicas a través de estudios de caso que puedan servir como línea base de casos de éxito para las demás entidades que tienen la intención e interés de iniciar el proceso.

Es en ese contexto que la presente investigación busca identificar y describir aquellas facilidades y barreras que se presentaron durante la aplicación de las herramientas de tránsito para la implementación del régimen del servicio civil en el MINDEF, con la intención de que sirva como punto de partida referencial para la implementación del proceso de tránsito en otras entidades que cuenten con una cantidad considerable de puestos de carrera especial, tal y como son el Ministerio de Salud, el Ministerio del Interior, entre otros. La elección de este ministerio se realiza por interés personal del autor al formar parte de la alta dirección de la entidad y haber estado involucrado como presidente de la Comisión de Tránsito, desde el año 2020, en todo el proceso de implementación que culmina en el primer semestre del año 2021.

A esto se le suma que actualmente no hay ninguna entidad pública que haya culminado su proceso de tránsito y que cuente con una combinación de personal de regímenes para el servicio civil y personal de carreras especiales, por lo que resulta de suma importancia sistematizar la experiencia del MINDEF para que sirva como modelo a seguir para las demás entidades con características similares. La investigación y análisis de los factores mencionados, es útil para que las entidades públicas cuenten con buenas prácticas que les permitan generar estrategias y espacios para facilitar la implementación del proceso; y también para que conozcan las posibles barreras y cómo podrían ser mitigadas durante la aplicación de las herramientas de tránsito.

1.4 Objetivos de la investigación

1.4.1 Objetivo general: Conocer las facilidades y barreras que se presentaron en el MINDEF en el desarrollo del proceso de tránsito al régimen del servicio civil bajo el contexto actual.

1.4.2 Objetivos específicos:

- Identificar las barreras que se presentaron durante la implementación de las herramientas de tránsito.
- Analizar las acciones que se realizaron para atender las barreras generadas durante la implementación del régimen.
- Exponer las estrategias que se desarrollaron para generar facilidades a la ejecución y desarrollo del proceso de tránsito al régimen del servicio civil.

El presente trabajo de tesis ha sido estructurado en 4 capítulos que permiten abordar los objetivos planteados. En el primer capítulo se da a conocer los avances en lo que respecta al estado de la cuestión del objeto de estudio, empezando por el estado situacional del servicio civil en la región, para luego enfocarse en el servicio civil peruano y sus principales intentos de reforma y finalizar con los hallazgos respecto de la implementación de la actual reforma del servicio civil a través de la implementación del proceso de tránsito al régimen de la Ley N° 30057, Ley del servicio civil.

El segundo capítulo presenta los principales enfoques teóricos respecto de la fase de implementación de políticas públicas a nivel general para luego pasar a la aproximación teórica respecto de la implementación de reformas en el servicio civil. Además, se brinda el contexto necesario para comprender los lineamientos que deben seguir las entidades públicas para implementar el proceso de tránsito al régimen del servicio civil, lo cual servirá de base para el análisis de los capítulos posteriores.

En el tercer capítulo se presenta el diseño metodológico de la investigación, que contiene y donde se especifican los instrumentos cualitativos utilizados para hacer el trabajo de campo e identificar aquellas variables que representan las facilidades y barreras a las que tuvo que enfrentarse el equipo a cargo de la implementación del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en el MINDEF.

En el cuarto capítulo se muestran los resultados obtenidos de la investigación y el trabajo de campo, conteniendo información descriptiva de las facilidades y barreras encontradas. A partir de los resultados obtenidos, se retoman las hipótesis presentadas y se hace una breve reflexión con respecto al objeto de estudio.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones generales para la conducción del proceso de tránsito al régimen del servicio civil, dando a conocer las lecciones aprendidas del MINDEF para motivar la implementación de acciones que permitan a las entidades adecuar y acelerar su proceso de tránsito; y así, darle continuidad y lograr el objetivo de la política pública del servicio civil peruano.



CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN

En este capítulo se busca dar a conocer los avances en lo que respecta al estado de la cuestión del objeto de estudio, empezando por el estado situacional del servicio civil en la región, para luego enfocarse en el servicio civil peruano y sus principales intentos de reforma y finalizar con los hallazgos respecto de la actual reforma del servicio civil a través de la implementación del proceso de tránsito al régimen de la Ley N° 30057, Ley del servicio civil.

1.1. El servicio civil en América Latina

En este subcapítulo se presentará la investigación existente acerca de la situación actual del servicio civil en la región, explicando sus características y los intentos de reforma a través de políticas vinculadas a los recursos humanos de las instituciones públicas. Esto brindará información de las principales estrategias aplicadas en la región para la implementación de la reforma objeto del estudio.

1.1.1. El diagnóstico del servicio civil en la región

Desde la década de 1970, el modelo de gestión del sector público ha seguido una lógica orientada al ciudadano (Oliás De Lima 2001); en donde los ciudadanos miden el desempeño de las instituciones públicas con criterios de mercado, buscando que sus instituciones cumplan con ser eficaces, eficientes y productivas, a esto se le llama también, según Echebarría y Mendoza (1999), la Nueva Gestión Pública (NGP), orientada a llevar las mejores prácticas del mundo empresarial al Estado.

Así, a nivel de la región, los países están apostando por la reforma del servicio civil como un factor determinante en la capacidad institucional del Estado. El servicio civil se define como el *“conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en*

el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general” (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003).

Hace 20 años, el campo de estudio del servicio civil en la región era bastante limitado. En un esfuerzo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por crear espacios donde se pueda ampliar y profundizar el diálogo entre los países de la región, así como intercambiar experiencias; es que se crea el Diálogo Regional de Política en 1999 con siete redes especializadas en las que se invita a participar a aquellos funcionarios encargados de tomar decisiones y diseñar políticas públicas en países de América Latina y el Caribe (Echabarría, 2006).

En el 2001, y sin un modelo comparativo claro, se publica los resultados preliminares de un estudio que analiza los sistemas de Servicio Civil actuales en los países de América Latina y el Caribe, con el objetivo de comparar los avances conseguidos por estos países en la implementación de regímenes basados en el mérito, capacidad, transparencia, entre otros (Oszlak, 2001). Al respecto, el estudio concluye de manera preliminar que un buen número de países han incluido reformas del servicio civil en la legislación vigente, a través de leyes del servicio civil, función pública, o de manera más genérica, leyes de reforma y modernización del estado. Sin embargo, estas no llegaron a ser aplicadas a través de sistemas meritocráticos en donde se pueda evidenciar políticas de carrera y/o equidad a nivel de una política salarial. A pesar de ello, la reforma como modelo, logró instalarse en la agenda política de los países de la región, y el financiamiento y apoyo de los organismos internacional ha promovido iniciativas para su desarrollo.

A partir del 2004, y ya con un modelo comparativo desarrollado por Francisco Longo (2003), es que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) empieza a efectuar de manera más sistemática el diagnóstico institucional de los servicios civiles en América Latina, tanto a nivel individual por país, como también a nivel comparativo de los países participantes. Al respecto, en el 2004 como una primera oportunidad de diagnóstico comparativo, es que el análisis se hizo en base a cinco (5) índices: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora; y a su vez, algunos de estos índices, se clasifican en sub índices para facilitar el análisis.

A continuación de manera concisa se exponen los principales aspectos en materia del servicio civil, de un determinado espacio temporal, aplicados a varios países de la región (América Latina):

- En Argentina, si bien hubo intentos de reforma y de organizar una única carrera administrativa que respete los principios meritocráticos, estos principios se fueron dejando de lado, ya que no se siguió una estrategia clara, ni se presentó un liderazgo sólido y permanente sobre estos. Así, en un escenario político incierto y un escenario económico en proceso de restablecimiento, podemos afirmar que el servicio civil se caracterizaba por: una ausencia en la estrategia de dirección para gestionar a los recursos humanos; la politización en la toma de decisiones vinculadas a los recursos humanos; y la existencia y permanencia de una cultura altamente burocrática.
- Bolivia, tiene como aspecto a resaltar que desde la mitad de los años '80 hubo intentos de reformas con énfasis en principios meritocráticos; por tanto, en el contexto de tiempo señalado previamente, se dio prioridad a la integridad y meritocracia, y en líneas generales los casos de mayor éxito fueron en entidades de sistemas autárquicos. No obstante, no se evidenció carrera ni política salarial.
- Brasil fue un referente marcado por la fuerte burocracia estatal, con atención al mérito para la contratación de personal y la tecnificación de los puestos.
- Chile presentó estabilidad económica y política, por lo cual fue referente para el planteamiento del servicio civil. Por otro lado, respecto de los índices de diagnóstico han arrojado ser positivos por sus sistemas y procesos fuertes en materia de recursos humanos.
- Colombia aprobó diferentes dispositivos legales a favor del personal, y así posteriormente se fueron creando modelos y organismos en pro de la carrera

pública. No obstante, se evidencia aún sistemas y procesos respecto de los recursos humanos medianamente estratégicos, en el sentido que persiste una cultura burocrática y clientelística.

- Costa Rica, en ese entonces, se le reconocía prácticas democráticas; por otro lado, punto peculiar es mencionar que tiene un Ministerio de Transformación del Estado, por el cual se precisan aspectos normativos y regulatorios en la materia; no obstante, el sistema se presentaba fragmentado por la disparidad de regímenes.
- Ecuador presentó un sistema con prácticas clientelistas y diversidad de regímenes, a pesar de presentar intentos de reforma desde fines de los noventa. En resumen, se evidenció en la ausencia de estrategia en las prácticas y políticas de recursos humanos.
- El Salvador, contó con el apoyo del Banco Mundial (BM), que aportó un fondo para la modernización de recursos humanos, entre otros aspectos importantes. Destaca los manuales de perfiles de puestos y perfiles de competencias; y un marcado límite presupuestario para la gestión de la compensación.
- En México, en el contexto del estudio, se encontraba con una economía de desarrollo intermedio, y tenía una cultura clientelística. Los procesos en relación con los recursos humanos eran incipientes; y lo valorable es la aplicación de los concursos públicos de mérito.

De los diferentes estudios y análisis realizados a los servicios civiles de la región, y dado que ahora se cuenta con un marco general y estandarizado de análisis; en líneas generales se puede agrupar a los países por niveles de desarrollo de sus servicios civiles. *“En ese sentido, en la región, existen tres grupos: 1) burocracias más avanzadas, con prácticas de mérito con flexibilidad, como Brasil, Chile y, en menor medida, Costa Rica; 2) un nivel de desarrollo intermedio en los que coexisten islas de alta profesionalización con prácticas clientelares no erradicadas (Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina) y 3) un tercer grupo de países con*

burocracias que muestran escasa presencia de criterios de mérito y persistencia de decisiones clientelares (Perú, República Dominicana, Ecuador, Paraguay, Nicaragua, El Salvador, Guatemala)” (Iacoviello y Zuvanic, 2015).

1.1.2. Las oportunidades de mejora del servicio civil

Desde la década de los 90, los países de América Latina han tenido diversas y profundas transformaciones, lo que afecta a las instituciones gubernamentales y a todo el aparato estatal. Las reformas del Estado han producido cambios de gran envergadura, lo que nos lleva a pensar y analizar si se han generado cambios más profundos a nivel del diseño e implementación de políticas públicas que tienen como fin mayor mejorar la calidad del servicio a los ciudadanos. Al respecto, y de acuerdo con los análisis realizados sobre el servicio civil de la región, *“aunque muchos países se plantearon una agenda específica de reformas administrativas, el efecto ha sido marginal y no ha sido capaz de tener resultados resaltantes sobre la eficacia y capacidad de la administración pública”*. (Del Campo y Hernández, 2015).

Así, las administraciones de la región se siguen caracterizando por no tener la suficiente autonomía ni capacidad técnica, lo que impide la reducción de la burocracia, y del gasto público. Al respecto, del análisis realizado a los diagnósticos desarrollados; Cortázar, La fuente, Longo y Schuster (2015), concluyen que, si bien cada país de la región cuenta con diferentes bases, y dado a que no existe una única receta, es importante que cada uno de estos países trabaje en aquello que tiene pendiente para incrementar sus niveles de desarrollo. Para ello, los autores mencionados proponen 10 tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina como se muestran de manera resumida a continuación:

- Incorporar medidas de mayor flexibilidad en la gestión de recursos humanos. Así, se debe lograr dotar de una mayor flexibilidad a los líderes en la gestión de recursos humanos, lo cual forma parte de los objetivos presentados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que sigue siendo la hoja de ruta utilizada por la mayoría de los gobiernos de la región para generar e implementar la reforma de sus servicios civiles,

y cuyo éxito de implementación es medido por la institucionalización de las reformas (Longo, 2005).

- Reducir el enfoque que existe en procedimientos uniformes y centralizados que se utilizan para ser aplicados a todas las entidades de manera genérica; y dejar que las instituciones desarrollen y sigan sus propias pautas para gestionar al personal idóneo para sus necesidades. En ese sentido, se deben equilibrar los beneficios y efectos contraproducentes que pueden generar la uniformidad y centralización. Al respecto, demasiada centralización puede generar burocracia, sobrerregulaciones e instrumentos de control, en lugar de dedicarse a incentivar la adopción de los cambios. Por ello es necesario incentivar y fortalecer la descentralización de la gestión de recursos humanos e involucrar a todos los directivos en la gestión de las personas que tienen a cargo, otorgándoles las facultades para ello.

Introducir, de manera progresiva, sistemas laborales más abiertos y flexibles para ciertos sectores o profesionales, creando modelos mixtos que proporcionen una mayor apertura.

- Fortalecer a la capa directiva para el impulsar y asentar las reformas orientadas a la profesionalización, basado en el mérito, la transparencia e idoneidad.
- Implementar sistemas de gestión e información que ayuden en la optimización de la gestión interna institucional. Al respecto, se presentan la necesidad de implementar y hacer un uso cada vez más continuo y eficiente, de plataformas informáticas que faciliten el trabajo operativo en la gestión de los recursos humanos.
- Implantar la gestión por competencias, considerando que los modelos de competencias empiezan a tener cada vez mayor presencia en la elaboración de cargos y perfiles, así como en los demás procesos de recursos humanos y principalmente en aquellos vinculados a la incorporación de personal. Ahora bien, para gestionar por competencias es importante considerar las capacidades de los integrantes de la

organización, ya que gestionarlas requiere de nuevas capacidades que suelen ser más demandantes que las vinculadas a la gestión tradicional de recursos humanos.

- Vincular la gestión del rendimiento a las metas de la institución, representa una forma en que las personas se concentren en las prioridades organizacionales y se cree valor para la organización, en tanto se prioriza la gestión por resultados.
- Mejorar la gestión de las compensaciones del personal, pues más allá de los procesos meritocráticos y transparentes de incorporación de personal, las remuneraciones deben administrarse con equidad, coherencia con la responsabilidad de los puestos y deben ser competitivas, sólo así se podrá atraer y retener al personal idóneo para las organizaciones.
- Mejorar la gestión de las compensaciones para contener las demandas salariales de la PEA. Al respecto, existen algunos países en la región en los que la situación fiscal representa un arduo desafío, y en los cuales hay procesos de profesionalización primitivos; en ellos es muy probable que las reformas se orienten a lograr una mayor eficiencia, con la intención de contar con una carga de salarios que sea fiscalmente sostenible. Por ello en los países de la región el reto es mayor, en tanto la implementación de sistemas de profesionalización y meritocracia que ayuden a mejorar los resultados, son limitados por los escasos recursos fiscales y la alta demanda ciudadana.
- Crear programas específicos destinados a la captación y retención de jóvenes para trabajar en las instituciones públicas.

1.2. El servicio civil en Perú

En este subcapítulo se presentará la información existente acerca del análisis histórico del servicio civil en el país, primero a través de la definición del servicio civil peruano y una aproximación de su situación actual, para luego conocer los intentos de reforma que se dieron a través del tiempo.

1.2.1. ¿Qué es y quiénes conforman el servicio civil peruano?

En el 2019 el Perú tenía un aproximado de 1 millón 454 mil servidores civiles (Servir: 2021). Así, en concordancia con la definición establecida por el Sistema Administrativo de Recursos Humanos y la Ley del servicio civil¹, el servicio civil está compuesto por todas las personas que trabajan en las entidades públicas y que de esa manera prestan servicios al Estado.

En el Perú, la prestación de servicios al Estado se regula mediante relaciones de trabajo a través de un conjunto de leyes y normas que, si bien tienen su origen desde los inicios de la República, es recién a partir de la Ley N° 11377, Ley del Estatuto y Escalafón del Servicio Civil (promulgada en 1950 y que estuvo vigente por más de 30 años), en la que se pudo evidenciar un tratamiento integral de la carrera administrativa y así el inicio de la regulación del servicio civil antes llamado empleo público. Con el paso del tiempo, en 1984, la Ley N° 11377 es reemplazada por el Decreto Legislativo N° 276, con la finalidad de generar el ordenamiento de la administración pública y de esa manera prepararla para el desarrollo del Estado. Así, se inician una serie de reformas que configuran el actual servicio civil peruano, en donde coexisten una serie de regímenes laborales y modalidades contractuales que se sujetan a normas y criterios diferentes, entre las que encontramos, por ejemplo:

- El régimen de la carrera administrativa, regulado por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-90-PCM. Conocido también como el “régimen público” de la administración pública.
- El régimen laboral de la actividad privada, regulado por el Decreto Legislativo N° 728 y el Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL). Conocido también como el “régimen privado” del empleo público.

¹ Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, del artículo 4 al artículo 7 del Título II.

- El régimen laboral especial del CAS, regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicio y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 075-2008-PCM – modificado por el Decreto Supremo N° 065-2011-PCM–, además por la Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo N° 1057 y otorga derechos laborales. Conocido también como el “régimen administrativo laboral especial de servicios” del empleo público, de naturaleza especial y con una regulación normativa específica.

Además de la existencia de estos regímenes laborales, también existen las carreras especiales, así como otras modalidades de contratación como son: el régimen de los Gerentes Públicos (Decreto Legislativo N° 1024), el régimen del Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público (Decreto Ley N° 25650); el régimen del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; y el régimen de contratación de Personal Altamente Calificado en el Sector Público (Ley 29806).

Es así como, según la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en el Perú existen actualmente 15 regímenes laborales (sin considerar al régimen de la Ley N° 30057), y el sistema administrativo de gestión de recursos humanos comprende a todos ellos, con excepción de algunos regímenes especiales; en tanto se implemente por completo el régimen de la Ley del servicio civil.

1.2.2. La evolución del servicio civil en el Perú

De los dos diagnósticos institucionales del servicio civil peruano, realizados en Latino America, el Perú subió de 14 puntos a 27, entre el 2004 y el 2015.

Las características que tiene hoy en día el servicio civil peruano se fueron definiendo progresivamente en los últimos 30 años, iniciando por las reformas estructurales que se dieron durante el régimen del expresidente Alberto Fujimori. Así, en los años 90, fruto de los cambios en materia política y económica en el país y en la lógica de apoyar a los

empresarios en momento de crisis económica por la que atravesaba el país, se crea la Ley de Fomento del Empleo, y con ella, el régimen laboral de la actividad privada mencionado anteriormente. Ahora bien, con la necesidad de reducir el gasto público, modernizar la gestión pública y hacer más eficiente el aparato estatal, se dispone entre otras medidas, el uso de este régimen para las entidades del sector público. Se publican también otra serie de medidas como son el cierre de la carrera administrativa a través de la prohibición de nombramiento de personal y se crean nuevas modalidades de contratación, como la modalidad de contratación por servicios no personales que es reemplazada luego por el régimen CAS.

A partir del 2000, La profunda desconfianza de los ciudadanos ante el desprestigio de las entidades públicas y altos niveles de corrupción, llevo a que se busque establecer una mayor institucionalidad de las entidades del Estado y a publicar diferentes normas sobre ética e integridad pública, para brindar mecanismos de que ayuden a transparentar y controlar la actuación dentro de la gestión pública. Así es como se declara al Estado en proceso de modernización y se aprueba en esos años la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (LMEP); mediante la cual se proponía comenzar un proceso que ayude a ordenar de forma gradual el servicio civil. Sin embargo, las normas que acompañarían esta Ley no llegaron a ser elaboradas por lo que la reforma quedó “suspendida”.

En el 2008, se presenta una nueva oportunidad que permitiría no solo mejorar sino modernizar el Estado, la cual se da como producto de la implementación del Tratado de Libre Comercio Perú - Estados Unidos. Es así como se nace SERVIR como rectoría del Sistema Administrativo de gestión de recursos humanos, con el objetivo de profesionalizar el servicio civil y de apoyar en la reforma del estado.

1.2.3. Los intentos de reforma del servicio civil en el Perú

De acuerdo con lo visto en el punto anterior, y siguiendo la misma línea de análisis, se puede considerar que ha habido cuatro (4) intentos de reforma en general a la fecha:

- El primer intento de reforma tuvo lugar entre 1990 y 1992, con medidas tangibles como fueron la reducción de la planilla del estado, el cierre a la carrera administrativa, la aplicación del régimen privado que fue luego aplicado al sector público, la contratación a través de servicios no personales como una forma de cubrir las necesidades de personal ante la imposibilidad de contratar personas bajo regímenes laborales; y la aprobación de conceptos no remunerativos. Como se puede inferir, este lapso se evidenció como una suerte de perversión respecto de la gestión de personal en las instituciones del Estado.
- La segunda de las reformas, entre el 1995 y 1997, atendió básicamente a la aprobación de normativas que pretendían simplificar y hacer más eficiente el aparato estatal, sobre todo, la utilización de los recursos públicos para atender los servicios básicos. En estos años se cierra el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) básicamente por la ausencia de avances y la desestabilización de las instituciones públicas y el servicio civil.
- En el tercer intento de reforma, entre el 2000 y 2006, se marcaron hitos mediante la creación de la Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, y la aprobación de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (LMEP); sin embargo, es una reforma que también quedó suspendida por ausencia de apoyo político.
- Finalmente, tenemos actualmente la reforma del Servicio Civil, y en paralelo la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), en el año 2008, entidad rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos; y que continúa con la creación de la Ley del servicio civil en el año 2013, como veremos en el capítulo posterior.

1.3. La actual reforma del servicio civil

Este subcapítulo se presenta un acercamiento a la tan ansiada reforma actual del servicio civil peruano para lo cual se ha diseñado una hoja de ruta del tránsito al nuevo régimen del servicio

civil. Primero se mostrará el alcance de la reforma y la participación de SERVIR en el proceso, y después se presentará la información general existente acerca de las entidades que han transitado al nuevo régimen.

1.3.1. SERVIR y la nueva reforma del servicio civil en el Perú

Ante la coexistencia de varios regímenes laborales de contratación de personal, como hemos visto en los puntos anteriores, es desde el 2011 que empieza a gestarse la intención de implementar una reforma del Servicio Civil peruano, enfocándose no solo en el ordenamiento de las instituciones públicas, sino también en el servicio civil a través del cual se brinda el servicio al ciudadano por parte del Estado. Es así como el término “empleo público”, muy utilizado y difundido hasta ese momento, es reemplazado por el término de “servicio civil”, dando a entender que se está cambiando la lógica hacia una orientada al servicio al ciudadano. Así, en el marco de la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública en el 2013, es que se pone el foco en la meritocracia del servicio civil como principio de la modernización. En ese contexto, en julio de 2013, se aprueba la Ley del servicio civil, la cual es reglamentada durante el 2014, *“cuyo objetivo radica en establecer progresivamente un régimen único y de forma exclusiva para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado y para aquellas encargadas de gestionarlo”* (Iacoviello: 2015).

Es en el marco de esta Ley del servicio civil y su reglamento, que SERVIR aprobó normas para la implementación del régimen establecido en la Ley del servicio civil, para lo cual se estableció como necesario que las entidades públicas transitaran a través de una “ruta del proceso de tránsito para las entidades pública”, que en un inicio comprendía cuatro grandes etapas que las entidades debían desarrollar y aplicar. Es así como entre los hitos más importantes para el tránsito se encontraban: el Mapeo de Puestos, el Mapeo de Procesos, la aplicación del Dimensionamiento, la elaboración de un Manual de Perfiles de Puestos y finalmente el diseño del Cuadro de Puestos de la Entidad, en el que se configuran los puestos, posiciones y remuneraciones establecidas bajo el nuevo régimen. Si bien esta fue la aproximación inicial, luego de la aplicación de las herramientas a las entidades públicas, empezaron a hacerse cambios y mejoras a las mismas. Por ejemplo, la aplicación

del dimensionamiento conllevó a hacer un ejercicio más exhaustivo, específico y técnico para el análisis del personal para una entidad pública, muy similar a un ejercicio aplicable al sector privado. Sin embargo, la administración pública, aún se encontraba, y se encuentra en proceso de modernización, por lo que la aplicación de la referida herramienta suponía esfuerzos técnicos que necesariamente una oficina de recursos humanos no podía efectuar, lo que conllevó a su simplificación y derogación del dimensionamiento como fue concebido inicialmente.

Desde el 2020 se han aprobado directivas, las mismas que derogan a las antes mencionadas, en los siguientes temas: a) lineamientos para el tránsito, en la cual simplifica las etapas para el tránsito de las entidades al servicio civil; b) Determinación de la Dotación de las Entidades², en la cual se derogan las directivas de lineamientos, del Mapeo de Puestos, la del Mapeo de Procesos, y la Determinación de Dotación (del año 2017); marcándose así un hito importante, porque esta nueva directiva de dotación, sintetiza el análisis de la estructura de los recursos humanos, así como la dotación de los puestos y posiciones en la entidad. Por otro lado también, precisa aspectos que anteriormente no se mencionaban en la directiva derogada, evidentemente es una mejora y un esfuerzo por aclarar y precisar los lineamientos que las entidades deben seguir para plantear su dotación. Por último, en este contexto, la directiva para la elaboración del Cuadro de Puestos de la Entidad, también ha sido actualizada sobre la anterior, por decirlo de alguna manera, en el sentido de coherencia respecto de las otras directivas aprobadas recientes.

1.3.2. Los avances en la implementación del proceso de tránsito al nuevo régimen del servicio civil

El 2021 nos muestra un ámbito político marcado por la coyuntura electoral, y con ello la implicancia de un cambio de gobierno. Además, antes de cerrar el 2019, se aprobó la Ley N° 31131, “Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los

² Directiva N° 002-2021-SERVIR-GDSRH.

regímenes laborales del estado” lo cual supuso un “freno” de manera directa al proceso de la hoja de ruta para el tránsito al nuevo régimen del servicio civil.

Como se mencionaba en el párrafo anterior, en un cambio de gobierno, bien se sabe, que las prioridades en algunas políticas ya establecidas pueden cambiar de lugar de atención. En ese sentido, aún más una reforma y política relacionada al personal del sector público, genera reflexión y sensibilidades. Además, que cabe la posibilidad de propiciarse un clima de clientelismo.

Y como señala Arellano (2008) “*la función más importante de un servicio civil en una democracia es reducir la discrecionalidad de los políticos en el manejo de la administración pública*”. En ese sentido, si nos ceñimos a lo conceptual sobre la aplicación de una política pública, el apoyo político trasciende. Es por ello, que en este periodo de tiempo, surge la estrategia de agilizar e impulsar el proceso del tránsito, con énfasis sobre entidades que ya se encuentran próximas a culminar dicho tránsito.

A la fecha, respecto del avance de esta reforma del servicio civil a nivel nacional, y según la fuente del ente rector³, a continuación, se presenta el número de entidades en tránsito al Servicio Civil:

Tabla 1: Avances numéricos de entidades respecto de las etapas del tránsito

Análisis situacional	Reorganización	Valorización	Concurso de méritos (Fase II)*
429	61	8	8

Fuente: SERVIR

Elaboración propia

* En atención a la directiva vigente de lineamientos para el tránsito

Por otro lado, según lo señalado sobre los avances en el tránsito al servicio civil, de la tesis de “La implementación de la Ley SERVIR durante el periodo 2013 – 2016: un análisis de los factores que explican los avances en el proceso de tránsito de los ministerios” (Torres, 2016), del total de dicho tipo de entidades, nos precisa aspectos

³ Al 12 de mayo de 2021.

interesantes, como por ejemplo, que la gran mayoría de entidades ha contratado consultores externos para el desarrollo de las herramientas de la hoja de ruta planteada para el tránsito, por lo cual se puede inferir, entre otras cosas, la complejidad de dichas herramientas en la demanda del tiempo para gestionarlas.

Y en esa línea, resulta estimado mencionar que una forma de plantear y/o reformular políticas, es en base a evidencias, podría ser esta una oportunidad que genere un espacio de reflexión para considerar lo que nos ha señalado la evidencia durante estos años: que nuestra realidad organizacional y normatividad puerilmente articulada entre las entidades competentes, supera los lineamientos formulados “desde arriba y no desde abajo”.

Sobre el avance del proceso por fase, tenemos lo siguiente:

Tabla 2: Avance de entidades por fase y herramientas aprobadas desde el 2013 al 2020.

	Herramienta y documento de organización aprobado	Gob. Nacional	Gob. Regional	Gob. Local
Fase 1	Mapeo de puestos y cargos	131	56	242
	Determinación de la dotación	49	2	0
	MPP	10	0	0
	CPE	8	0	0
	Fase 2	Concursos Públicos de Méritos	8	0

Fuente: SERVIR
Elaboración propia.

Asimismo, se observa en el cuadro la cantidad de entidades con servidores que se encuentran contratados por la Ley del servicio civil.

Tabla 3: Servidores y entidades que se encuentran bajo la Ley SC

Cantidad de entidades	Cantidad de servidores ocupados	Cantidad de servidores concursados bajo la Ley SC
39*	514*	629

Elaboración propia.

*Precisar, que a esta suma corresponden también los funcionarios de las diferentes entidades que ingresaron de manera automática.

Como parte del análisis es importante mencionar también que desde su creación, hay varias entidades que han intentado excluirse del nuevo régimen. En el año 2016, el Tribunal Constitucional (TC) declaró infundada la demanda constitucional sobre la exclusión de los servidores pertenecientes al Banco Central de Reserva del Perú (BCR), Congreso de la República, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (SBS), y la Contraloría General de la República (CGR), quienes argumentaban su exclusión justificando que su naturaleza era especial, y en la particularidad de sus funciones. AL respecto, el TC alegó que los servidores de dicho grupo de entidades que preveían excluirse de la Ley del servicio civil no son especiales, no obstante, si las carreras especiales, tales como la carrera magisterial, los docentes universitarios, los profesionales de la salud, entre otras; por lo dicha exclusión resultó arbitraria e injustificada (Sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril del 2016, páginas 25 a la 29). Cabe resaltar, que el objetivo de la Reforma del servicio civil, de acuerdo al artículo I “(...) *es lograr tener un régimen laboral para los servidores del Estado (...)*”

Luego, en el 2017 se aprobó la Ley N° 30647, Ley que precisa el régimen laboral del Congreso de la República, del Banco Central de Reserva del Perú y de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privada de Fondos de Pensiones y sus trabajadores, en la cual, por contraposición, excluye a dichas entidades del servicio civil.

Por otro lado, en el 2018, el Congreso de la República aprueba por mayoría el Ley que excluye a sus servidores del Poder Judicial de la Ley del servicio civil, posteriormente se gestó la Ley N° 30745, Ley de la carrera del trabajador judicial, en la cual establece como régimen exclusivo para los trabajadores jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial.

No obstante, en el año 2020 mediante sentencia⁴ del Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad; la propuesta surgió por el Poder Ejecutivo, poco tiempo después de aprobada dicha Ley, para que luego en el año 2019 el Congreso a través de la Oficina de Defensa de las Leyes, solicitó se declare infundada la demanda.

Resaltar que entre los aspectos y/o factores de sustento que hizo que el Tribunal Constitucional declare fundada la demanda de inconstitucionalidad, la transgresión a diversos principios, reglas y valores, como el principio de igualdad, vulnerar el principio de separación de poderes, por citar algunos de manera concisa.

1.4. Factores que pueden delimitar o minimizar el esfuerzo para lograr el tránsito al servicio civil, por parte de las entidades de la administración pública

1.4.1. Falta de reglamento de compensaciones para gobiernos locales

Entre los años 2013 y 2014, cuando se aprobaron la Ley del servicio civil y su reglamento respectivamente, conceptualmente se incluía de acuerdo con el *artículo 1. Ámbito de aplicación (...) a:*

- a) El Poder Ejecutivo, incluyendo ministerios y organismos públicos.*
- b) El Poder Legislativo*
- c) El Poder Judicial*
- d) Los Gobiernos Regionales*
- e) Los Gobiernos Locales*
- f) Los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía. (...)*

No obstante, a la fecha, aún no se ha aprobado el Reglamento de Compensaciones para los gobiernos locales (entre municipalidades provinciales y distritales). En ese sentido, ello supone un detenimiento al proceso de tránsito de las entidades de este nivel de gobierno, es decir, de acuerdo con las herramientas del proceso de tránsito los gobiernos locales solo podrían completar la ruta hasta la primera fase (según los lineamientos

⁴ SENTENCIA 00029-2018-PI/TC

vigentes), y en específico no pueden efectuar la dotación de puestos y posiciones. Por tanto, están fuera del proceso de tránsito y por ende fuera del nuevo régimen, en tanto se apruebe dicha normatividad.

Asimismo, en este aspecto y en relación con los avances que precisa el ente rector sobre las municipalidades, se puede inferir en principio, que hubo un intento de buscar acatar la política del servicio civil, así también como por medio de esta visibilizar la pueril y desordenada organización interna en estas entidades (siendo de conocimiento público que demandan aumentar sus remuneraciones, entre otros aspectos).

Tabla 4: Avance de nivel local respecto de los otros niveles (al 2020)

Local	Regional	Nacional
240*	57	204

Fuente: SERVIR

Elaboración propia

*Entre distritales, provinciales, y otros.

Como se puede observar en el cuadro anterior, según el INEI del aproximado de casi mil ochocientas municipalidades que existen en el Perú, doscientas cuarenta (240) se encuentran en ruta al proceso del tránsito, es decir, casi la sexta parte del total ha intentado pasar al régimen. En ese sentido, resulta lamentable en términos de esfuerzos, tiempos y recursos respecto de lo que ha avanzado este nivel de gobierno; que se encuentre detenido el tránsito por una cuestión normativa; que a su vez supone otros esfuerzos en competencias externas.

1.4.2. Publicación de la Ley N° 31131

El 9 de marzo del 2021, se aprobó la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. Esta nueva norma supuso una contraposición sobre la Ley del servicio civil, ya que esta última no es considerada ni mencionada como parte de la solución planteada.

Al respecto, se ha presentado una demanda de inconstitucionalidad por parte del Poder Ejecutivo, mediante la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional, ante el Tribunal Constitucional (TC). Entre los sustentos, se mencionan el desfaldo a nivel presupuestal que supone pasar a los más de los doscientos mil trabajadores del Estado a los decretos 276 y 728, la incongruencia con la Ley del Servicio Civil, entre otros aspectos.

En ese sentido, se puede inferir en el marco de la coyuntura de la aprobación de la Ley 31131, más allá de atender la situación laboral de los trabajadores en el sector público, se estaría “jugando” con las expectativas de los mismos, al pretender otorgar “estabilidad” bajo las reglas de dichos decretos legislativos 276 y 728, y sin considerar la meritocracia en el sector público.

Por tanto, el hecho que el Tribunal Constitucional pueda evaluar la demanda resulta importante, pues definiría la situación de los servidores en la administración pública respecto de una Ley del servicio civil ya vigente, con marco de política pública de obligatorio cumplimiento.

1.4.3. Dificultad en la aplicación de las herramientas de tránsito

Desde el año 2014, se han dispuesto directivas y herramientas técnicas para que las entidades públicas transiten al nuevo régimen (véase el siguiente cuadro). Si bien dichas herramientas disponían de sus respectivas guías para la aplicación correspondiente, resultaban complicadas y demandantes para desarrollar, lo que generó la contratación de terceros y/o consultorías que pudiesen aplicar dichas herramientas, y claramente pasando por la revisión y/o subsanación de las oficinas de recursos humanos. Tenemos, por ejemplo, la directiva de dimensionamiento (actualmente derogada) que suponía hacer un análisis a nivel de n procesos, lo cual puede ser técnicamente idóneo, pero representa una alta inversión de recursos y tiempo, lo cual hace poco realista su aplicación en el sector público.

Tabla 5: Comparativo de directivas derogadas y vigentes respecto del proceso de tránsito

Temática	Directivas derogadas	Directivas vigentes	Cambio sustancial
Lineamientos para el proceso de tránsito	RES.160-2013-SERVIR-PE RES. 034-2017-SERVIR-PE	RES.000068-2021-SERVIR-PE	Simplificación de las etapas.
Mapeo de puestos, mapeo de procesos y plan de mejoras	Directiva N° 001-2017-SERVIR/GDSRH Directiva N° 002-2017-SERVIR/GDSRH	-	Han sido derogadas.
Dimensionamiento y/o dotación	Dimensionamiento: RES.200-2015-SERVIR-PE Dotación: 055-2016-SERVIR-PE 087-2017-SERVIR-PE	RES.000069-2021-SERVIR-PE	La directiva de dimensionamiento se derogó. La directiva de determinación de la dotación, agregó aspectos técnicos que anteriormente quedaban en el aire. Entre otros conceptos respecto de las responsabilidades.
Perfiles de puestos	RES.064-2016-SERVIR-PE RES.052-2016-SERVIR-PE	RES.312-2017-SERVIR-PE, y guías vigentes	No se necesita de la matriz de dimensionamiento, por lógica. Supresión de algunos conceptos.
CPE	RES.304-2015-SERVIR-PE RES.057-2016-SERVIR-PE	RES.000070-2021-SERVIR-PE	Se ha añadido algunos cuadros a manera de resumen.

Elaboración propia.

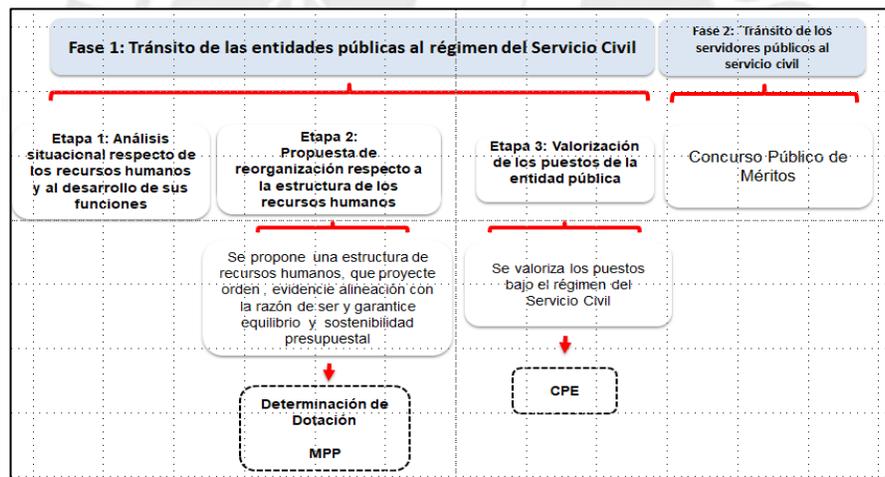
Gráfico 1: Comparativos de la ruta del proceso de tránsito

a. Ruta derogada



Fuente: SERVIR

b. Ruta vigente



Elaboración propia

1.4.4. Temor a los “despidos” por rendimiento

Si consideraremos la memoria histórica colectiva de las personas, arraiga en ellas el despedido masivo que se generó durante los años noventa, que el cambio de gobierno trajo consigo, como la aprobación de una amplia gama de normativas en el ámbito laboral, evaluación de conocimientos, el “programa de compras de renuncias”, entre otros.

Por ello, tal vez que cuando ahora se habla de un nuevo régimen, existe una reacción negativa de los servidores, sobre todo del régimen 276, que temen que se repita la historia, lo que implica que SERVIR debe hacer un mayor esfuerzo para desmitificar las ideas arraigadas sobre la evaluación del desempeño vinculada a la desvinculación laboral y/o contractual. (Información que ha sido tergiversada).

Asimismo, de acuerdo la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley N° 30057⁵, y puntualmente en esta materia, los demandantes exponen, en resumen, que es innecesario un tercer control, es decir, de la evaluación.

Por lo que el Tribunal Constitucional ha determinado que los servidores civiles tengan permanentemente evaluación de desempeño a fin de garantizar la provisión y permanencia en el servicio civil, que dicho sea de paso, agregan sustentos de estudios comparativos en la materia.

Por tanto, el Tribunal Constitucional declaró infundada dicha demanda.

1.4.5. Alta rotación de la capa directiva

La alta rotación de la capa directiva y funcionarios, no permite la continuidad del tránsito en las entidades, es otro de los elementos, que de manera directa va aplazando el proceso al tránsito, en atención a lo señalado por Scartascini (2011:13), “(...) *el apoyo a una determinada reforma o asunto de política dependerá también de las preferencias de los actores, de sus incentivos y de las restricciones que deban enfrentar, por lo que las características de las políticas públicas se encuentran influenciadas por el comportamiento de equilibrio de dichos actores en el juego político para alcanzar o cumplir acuerdos (...)*”.

Recogiendo los datos de la tesis sobre los factores para el avance del tránsito puntualmente de los ministerios (Torres, 86), señala que en promedio se demoran más de dos años para haber llegado hasta la dotación y/o aprobación de los MPPs, con más de tres jefes/as o

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, caso Ley del servicio civil, del 26 de abril del 2016.

responsables en las oficinas de recursos humanos, se han demorado dicho periodo de tiempo.

Se puede validar, lo que la realidad demuestra por medio de la evidencia respecto los estudios para la implementación de las políticas públicas, sobre el rol que juega la capa directiva en la aplicación de las políticas.

1.4.6. Falta de alineamiento con el Reglamento de Organización y Funciones

Otro elemento a reflexionar, y en atención a la aplicación de las herramientas técnicas del tránsito, es en el momento preciso de realizar la determinación de dotación, el cual se requiere del documento base de organización de la entidad, es decir, del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), y ocurre que este a veces se contrapone con la propuesta de dotación de las entidades, porque pudiese que aún no se encuentre alineado a los lineamientos vigentes de organización del Estado⁶ de la Secretaría de Gestión Pública (SGP), entre otras razones.

Así como también, sucede en el caso de las universidades públicas, estas deben ceñirse a su Estatuto, siendo el documento de organización base; y que difieren de sus respectivos ROF's; en tanto el Ministerio de Educación en el año 2019 aprobó los lineamientos para la formulación del Reglamento de Organización y Funciones - ROF de las universidades públicas⁷

Esta falta de alineamiento dificulta y demora la implementación de las herramientas de tránsito debido a que requiere de una modificación previa de por ejemplo el ROF antes de aplicar los instrumentos para el tránsito al nuevo régimen.

⁶ Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, y su modificatoria.

⁷ Resolución Ministerial N° 588-2019-MINEDU.

1.5. Marco contextual de los recursos humanos en el MINDEF

1.5.1. Reseña institucional

El Ministerio de Defensa fue creado mediante la Ley N° 24654, promulgada el 01 de abril de 1987, sobre la base de la integración de los Ministerios de Guerra, de Marina y de Aeronáutica; del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, de la Secretaría de Defensa Nacional y de los órganos consultivos, de asesoramiento, de planeamiento, de apoyo y control.

Tal y como se establece en su Ley de creación, su fin último es lograr la formulación y la difusión de los fundamentos rectores en los campos de su competencia.

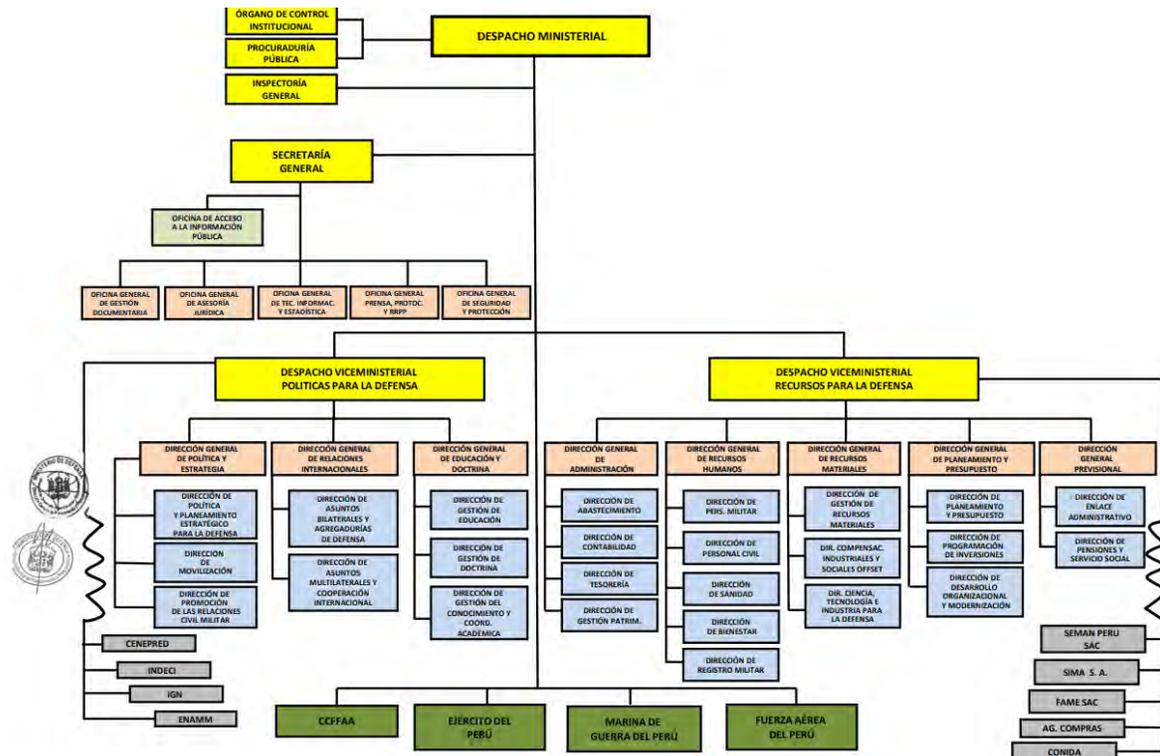
Es así como el MINDEF es un organismo del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de derecho público que constituye un pliego presupuestal. De acuerdo con su Reglamento de Organización y Funciones vigente a la fecha y aprobado mediante Decreto Supremo N°006-2016-DE, como ente rector del Sector Defensa ejerce competencias en los siguientes ámbitos:

- Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar.
- Fuerzas Armadas.
- Reservas y Movilización Nacional.
- Soberanía e integridad territorial
- Participación en el desarrollo económico y social del país.

1.5.2. Estructura organizacional y de recursos humanos

Para el cumplimiento de sus funciones, el MINDEF cuenta con la siguiente estructura organizacional:

Gráfico 2: Organigrama MINDEF



Fuente: Portal de Transparencia MINDEF

Por otro lado, en cuanto a la organización de los recursos humanos, a continuación, se muestra una tabla que contiene la información de la cantidad de personas por régimen laboral que tenían vínculo a la fecha de elaboración del mapeo de puestos de la entidad (enero 2021). Tal y como se puede observar, casi el 50% de la entidad pertenece al régimen especial militar, por lo que su percepción y apoyo con respecto a la implementación del régimen del servicio civil en la entidad, resulta fundamental para el éxito del mismo:

Tabla 6: Distribución de recursos humanos por régimen laboral

Régimen laboral	Cantidad de personas	% del total
Carrera Especial	354	48%
Dleg. 1057 - CAS	195	27%
Dleg. 276	163	22%
Locación de Servicios	12	2%
Personal Altamente Calificado - PAC	6	1%
Total	731	100%

Fuente: Mapeo de puestos MINDEF

En este punto es importante mencionar que, si bien se cuenta con un mapeo de los puestos de la entidad para conocer la cantidad y ubicación del personal, los instrumentos de gestión de MINDEF se encuentran desactualizados, lo que dificulta la administración interna de los recursos humanos. En ese sentido, por ejemplo, el MOF de la entidad no ha podido ser actualizado desde enero del 2014, debido a la normativa emitida por SERVIR que derogó la posibilidad de actualizar dicho instrumento. Habiendo pasado más de 6 años desde su última actualización, los perfiles de puestos no pueden ser gestionados a través de este o ningún otro instrumento mientras no se apruebe el Manual de Perfiles de Puestos, que se elabora durante el proceso de tránsito. En cuanto al CAP-Provisional, el último reordenamiento se dio en junio del 2019, creándose así también la necesidad de actualizarlo debido a los cambios que se generan periódicamente en la entidad.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

En este capítulo se busca dar a conocer los principales enfoques teóricos de ciencia política que contribuyen a analizar el tema de investigación, empezando por la teoría existente respecto de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas; para luego pasar a presentar el enfoque teórico respecto del servicio civil en el Perú, visto como una política pública que aportará a la gestión de los recursos humanos de las entidades públicas.

2.1. El ciclo de desarrollo de una política pública

En este subcapítulo se presentará la investigación existente y los principales enfoques teóricos respecto del concepto de política pública, explicando sus características y su impacto para el desarrollo de un país, y haciendo especial énfasis en las distintas fases del ciclo de desarrollo de las políticas públicas, considerando este ciclo como la secuencia de pasos que ayuden a hacer efectiva una determinada alternativa de solución, creada para reducir o desaparecer un problema. Luego de la introducción al concepto, se mencionarán tres temas que son considerados fundamentales para analizar el tema de investigación: la formulación

de una política pública, la implementación de una política pública y la evaluación de una política pública

2.1.1. El concepto de política pública

¿Qué es una política pública? es una de las preguntas que han intentado responder varios autores a través del tiempo. Al hacer una revisión bibliográfica, se puede encontrar que uno de los pioneros en utilizar el término y, que es considerado como el referente en los ámbitos académicos y de asesoría gubernamental por su contribución a la estructuración de la disciplina de las políticas públicas, fue Harold Lasswell (1951) quién estableció que *“la ciencia de las políticas públicas está orientada en torno de los problemas y es contextual por naturaleza, multidisciplinaria en su enfoque, y explícitamente normativa en su perspectiva”* (Citado por Hernandez, 1999: 2).

A partir de ahí, se han desarrollado diversas referencias al concepto y el impacto que tienen las políticas públicas en el que hacer de una nación. Por ejemplo, William Jenkins expresa que la política pública es el *“conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político, o un grupo de actores, relacionadas con la selección de objetivos y de medios para alcanzar esos objetivos dentro una situación específica donde esas decisiones deben, en principio, estar dentro del poder de los actores para ser materializadas.”* (Citado por Velásquez, 2009:175). Por otro lado, André Roth, uno de los politólogos especialista en políticas públicas, define la política pública como *“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por los menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”* (Roth, 2002:27).

Como se puede observar en base a la pequeña muestra de definiciones presentadas, el desarrollo teórico de las políticas públicas ha generado una diversidad de conceptos o definiciones, las cuales tienen muchos elementos que las diferencian, siendo algunas más generales, otras definidas de manera más específica; algunas que podrían sentirse

incompletas y otras que pueden tener un mayor detalle para su comprensión; sin embargo todas guardan relación en ciertos aspectos semánticos y sobre todo tienen con un elemento en común que las vincula y que está relacionado a la actuación del gobierno para la solución de algún problema público específico.

Ahora bien, es fundamental mencionar en este punto que la actuación del gobierno para la solución de algún problema público específico no es una actuación al azar, sino que ha sido estudiada por los autores para definir, comprender o diseñar aquel curso de acción que estos siguen para definir la alternativa de solución más apropiada. Es así que en la bibliografía revisada no solo se habla del concepto de política pública, sino también del “ciclo de desarrollo de las políticas públicas”, para comprender las acciones que se toman justamente para desarrollar, implementar y evaluar una política pública.

Así como existen diversos conceptos de política pública, existen también diversos enfoques que buscan explicar el proceso o ciclo de desarrollo de una política pública. Algunos autores definen este proceso a través de etapas, otros a través de fases lineales, pero para efectos del presente documento nos vamos a enfocar en el concepto de política pública presentado por Jones (1970), a través del cual se verifican cinco partes, las cuales son: reconocer el problema que se busca resolver, plantear una propuesta para atender el problema, determinar el camino a seguir, poner en marcha la decisión adoptada y valorar sus repercusiones. Si bien se han dado varias críticas hacia esa estructura de fases, tal y como lo señala Roth (2002), la propuesta constituye un instrumento pedagógico útil para comprender el ciclo mencionado, pero no debe olvidarse que las fases propuestas no necesariamente se desarrollan de manera lineal, pudiendo darse en un orden diferente al modelo propuesto.

En ese orden de ideas, en el Perú, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), a través de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 057-2018/CEPLAN/PCD, publicada el día 14 de noviembre de 2018 en el Diario Oficial El Peruano, ha aprobado la “Guía de Políticas Nacionales”. En esta Guía se desarrolla metodología bastante práctica para gestionar las políticas nacionales desde su diseño y formulación hasta su evaluación e incluso posterior actualización. En la mencionada guía

se define que toda política pública se gesta a través de una metodología organizadas en cuatro etapas: diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación. De las etapas mencionadas, nos centraremos en las 3 más desarrolladas en la esfera académica que son: Formulación, Implementación y Evaluación.

Siguiendo con lo mencionado anteriormente, se utilizará como referencia metodológica en el presente documento el ciclo de la política pública, ya que constituye un instrumento bastante simple y útil para comprender el proceso de una política pública de manera lineal a través de fases. En ese sentido, analizar el ciclo de la política del servicio civil desde esta referencia metodológica permitirá conocer no solo la fase de identificación inicial del problema, sino también y con mayor nivel de detalle, el proceso que se está siguiendo para su implementación, particularmente en el Ministerio de Defensa; e incluso dar algún acercamiento a la fase de evaluación luego de la implementación en dicha entidad.

2.1.2. La formulación de una política pública

Roth (2002:76) nos dice que el *“proceso de formulación de soluciones a un problema inscrito en la agenda pública permite seleccionar cuál de las distintas alternativas existentes para disminuir la tensión entre el ser (la situación presente) y el deber ser (la situación deseada), es la más apropiada o factible”*. Por otro lado, Enrique Cabrero, quien define cuatro etapas para la política pública: definición de la agenda, formulación y diseño, implementación y evaluación; refiere que en la etapa de formulación se debe tomar en consideración las aportaciones que puedan hacer los responsables para la elaborar una política más apegada a la realidad. También señala que *“(…) la formulación de las políticas públicas incluye: el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos (alternativas) para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas”* (Cabrero, 2000:203).

En tercer lugar, Charles Lindblom (1991) refiere dos cuestiones relevantes sobre la elaboración de una política pública: el cómo hacer efectiva la misma para resolver los problemas, y cómo hacer que esta responda al control popular. Respecto de la primera se

podría resumir en la información y el análisis requeridos sobre el problema a solucionar; y de la segunda, hace referencia al contexto político *per se*.

En ese sentido entonces, tomando como principal referencia las definiciones de Roth y Lindblom, el desarrollo de políticas públicas se plantea para atender problemas y necesidades colectivas. Para ello, es necesario que primero se identifique un problema que necesite la atención del gobierno y se analicen sus posibles causas y consecuencias para poder plantear los cursos de acción posibles, los cuales son valorados y comparados para seleccionar la mejor opción. Es así que, identificado el problema a atender mediante la política pública, así como la definición de las causas y efectos, exige el planteamiento de los objetivos de la política pública (teniendo en mente la situación futura deseada), y alinearlos a los principios fundamentales de carácter nacional gubernamental. Ahora bien, luego de valoradas y priorizadas las alternativas de solución, se deberá establecer una jerarquía para la decisión. De esa manera y para el caso específico materia del presente documento, el enfoque explicado por ambos autores es el que más se acerca y sustenta la formulación de la Ley del servicio civil como una política pública creada en respuesta a los problemas y debilidades del servicio público peruano, caracterizado por una variedad de regímenes y reglas heterogéneas que han complejizado su administración por varias décadas, tal y como veremos más adelante en el capítulo.

2.1.3 La implementación de una política pública

El término “implementación”, de manera conceptual, se refiere a la puesta en funcionamiento o la aplicación de métodos, medidas, etc. para que pueda concretar algo. Al respecto, atendiendo al tema de estudio, es necesario referir a Aguilar, Galíndez y Velasco (2005:25) los cuales coinciden en señalar que la etapa de implementación es “*el proceso por medio del cual la política se lleva a cabo*”. Asimismo, Aaron Wildasky, quien fue uno de los pioneros sobre esta etapa en particular habla del estudio de políticas públicas, señala que los procesos de ejecución deben ser considerados como un “*proceso continuo de replanteamiento de objetivos y de reinterpretación de los resultados*” (Citado por Roth, 2002:123).

Ahora se presentarán los enfoques de implementación existentes, que tienden a utilizarse como marcos analíticos o modelos teóricos referentes para estudiar y analizar específicamente la etapa de implementación de políticas públicas. Para ello se tomará como referencia lo explicado por Roth (2002), quien menciona que existen a nivel académico, 2 categorías que van en función del concepto utilizado para la implementación de una política pública en la práctica:

- Modelo de *arriba hacia abajo o Top-down*

Tiene un enfoque político principalmente, con una perspectiva centralista y jerárquica. Por tanto y como su nombre lo indica, la implementación se da desde arriba hacia abajo, es decir, los elaboradores de la política tienen el control de los procesos organizacionales, y los responsables de la implementación deben seguir; generando una clara separación entre la formulación a nivel más político y la implementación a un menor nivel de ejecución. En ese sentido, este modelo sugiere que cualquier problema que surja en la fase de implementación, se debe a un problema de coordinación en dicha fase.

Asimismo, guarda relación la implementación de la Ley del servicio civil con el enfoque desde arriba hacia abajo o “*Top-down*” en el cual está caracterizado por la influencia de la normatividad, como ocurre en el caso del servicio civil, dejando en segundo plano las decisiones que se tomen desde la operatividad en el mando medio de la administración pública para la implementación de dicha política.

Por lo que un aspecto en contra sería la poca capacidad de ajustarse a la realidad geográfica y factores contextuales; lo que se puede apreciar actualmente, aún se encuentra en “*estancamiento*” por no considerarse aspectos normativos a nivel local, topes presupuestales y de articulación.

- Modelo de *abajo hacia arriba o Bottom-up*

Este modelo, toma una dirección opuesta al anterior, teniendo en cuenta que se considera que la burocracia es el principal problema para su implementación. Es así

como este modelo fija su atención en la burocracia como factor determinante del éxito o fracaso en la implementación. Al tener un enfoque administrativo, el análisis en esta etapa se construye desde el nivel más bajo a quienes reciben la política. En otras palabras, según este modelo, la construcción e implementación de una política pública surge a partir del nivel donde existe el problema, poco a poco, con procedimientos y reglas que van escalando.

De los 2 modelos señalados, está claro que la política del servicio civil se adecua más a un modelo de arriba hacia abajo, en donde la formulación de esta se ha dado a nivel político, dejando a los operadores de las entidades, especialmente a los de recursos humanos, la responsabilidad en la implementación de esta.

Por otro lado, resulta importante mencionar el enfoque de la gestión pública de Sabatier y Mazmanian (1979), en donde los autores plantearon varias condiciones que deben ser tomadas en cuenta para que las políticas públicas cumplan sus objetivos. Estas condiciones son las siguientes: contar con una teoría consistente acerca del comportamiento del público, estructurar la implementación de forma tal que los destinatarios se comporten según previsión, disponer de capacidades de políticas y de gestión por parte de los responsables de la implementación, tener apoyos activos durante todo el proceso y finalmente, los objetivos legales no deben ser socavados en el paso del tiempo, al margen de cambios o aparición en las políticas.

Por ello, para lograr la gestión de una implementación de una política pública, esta debe suponer tres aspectos: la capacidad estratégica, la autoridad política y los recursos administrativos. Consecuentemente, esta inferencia guarda relación con lo propuesto por Mark Moore sobre el triángulo estratégico del valor público: la estrategia debe ser sustantiva, legítima y políticamente sostenible, y operativa y administrativa viable finalmente (1998: 116).

Asimismo, en relación a la implementación de una política pública, haremos referencia a Cynthia Arroyo, quien en su tesis “Propuesta de un modelo para evaluar la implementación de la política pública de profesionalización del servicio público”

(página 115), cita a Francisco Longo, quien describe aquellas variables que influyen en la puesta en marcha de cualquier política pública como: autonomía organizacional, capacidad presupuestal, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad de integración.

En este punto resulta pertinente ampliar las variables para la puesta en marcha de cualquier política pública, en atención a estudios ya finalizados en el país. Por ello, a continuación, se expone los planteamientos de dos tesis, de manera resumida, los cuales explican estas variables que influyen en la puesta en marcha de la reforma del servicio civil, en el Ministerio de Defensa, materia del presente estudio:

En la tesis de Víctor Torres denominada “La implementación de la Ley SERVIR durante el periodo 2013 – 2016: un análisis de las variables que explican los avances en la hoja de ruta del tránsito de los ministerios” (páginas 46; 47; 52), se señala que las variables que afectan el avance en estas instituciones son las características organizacionales, la alta carga burocrática en normas y los instrumentos de la hoja de ruta para el tránsito; así como, el liderazgo, las cuales presentan variables específicas en cada una de estas dimensiones. De lo mencionado por el autor, se resalta una variable importante que impacta directamente en el grado de avance referido a implementar la política del servicio civil: Percepción de la complejidad de las herramientas del tránsito, donde a mayor percepción de complejidad sobre los instrumentos de la hoja de ruta del tránsito, menor avance en esta reforma.

Por otro lado, Teodoro Grijalva en su tesis denominada “Factores que limitan la implementación del Servicio Civil meritocrático en el Ministerio de Salud del Perú, período 2017 – 2018” (página 83), señala la gran carga normativa sobre regulación laboral de los trabajadores en la entidad; entre otras variables como el grado de compromiso de las autoridades y liderazgo. A pesar de que se percibe según los factores un lento y estadísticamente reducido avance, no se puede obviar que el marco general del servicio civil está referido a modernizar la gestión pública.

No obstante, al respecto de los factores, resulta pertinente precisar la referencia de Grindle (2012) de su libro *“Jobs for the boys. Patronage and the state in Comparative Perspective”* (Citado en SERVIR: 37) en la cual sustenta que la resistencia de una política de servicio civil recae propiamente en la fase de implementación, más que en la determinación de leyes, la cual está caracterizada por la permanencia de relación cliente – patrón.

Por tanto, a manera de resumir que la puesta en marcha de la reforma del servicio civil se encuentra caracterizada por un enfoque de arriba hacia abajo desde la formulación, y por todavía la persistencia del patronazgo para su implementación propiamente.

La presente investigación evitará centrarse en la descripción de los factores teóricos que se deben tomar en cuenta para implementar una política pública, puesto que el interés se centra más bien en analizar el caso de implementación en el Ministerio de Defensa con respecto no solo a las facilidades y barreras encontrados desde la operativización de la política, sino también en la identificación de posibles espacios de mejora en el proceso de implementación.

2.1.4 La evaluación de una política pública

De la revisión bibliográfica, en este caso en particular también existen varios conceptos que se refieren a la evaluación de las políticas públicas. De manera general la evaluación de una política pública permite identificar, el grado de pertinencia, adecuación y/o cumplimiento de los objetivos planteados de una política pública respecto a su diseño, implementación, resultados. Es así como, si bien de manera pedagógica se expone esta fase como el último paso en el ciclo de una política pública, resulta pertinente mencionar que la evaluación es un proceso transversal de retroalimentación constante, que se debe dar desde el diseño de la política pública y sobre todo durante su ejecución, para corregir el curso sobre la marcha.

En este sentido la evaluación nos permite aprender de la experiencia, es decir, supongamos que todo lo planeado resulta en una adecuada implementación, cuál sería el objeto de la

evaluación, meramente más que confirmar y validar los resultados en base a los objetivos trazados.

Por otro lado, según Roth, para evaluar si una política pública logra los resultados planteados, se debe tener en cuenta cual es la tipificación de política y el tipo de reglamentación establecida, como menciona el autor, “*no debe establecerse un único criterio de evaluación, sino más bien adaptar los instrumentos del análisis en función del problema a analizar*” (Roth, 2002: 130). En ese sentido, Roth propone diferenciar estos enfoques metodológicos de ejecución y por lo tanto de evaluación, en función de una tipología de políticas públicas que el mismo define en su libro, considerando que las variables para la evaluación del éxito de una política pública podrían estar vinculados ya sea al logro de los objetivos, al aprendizaje, al desarrollo de la creatividad y liderazgo administrativo y capacidad de innovación; o al logro de acuerdos y respaldo.

Con respecto a la fase de evaluación, y considerando que el presente documento tomará en cuenta únicamente un caso en particular, no se podría realizar una evaluación de resultados esperados en la reforma del servicio civil. Sin perjuicio de ello, se espera poder generar algunas recomendaciones o sugerencias respecto de la evaluación de la ejecución de la reforma del servicio civil en el Ministerio de Defensa, que puedan ser tomadas como referencia por otras entidades públicas similares.

2.2. El Servicio Civil como una política pública peruana

En este subcapítulo se presentará el concepto de servicio civil a nivel de la región latinoamericana, así como también a nivel país, para comprender la envergadura del concepto y sentar las bases del análisis posterior. Luego, se presentará un breve análisis de los motivos que llevaron a la creación de la reforma del vinculada a la mejora del servicio civil, así como las principales características que la acompañan.

2.2.1. El Servicio Civil como un sistema de gestión de los recursos humanos

En este punto resulta elemental mencionar los aportes de Francisco Longo, autor del marco analítico que sirve como referente y es utilizado en la actualidad para realizar un diagnóstico e incluso un comparativo de los Servicios Civiles (SC) de países que se encuentran en el ámbito de actuación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que conceptúa el servicio civil como un *“sistema de gestión de empleo público y los recursos humanos al servicio de las entidades pública”* (Longo, 2002:7). Es así como, según el autor, el concepto del servicio civil está definido como *“por el conjunto de herramientas organizacionales que se articulan para la gestión del empleo público y por ende a los servidores que trabajan en ella. Este conjunto de herramientas comprenden marco normativo formal y lineamientos no formales, diseños organizacionales, cultura organizacional, reglas explícitas o implícitas, diseño de procesos, formas de operar y acciones de distinta índole cuyo objetivo es dar garantía para una adecuada conducción de la gestión de personas en una institución pública de manera técnica y eficaz, al servicio del colectivo y ciudadanía”* (ídem).

A continuación, se expone de manera simplificada el modelo teórico de referencia considerado por Longo para analizar el servicio civil. De esta manera, los subsistemas de la gestión de recursos humanos presentados por el autor y que sirven de base para analizar los servicios civiles y realizar los estudios comparativos de la situación de la reforma del servicio civil en los países de latino americanos son: planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de compensación, gestión del desarrollo y gestión de las relaciones humanas y sociales.

- Respecto del subsistema de planificación, este facilita la coherencia estratégica, por considerar el análisis cuantitativas y cualitativas de las necesidades de personal. Así, del subsistema de la planificación, se desprende procesos, tales como el análisis de necesidades brutas, análisis del stock de personal actual y necesidad futura y planificación de cobertura de personal.
- Seguidamente, el subsistema de organización del trabajo trata sobre los perfiles de puestos, siendo el proceso clave para la gestión de recursos humanos en una organización pública.

- Sobre el subsistema de gestión del empleo, este es particularmente imprescindible puesto que se configura como la puerta de entrada a servicio civil, en el cual se gestiona los procesos de incorporación, inducción, movilidad y desvinculación; por tanto, se puede desprender la relación y la consideración con el mérito, aspecto agregado en la normativa de la política del servicio civil actual.
- También, por otro lado, el subsistema de gestión del rendimiento tiene que ver la forma de influir en las personas al servicio civil, y para ello se sustenta en sus procesos: planificación, seguimiento y evaluación. Por tanto, resulta conveniente ponerlo en práctica, aplicando las técnicas o métodos que los procesos sugieren.
- Continuando, el subsistema de gestión de la compensación, consecuentemente con el conjunto de relaciones laborales, comprende la política de pago remunerativo y no remunerativo. En resumen, dicho subsistema responde a la equidad, puesto que sus procesos desarrollan los aspectos de clasificación de puestos y retribuciones.
- Siguiendo en la descripción, sobre el subsistema de gestión del desarrollo, este tiene como objeto estimular el crecimiento profesional de las personas del servicio civil, es decir denota en políticas de promoción y carrera, sin dejar de lado el aspecto de la evaluación.
- Por último, sobre el subsistema de las relaciones humanas y sociales, presenta procesos con mucho valor intrínseco al servicio civil, conteniendo así procesos como la medición de clima organizacional, las relaciones colectivas de trabajo, la comunicación organizacional y políticas de bienestar.

En conclusión, respecto de los subsistemas de la gestión de recursos humanos con la política del servicio civil se puede colegir como una suerte de dicotomía, si es que recordamos la relación entre administración y política.

El modelo desarrollado por Longo ha servido de base para que los países, incluyendo a Perú, desarrollen sus propios sistemas para gestionar a sus recursos humanos, que para el caso peruano se configura como el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, el cual se genera las reglas normativas, instrumentos técnicos para la gestión de los recursos humanos en el estado. En ese sentido, la política pública del servicio civil

se configura no solo a través de la Ley del servicio civil y su reglamento, los cuales veremos más adelante en el presente capítulo, sino que también a través de un sistema administrativo que cuenta con procesos y reglas claras; y sobre todo que como sistema administrativo es de obligatorio cumplimiento para el conjunto de entidades públicas de nuestro país. El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos toma los 7 subsistemas planteados por Longo y desarrolla, dentro de ellos, un total de 23 procesos técnicos a ser ejecutados progresivamente por las instituciones públicas del país.

2.2.2. La política pública del servicio civil

El servicio civil se constituye actualmente en nuestro país como una política pública; sin embargo, no siempre fue así. Desde los años 90, el concepto de servicio civil se ha mantenido en agenda a través de las diferentes administraciones gubernamentales, cambiando los enfoques en función a la mirada de cada gobierno; sin llegar a un resultado claro ni a la formalización del concepto a través de una política. Es recién en los últimos años que el servicio civil se ha constituido como una política pública que además es considerada como una de las reformas más ambiciosas de los últimos tiempos.

El proceso de agendar en el gobierno, una política de reforma del servicio civil se contextualiza entre los años 2006⁸ y 2014⁹, sin dejar de mencionar que el asunto en dicha materia arrastraba intenciones desde los noventa. Esta ha sido materia de discusión y reflexión reiterada varias veces desde la década de 1990. Si bien existieron varios esfuerzos aislados para viabilizar esa reforma, sin éxito aparente, es recién en el año 2008 que se generó un cambio. En el primer semestre de ese año se incluyó nuevamente en la agenda del gobierno, la problemática del empleo público. Es así como se fueron generando y analizando las variables y condiciones para finalmente formular la política pública del servicio civil, tales como los estudios sobre el sistema del servicio civil del país respecto de la región (en los cuales en principio lo señalaba como uno de los más débiles); el apoyo desde el gabinete del gobierno, y entidades relacionadas al asunto; el impulso de un cuerpo para la gestión de mandos medios (lo que actualmente sería el Cuerpo de Gerentes

⁸ Periodo presidencial de Alan García

⁹ Periodo presidencial de Ollanta Humala

Públicos); y, finalmente devino en el planteamiento de una nueva entidad, con la responsabilidad de gestionar el servicio civil como asunto transversal del poder ejecutivo, la creación del ente rector como la Autoridad Nacional de Servicio Civil.

En atención a la denominación de la entidad, en declaraciones del en ese momento Ministro de Trabajo, Mario Pasco, se resaltó que implicaba el uso del término “servicio civil”: *“deliberadamente se ha prescindido de otro tipo de denominaciones, como carrera administrativa, empleo público, que hacen referencia a la relación de trabajo, para asentarla en lo que es fundamental: el Estado al servicio de la ciudadanía. Los servidores públicos haciendo honor a ese nombre”* (Cortázar 2014: 14).

La Ley N° 30057, Ley del servicio civil, fue aprobada en el 2013 por el Congreso de la República del Perú, con la idea de que esta contribuya a hacer más eficiente la administración pública, gracias a la implementación de un único régimen laboral que se base en el mérito, para los servidores al servicio del Estado. En la mencionada Ley también se establecen los derechos y deberes que tienen los servidores públicos, se regulan las evaluaciones de los servidores, así como las capacitaciones, las compensaciones, entre otros. La mencionada norma contiene cinco (5) títulos, distribuidos en noventa y ocho (98) artículos. Asimismo, el Reglamento de la Ley del servicio civil contiene un (1) título preliminar, dos (2) libros, el primero de ellos: Normas comunes a todos los regímenes y entidades y libro segundo: De régimen del servicio civil. El primer libro contiene ciento treinta y seis (136) artículos en siete (7) títulos; y el segundo libro contiene doscientos setenta (270) artículos en siete (7) títulos.

A continuación, se grafica en una tabla las modificaciones de la Ley y su reglamento:

Tabla 7: Modificaciones normativas

Ley	Reglamento
Ley N° 30408 – Modifica pago de CTS	DS N° 408-2015-EF.- Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Compensaciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 138-2014-EF
DL N° 1337 – Modifica LSC respecto a funcionarios públicos y destaques	DS N° 075-2016-PCM – Modifica el .Reglamento General respecto a los destaques.
DL N° 1410 – Modifica LSC para precisar concepto de hostigamiento sexual y optimizar procedimiento de sanción	DS N° 084-2016-PCM – Modifica el Reglamento General respecto a los límites de empleados de confianza en las entidades públicas.
DL N° 1450 – Modifica LSC respecto a conformación del SAGRH, periodo de ddpp, aprobación de CPE y plazo de la reforma	DS N° 012-2017-JUS – Modifica el Reglamento General respecto al Registro nacional de sanciones de destitución y despidos.
	DS N° 117-2019-PCM – Modifica el Reglamento General respecto a la capacitación de servidores.
	DS N° 127-2019-PCM – Modifica el Reglamento General respecto de la gestión del rendimiento y la incorporación, permanencia y término para funcionarios.

Fuente: SERVIR
Elaboración propia

CAPÍTULO III: DISEÑO METODOLÓGICO

En este capítulo se describirá el diseño metodológico seleccionado para analizar el tema de investigación planteado, que busca mostrar las facilidades y barreras en la implementación del régimen de la Ley del servicio civil desde la experiencia de la implementación en el Ministerio de Defensa - MINDEF 2020-2021. Para ello, se desarrollará el diseño de la investigación, la muestra elegida y el perfil de los participantes, los instrumentos utilizados, así como el procedimiento de recolección de datos en lo que respecta a la implementación de la actual reforma del servicio civil en el MINDEF.

3.1. Tipo de investigación y diseño metodológico

El alcance del presente trabajo de investigación abarca, como objetivo general, conocer las facilidades y barreras que se presentaron en el MINDEF durante el desarrollo del proceso de tránsito al régimen del servicio civil bajo el contexto actual. En ese sentido, para conocer dichas facilidades y barreras se decidió utilizar una investigación cualitativa que permita la aplicación de entrevistas y observación directa a las personas involucradas en el proceso de implementación. De esa manera, el método a utilizar es de carácter exploratorio – descriptivo y en un menor nivel analítico. La metodología aplicada fue la elaboración de cuestionarios, la cual permitió identificar las facilidades y barreras experimentadas por los funcionarios y directivos de la entidad que participaron en alguna parte del proceso de implementación. A partir de ahí, y considerando también los elementos observados a través de la observación directa del autor, se podrá comprobar las hipótesis identificadas.

Con ello, podemos entender más aun del por qué encaja la presente investigación como cualitativa, para proseguir con los demás aspectos que conciernen al diseño metodológico.

3.2. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Para recolectar los datos que nos permitan conocer las facilidades y barreras que se presentaron en la implementación del régimen del servicio civil en el MINDEF, se utilizaron dos técnicas:

- Entrevistas personales (a través de la plataforma zoom), las cuales se diseñaron según el tipo de actor vinculados al objeto de estudio, a fin de obtener la información que permita lograr el objetivo del presente trabajo de investigación. La definición de los participantes se realizó mediante un análisis no probabilístico por conveniencia, por consiguiente, se eligieron mediante un factor característico; es decir, se seleccionó a aquellas personas (funcionarios y directivos públicos) que tuvieron una mayor participación y/o impacto para el proceso de tránsito en la entidad.

Por otro lado, se eligió el grupo de funcionarios y directivos públicos por la capacidad técnica propia del nivel del puesto y juicio crítico en relación con el conocimiento de

la política pública que concierne al tema de investigación, por la experiencia profesional; y la experiencia que tienen con el proceso de tránsito.

En ese sentido se decidió entrevistar a los funcionarios públicos del ministerio, siendo estos:

- Ministra de Defensa
- Viceministro de Política para la Defensa
- Viceministro de Recursos para la Defensa
- Secretario General (*)

(*) El Secretario General por ser el autor de la tesis fue el único funcionario que no fue considerado entre los entrevistados.

Y a los directivos(as) del segundo nivel organizacional, es decir, a los(as) directores generales para el caso de la línea y a los(as) jefes(as) generales para el caso de los órganos de apoyo. Con respecto a la jefatura del Órgano de Control Institucional (OCI) y Procuraduría Pública, no han sido considerados para las entrevistas porque ambos cargos son designados por Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación respectivamente, por tanto, no forma parte de la gestión interna del ministerio.

Véase Tabla N° 1, en los Anexos.

- Observación directa, como técnica secundaria al desarrollo del análisis; debido a que el autor del presente trabajo de investigación, como Secretario General de la entidad durante el proceso de implementación del tránsito, tuvo acceso y se mantuvo en comunicación permanente con los actores involucrados así como con las eventualidades y sucesos ocurridos durante el mencionado proceso, pudiendo de esa manera contextualizar los comentarios y comunicaciones recibidas al respecto. Cabe precisar entonces que la subjetividad se hace presente en el estudio, al relacionar la información recabada mediante entrevistas con los datos obtenidos mediante la observación directa, así como otras características que se precisaron durante la entrevista con la influencia de la observación, como el interés mostrado y la participación constante, lo cual, aunque suene abstracto se documenta y lo señala Taylor y Bogdan.

Es importante mencionar que la información producto del desarrollo de las entrevistas efectuadas ha sido procesada en una base de datos en hojas de cálculo Excel, clasificadas según los factores (facilidades y barreras) para relacionarlas y dirigiéndolas en las hipótesis planteadas. Dichas entrevistas se efectuaron de acuerdo con el cronograma establecido para el estudio de investigación.

La indagación documental, ha sido básicamente la revisión de los documentos internos de gestión de la entidad, relacionados específicamente a la gestión del personal. Por lo que se ha considerado la vigencia de los mismos, y la entrega oportuna para su revisión.

3.3. Levantamiento de información y procedimiento

La manera que se ha desarrollado el levantamiento de información ha sido gradual, conforme se ha ido ejecutando las entrevistas de acuerdo con el cronograma establecido, dada la flexibilidad que otorga este tipo de investigación. Asimismo, la estrategia de recojo de información ha sido la pertinencia respecto de la muestra seleccionada, bajo una serie procedimental para redundar en conclusiones válidas y fiables.

En ese sentido, la técnica empleada de entrevistas consiste en obtener apuntes a través de una conversación entre personas en un espacio determinado, buscando recopilar las notas más importantes que servirán para abordar un asunto en particular (Hernández et al., 2010). De esta manera, se han realizado entrevistas a los(as) directores(as) generales del Ministerio de Defensa correspondientes a todos los órganos y unidades orgánicas contempladas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) vigente.

Se empleó como herramienta para las entrevistas, interrogantes con pautas o guiones similares para los entrevistados que permitió obtener las réplicas de los mismos con la mayor puntualización posible. La duración aproximada de cada entrevista se estimó en treinta (30) minutos, en consideración con el tiempo y la carga laboral de los participantes.

Asimismo, en todas las entrevistas el autor dio lectura al protocolo de “Consentimiento Informado” por parte de la PUCP, solicitando la autorización de cada participante la grabación de las entrevistas y explicando los fines de la misma, cumpliendo los entrevistados con la firma del correspondiente consentimiento.

A continuación, se presenta una tabla que contiene las guías de entrevistas utilizadas, así como la vinculación de cada pregunta con los objetivos específicos de la presente investigación. Es importante resaltar que al ser entrevistas semiestructuradas, el instrumento brinda la posibilidad de hacer repreguntas para enfatizar y/o profundizar en la información que se quiera obtener y que esté vinculada a los objetivos correspondientes.

Preguntas	Objetivo estratégico vinculado
Entrevista a la Ministra de Defensa:	
○ ¿Qué condiciones evaluó usted en la entidad para decidir implementar el proceso de tránsito en ese momento (2020)?	Pregunta general
○ ¿Está usted de acuerdo con cómo ha sido diseñado el proceso de tránsito por el ente rector Servir?	Pregunta general
○ ¿Cuáles considera que han sido las principales dificultades encontradas durante el proceso? ¿cómo se mitigaron?	1,2
○ ¿Cuáles considera que han sido los elementos que contribuyeron al éxito del proyecto?	2,3
○ ¿Qué les recomendaría a otras entidades similares que quieran implementar el tránsito?	1, 2, 3
Entrevista a jefes(as) de los órganos del MINDEF:	
○ ¿Usted está de acuerdo con que se implemente el nuevo régimen del servicio civil en el MINDEF?	Pregunta general

o ¿Está de acuerdo con la manera que se ha gestionado el proceso por parte de la entidad?	1, 2, 3
o ¿Cree usted que el proceso lo ayudó respecto a la organización de sus equipos de trabajo?	1, 2, 3
o ¿Ha tenido oportunidad de participar en el desarrollo de alguna de las herramientas?	1, 2, 3
o ¿Ha tenido alguna dificultad o barrera en la aplicación de las herramientas de tránsito?	1
o ¿Cómo se enfrentaron/mitigaron las barreras existentes para el éxito del proyecto?	2
o ¿Cree que el tiempo empleado en el proceso de tránsito ha sido el adecuado?	1, 2, 3
o ¿Siente que esta reforma es aprobada e impulsada por la alta dirección?	1, 2, 3
Entrevista a la Directora General de Recursos Humanos:	
o ¿Cuántos miembros de su equipo fueron designados en el proyecto de implementación del proceso de tránsito? ¿De qué niveles?	Pregunta general
o ¿Tuvo apoyo de SERVIR durante el proceso? ¿En qué etapas/temas? ¿Considera usted que es necesaria la asistencia técnica del ente rector en el proceso?	Pregunta general
o ¿Cree usted que el proceso ayudó a la organización de los recursos humanos de la entidad?	Pregunta general
o ¿Cuáles han sido las estrategias que desarrolló el MINDEF para generar facilidades a la ejecución y desarrollo de todo el proceso de tránsito?	3
o ¿Cuál de las herramientas fue más fácil y cuál fue la más difícil de implementar? ¿Por qué?	1, 2, 3
o ¿Cuáles han sido las barreras que ha tenido que enfrentar el MINDEF para la implementación del proceso de tránsito?	1
o ¿Cómo se enfrentaron/mitigaron las barreras existentes para el éxito del proyecto?	2

CAPÍTULO IV: RESULTADOS

En este capítulo se analizarán los resultados obtenidos de la investigación cualitativa desarrollada a través de la aplicación de entrevistas y observación directa a las personas involucradas en el proceso de implementación del régimen de la Ley del servicio civil en el Ministerio de Defensa - MINDEF 2020-2021. Es importante recordar que el presente trabajo de investigación busca mostrar las facilidades y barreras en el proceso de implementación del mencionado régimen, desde la experiencia de su aplicación en el MINDEF. Para ello, se considerará no solo los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a los participantes, sino también la observación directa del autor, que al ser el Secretario General de la entidad durante el proceso de implementación del tránsito, tuvo acceso directo a información y opinión del grupo directivo y se mantuvo en comunicación permanente con los actores involucrados así como experimentación directa con las eventualidades y sucesos ocurridos durante el mencionado proceso; todo ello tomando en consideración el marco teórico analizado.

Como se había mencionado anteriormente, la técnica empleada ha sido la entrevista, por ello, resulta necesario precisar la influencia del entrevistador desde una perspectiva imparcial. Dicha influencia ha sido básicamente el conocimiento y la experiencia en la materia de investigación por parte del autor.

Por otra parte, es importante mencionar que se han desarrollado tres (3) grupos de entrevistas con listas de preguntas diferenciadas por tipo de directivo/funcionario de la entidad considerando el nivel de jerarquía y/o posición, y la relación entre el cargo y/o puesto con la gestión institucional, lo que incide en el nivel de influencia para el desarrollo y avance del proceso de tránsito. Estos tipos de directivos/funcionarios son: (1) la Ministra de Defensa, funcionaria pública designada por confianza; (2) los viceministros (funcionarios públicos) y los/as jefes/as y/o directores/as de los órganos (segundo nivel organizacional) del MINDEF, es decir, directivos públicos; y por último, (3) la Directora General de Recursos Humanos (correspondiente también al grupo de directivos públicos). Separar a la Directora General de Recursos Humanos del resto de directivos se debe a que es la Oficina de Recursos Humanos la responsable de la gestión de las herramientas de tránsito desde un punto de vista más

técnico de aplicación, por lo que las preguntas realizadas a esta persona fueron realizadas en un sentido más técnico de aplicación de las herramientas establecidas por SERVIR.

Véase la Tabla N° 2, en los Anexos.

El análisis de la información obtenida producto de la ejecución de las entrevistas se enmarca en atender los objetivos del tema en investigación, tanto el general como los específicos, de acuerdo con lo que se ha formulado en los capítulos anteriores. De esa manera y para recordar, las hipótesis presentadas para la presente investigación son:

Facilidades para la implementación del proceso de tránsito al régimen del servicio civil:

- El apoyo político de la alta dirección de la entidad, generado por el interés de la actual ministra para la implementación de un servicio civil meritocrático en el ministerio.
- La gestión operativa de la Dirección General de Recursos Humanos para la planificación e implementación de estrategias de difusión y comunicación interna, lo cual parte del conocimiento en el proceso de tránsito de la gestión actual.

Barreras para la implementación del proceso de tránsito al régimen del servicio civil:

- Resistencia al cambio de las personas que trabajan actualmente en la entidad y que ven un riesgo en el proceso de tránsito.
- La presencia de personal de carrera militar en puestos con funciones administrativas de carácter civil, lo que dificulta la identificación de funciones y establecimiento de los requisitos necesarios durante la elaboración de los perfiles de puesto idóneos para la entidad.
- La rotación en el régimen del personal militar, que, por su propia naturaleza, debe desplazarse en el corto y mediano plazo.
- Contar con documentos de gestión desactualizados que generan demoras en la alineación con los nuevos documentos de tránsito.

En el Anexo N° 3 se presenta, a modo de resumen, las respuestas obtenidas de cada uno de los entrevistados, las cuáles han sido organizadas por grupo para un mejor orden en su presentación. Posteriormente se realizará el análisis de las respuestas en función de las preguntas e hipótesis de la presente investigación.

En las próximas páginas se analizarán las barreras y facilidades para la implementación del proceso de tránsito al régimen del servicio civil del MINDEF de acuerdo con los resultados obtenidos en las encuestas; así como las recomendaciones para el impulso del tránsito al régimen del servicio civil, desde los subsistemas de gestión de recursos humanos, considerando las entrevistas realizadas y el conocimiento del autor sobre la materia.

4.1. Barreras durante la implementación de las herramientas de tránsito en el MINDEF

En este subcapítulo se presentará, de acuerdo con la información y hallazgos encontrados en las entrevistas efectuadas y, la observación directa del autor, las principales barreras que se presentaron durante la aplicación de las herramientas del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en el MINDEF, considerando las hipótesis planteadas al inicio de la presente investigación. En ese sentido, conocer las barreras y las acciones tomadas para mitigarlas, es fundamental para conocer la aplicabilidad de una política pública como es la Ley del servicio civil en una situación y contexto real.

De esta manera, si las barreras no son mitigadas de la manera adecuada, no sería posible lograr los objetivos planteados para la política pública, lo que significaría la necesidad de repensar la política del régimen del servicio civil.

4.1.1. La presencia de personal de carrera militar

Al iniciar la investigación se desarrolló la hipótesis de que la presencia de personal de carrera militar podría significar una barrera a la implementación del tránsito en el MINDEF. Al respecto, al preguntarle a la directora de recursos humanos, desde una perspectiva técnica de implementación de las herramientas, ¿cuáles han sido las barreras que ha tenido que enfrentar el MINDEF para la implementación del proceso de tránsito?, la respuesta fue la siguiente: *“La principal barrera han sido las FFAA, quienes no entendían que los puestos administrativos no pueden ser exclusivamente de militares, lo cual no impide que los militares los ocupen si cumplen con los perfiles (...)”*.

En esa misma línea, al analizar las respuestas de los funcionarios/directivos a una pregunta similar, se obtuvo por ejemplo la siguiente barrera: *“lidiar con las ideas o prejuicios preexistentes del personal muy antiguo respecto del proceso de modernización, así como, del personal de carrera militar”*. En ese sentido, al ser una entidad vinculada a temas de defensa nacional, en donde la presencia de las Fuerzas Armadas es fundamental para el desarrollo de las actividades y razón de ser de la misma, los servidores de la carrera especial militar tienen una percepción de tener un valor diferente sobre los servidores civiles de la entidad; generándose un prejuicio respecto del desarrollo de las funciones en la entidad y la importancia de la carrera especial militar. En esa línea y citando la respuesta de la ministra a la pregunta sobre cuáles fueron las condiciones que evaluó para decidir implementar el proceso en la entidad, *“El gran desorden en el personal civil, como en el caso de los militares que perciben a los civiles como puestos secundarios (...)”*.

Por otro lado, la presencia de personal militar también fue mencionada por la ministra como una barrera, quien comentó: *“(...) SERVIR debe entender que cuando se trata de entidades con carreras especiales, hay que tener más flexibilidad y es que el error es haber concebido herramientas para una reforma donde se pensó que todas las entidades somos las mismas; no es que deban diseñar herramientas para cada tipo de entidad, pero si tener la flexibilidad para amoldar esas herramientas.”* En este caso, ya no estamos hablando de la percepción o entendimiento que puedan tener las FFAA sobre en proceso, sino sobre la aplicabilidad de las herramientas de tránsito a una entidad donde existe personal de carrera especial con particularidades que no son recogidas necesariamente por éstas. Por ejemplo, uno de los entrevistados menciona *“Ha sido difícil que se entienda la naturaleza de un órgano eminentemente militar, de ahí se emana la estrategia y política de FFAA y los civiles no tienen los perfiles para ello, aunque digan que un puesto debe ser civil y no militar”*. En ese sentido, al ser herramientas aplicables a todo tipo de entidades, el contar con personal de carrera especial representa una barrera para aplicar dichas herramientas sin una adecuación de estas a la realidad institucional.

Específicamente sobre la elaboración de los perfiles de puestos, se manifestó que los campos establecidos en el formato publicado por SERVIR no recogen las particularidades sobre la formación académica y requisitos que estos perfiles

demandan, tal y como se menciona en el siguiente comentario: *“El ministerio requiere tener clara la dimensión que se necesita tener en cada órgano y unidad orgánica estableciendo el número y perfiles de recursos humanos a fin de mejorar la gestión. Sin embargo, es necesario considerar las especificidades que el Ministerio de Defensa tiene, como los tipos de carreras que deben ser incluidas o las especialidades en los perfiles de puestos.”* En ese sentido, si bien es cierto que la carrera especial tiene ya definidos algunas particularidades sobre los perfiles en términos de formación académica y algunos requisitos adicionales; en el formato de perfiles de puestos establecido por SERVIR para el proceso de tránsito, se deben especificar también las funciones a ser desarrolladas por cada puesto, las mismas que en algunos casos tienen una superposición entre los servidores de carreras especial y los servidores civiles; lo que finalmente redundaría en las tareas y/o actividades. Por ello, la importancia de señalar este aspecto en la citada hipótesis.

Vinculado al tema de perfiles de puestos se encuentra también la disparidad encontrada entre los requisitos de los perfiles de personal civil en comparación con el personal militar, lo que genera también una barrera al no existir equidad entre los requisitos solicitados, tal y como menciona uno de los entrevistados: *“No puede ser que los directivos tengan tan bajos requisitos. Para los militares en los ascensos a coronel y general tienen por lo menos 2 maestrías y más de 10 años de experiencia. En el servicio civil los directivos tienen requisitos tan bajos que cualquiera podría hacer el puesto.”*

Ahora bien, cabe resaltar que el caso presentado en esta entidad es un tanto particular, pues el MINDEF presenta una alta cantidad de servidores en carrera especial, distribuidos principalmente en las unidades orgánicas de línea, es decir, cumpliendo funciones propias con el quehacer de la entidad; pero también en las unidades orgánicas de apoyo, donde se realiza trabajo administrativo que no necesariamente aplica para la carrera militar de manera exclusiva, pero que ya por “tradicción” muchos puestos han venido siendo ocupados a través de los años por personal de la carrera militar. Esto no quiere decir que los servidores de carrera especial no tengan las capacidades en gestión pública desde un punto de vista más administrativo y de generación de políticas públicas, sino que, por su formación académica, esta se encuentra vinculada principalmente a políticas de defensa y seguridad nacional. En ese

sentido, si bien existen muchos servidores de carrera especial que pueden contar con la formación y capacidades para ocupar un puesto administrativo en la entidad, por un tema de transparencia e igualdad de oportunidades, estos puestos no pueden cerrarse únicamente a la carrera militar por un tema de “tradicción”, tal y como algunos servidores de carrera especial de la entidad esperan, y motivo por el cual se considera una barrera para la implementación del régimen del servicio civil.

4.1.2. La rotación en el régimen del personal militar

Respecto a esta hipótesis, si bien son pocos los entrevistados que se han referido a esta situación como una barrera a la implementación de las herramientas de tránsito, se considera que guarda relación con la hipótesis anterior, en el sentido de que la presencia del personal militar en puestos/cargos en funciones administrativas o funcionales, a su vez implica la acción administrativa de rotación de estos.

De acuerdo con lo manifestado, existe una alta rotación de personal militar (carrera especial) pues debido a la propia gestión de esta carrera, los servidores se “mueven” constantemente porque cumplen un determinado tiempo por asignación, por un aspecto administrativo de gestión de horas laborales propio de esta carrera. Entonces, al rotar constantemente, muchas veces se ve perjudicada la ejecución de las funciones de los servidores civiles al superponerse las asignaciones de personal de carrera especial con las funciones de los servidores civiles; lo que a su vez genera duplicidad de funciones, dilatación en atención de las actividades, ineficiencia, y un clima laboral poco amigable de trabajo.

En esa misma línea, es de saber que los servidores de carrera especial tienen formación principalmente en temas operativos de defensa, tales como: *Fuerzas Especiales, Inteligencia, Defensa Nacional, Ciencias Militares, Aeronáutica, Operaciones Especiales, entre otros*; pero muchas veces estos son asignados a puestos que forman parte de la administración interna de la entidad, lo que implica contar con un componente de funciones administrativas para lo cual muchos de ellos no tienen la preparación y/o experiencia necesarios. Esto repercute en la administración de los perfiles de puestos de los directivos/as y/o jefes/as buscando perfiles con capacidades en gestión pública para suplir y/o efectuar los procesos y funciones propio de los

sistemas administrativos del Estado en el ministerio, e incluso los procesos misionales. Tal y como menciona uno de los directivos de la entidad: *“Una dificultad es que todos los años vienen militares a los distintos órganos sin un cumplimiento de perfiles, con la sola evaluación de la dirección de personal militar que desconoce lo que hacen los órganos. La dotación que se recibe de militares es una distorsión a la dotación de los puestos administrativos del ministerio.”*

Asimismo, de acuerdo con el análisis del resultado de las preguntas efectuadas en el desarrollo de las entrevistas, hay que precisar que se ha manifestado también que la implementación de las herramientas del proceso de tránsito ha ayudado a identificar y evaluar los perfiles respecto de las funciones que se realizan día a día, y con ello identificar acciones para mejorar la organización del personal en cada una de las unidades de organización del ministerio. Por ejemplo, puntualmente sobre esta hipótesis, uno de los entrevistados señaló que al aplicar las herramientas de tránsito se pudieron dar cuenta que era necesario replantear el procedimiento de rotación del personal, específicamente el militar, es decir, la carrera especial, ¿cómo? pues al tener identificado y definido los perfiles de los servidores civiles, ayudaría a reubicar/reasignar los servidores de carrera especial, de manera que encajen eficientemente para el desarrollo de las funciones del área.

4.1.3. Documentos de gestión desactualizados

Al respecto, de acuerdo con los resultados de las entrevistas efectuadas, solo la Directora General de Recursos Humanos se ha referido a esta situación como una barrera, mencionando lo siguiente: *“Otra barrera ha sido que los instrumentos de gestión de la entidad estaban desactualizados, eso generó una demora ya que significó reformular por ejemplo el clasificador de cargos y el CAP-P de la entidad, y negociar su revisión y aprobación desde SERVIR, para poder continuar con la aprobación del CPE del ministerio.”*

Al respecto, es probable que esta barrera no haya sido notada por los demás directores y/o funcionarios de la entidad debido a que es únicamente la Dirección General de Recursos Humanos la responsable de gestionar los instrumentos de gestión que tienen que ver con temas de personal. Al respecto, si bien todos los directivos y funcionarios

participaron de la implementación de las herramientas de tránsito, tal y como hemos podido apreciar en las respuestas brindadas por ellos; solo recursos humanos es la responsable de validar que dichas herramientas estén alineadas a los actuales instrumentos de gestión del ministerio. En ese sentido, si bien esta representó una barrera, pudo ser mitigada al tener la posibilidad de actualizar dichos instrumentos en coordinación con el ente rector en la materia.

Así mismo, se aprecia nuevamente una suerte de relación complementaria de gestión entre la presencia del personal de carrera especial del ministerio respecto de su accionar sobre la gestión de los documentos de gestión, en el sentido que estos contienen a su vez, los documentos de dicho personal y que los valida para dicho accionar, pues los documentos de gestión al encontrarse desactualizados contraponen funciones y motiva la situación de insatisfacción. Por ello, resultaba conveniente actualizar los documentos de gestión organizacional con el fin de visibilizar, esclarecer y definir los perfiles de puestos, lo cual se ha logrado gracias al diseño de perfiles de puestos como parte de las herramientas de tránsito.

4.1.4. Otras barreras identificadas.

Si bien no formaron parte de las hipótesis iniciales de la presente investigación, de las entrevistas realizadas se encontraron otras barreras que se resumen a continuación:

- La habilitación presupuestal representa una barrera en el sentido de que si la entidad pública no cuenta con los recursos suficientes para implementar el régimen del servicio civil, por más que se completen las herramientas técnicas del proceso, no se podría continuar con el traslado de los servidores, tal y como lo manifestó uno de los entrevistados: *“(…)los criterios para la valorización ya que los topes salariales están enmarcados en el techo presupuestal, lo que implica en muchos casos la reducción salarial. Esto hace poco viable la reforma en la medida que la entidad que ingresa al tránsito se vuelve menos competitiva. Ello constituye un desincentivo alto para la reforma”*.
- El temor al cambio del personal que se encuentra bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, quienes ya pertenecen a un régimen permanente y tienen

miedo de postular e ingresar a un nuevo régimen de carrera donde podrían perder la estabilidad ya ganada.

4.1.5. Acciones tomadas para mitigar las barreras encontradas

Es importante no solo conocer las barreras que se presentaron durante la implementación del proceso de tránsito al régimen del servicio civil; sino también identificar aquellas acciones que fueron percibidas por los directivos y funcionarios de la entidad, y que sirvieron para mitigarlas y así tener éxito en la implementación mencionada. En ese sentido, a continuación, se presentan algunos de los comentarios más resaltantes respecto de las acciones tomadas:

- *“No solo se implementó una visión, sino que se explicó la metodología por parte del equipo de RRHH. Y se manejó con mucha flexibilidad los moldes estructurados de las herramientas gracias al soporte del equipo técnico, eso hizo que se superen las barreras.”*
- *“En el caso de la dotación de personal y organización de las áreas se “negociaron” en algunos casos el incremento de ciertos techos a fin de poder contar con el perfil de puesto requerido. En el caso de la valorización de los puestos, lo que suele hacerse es incrementar el techo presupuestal incluyendo los recursos FAG y PAC. Sin embargo, sigue siendo un limitante en materia comparativa con los salarios actuales.”*
- *“Las barreras se superaron con la asistencia de RRHH y ello evito problemas complejos.”*
- *“La comunicación y la apertura del equipo de RRHH fue clave, ya que se logró el intercambio de opiniones que permitió llegar a comprender los perfiles y la diferencia con el personal militar.”*
- *“El temor de algunos trabajadores tendría que haberse enfrentado desde las gestiones anteriores con una mayor cantidad de charlas informativas de sensibilización, lo que concierne a RRHH, en coordinación con SERVIR.”*

- *“En respuesta a lo anterior, pues sustancialmente, se tenía que explicar o colocar ejemplos a manera de sensibilizar al personal sobre los beneficios del proceso de tránsito.”*

Si bien las respuestas presentadas no fueron las únicas, son suficientes para notar que las principales acciones percibidas por los entrevistados para mitigar las barreras están vinculadas al tema de comunicación y cercanía en la implementación de las herramientas de tránsito. Así, las acciones para mitigar las barreras encontradas fueron:

- Comunicación constante en todo el proceso.
- Asistencia técnica brindada desde la Dirección General de Recursos Humanos a las demás áreas de la entidad.
- Sensibilización por parte de la alta dirección con el apoyo de recursos humanos.
- Flexibilidad en la aplicación de las herramientas de tránsito por la coordinación entre recursos humanos y SERVIR.

En ese sentido, las cuatro acciones ayudan a mitigar la barrera generada por la presencia de personal militar y por el temor al cambio del personal que se encuentra bajo el régimen del D.Leg. 276, en tanto el alineamiento en la comunicación desde la alta dirección es fundamental para mitigar los temores existentes. De esa manera, al encontrarse involucrados tanto la alta dirección como recursos humanos, se promueve el sentido de comunidad y se alinea a las personas para lograr el mismo objetivo. Esto, sumado a la asistencia técnica en la implementación de las herramientas, así como la flexibilidad mostrada para ajustarse a las características de la entidad, generaron el éxito en esta implementación.

Sin dichas acciones tal vez no se hubieran podido mitigar las barreras presentadas, impactando en la implementación del tránsito en el ministerio. Tal y como menciona la Directora General de Recursos Humanos: *“El personal técnico ha sido decisivo y sólo éramos 3 personas que resolvieron todos los problemas con la capa directiva. Fue muy importante la comunicación desde el más alto nivel para lograr un alineamiento de toda la organización. Nadie obstaculizó el proceso, porque hubo apoyo permanente de la ministra, esa fue una forma de mitigar las barreras. La*

disponibilidad del equipo para absolver las dudas permitió acortar tiempos de espera y agilidad en las aprobaciones.”

4.2. Facilidades a la ejecución y desarrollo del proceso de tránsito al régimen del servicio civil

En este subcapítulo se presentará, de acuerdo con la información y hallazgos encontrados en las entrevistas efectuadas y, la observación directa del autor, las facilidades que se brindaron durante la aplicación de las herramientas del proceso de tránsito al régimen del servicio civil en el MINDEF. Dichas facilidades las argumentaron los entrevistados durante el desarrollo de las entrevistas; luego del análisis de información y con el aporte de valor de la observación parte del autor, podemos señalar que se han demostrado las hipótesis planteadas.

4.2.1. El apoyo político de la alta dirección

Para identificar resultados en esta hipótesis se formuló puntualmente la siguiente pregunta: “¿Siente que esta reforma es aprobada e impulsada por la alta dirección?”. Al respecto, todos los entrevistados a los que se les formuló esta pregunta han señalado que la reforma en el ministerio ha sido impulsada por la alta dirección; con respuestas como: “(...) *ha tenido el compromiso de la ministra, siendo la cabeza de la institución se involucró con el proceso e impulsó las acciones necesarias para el éxito*”; o también de manera tácita refiriéndose a la ministra: “(...) *sin ella no hubiera sido posible el desarrollo de cada una de las actividades. Y con ello, se impulsó a los directores, fue un efecto en cadena*”.

En ese sentido para la implementación de toda política pública es necesario el componente del apoyo político, tal cual como lo propuso Mark Moore sobre el triángulo estratégico del valor público (1998: 116), en el que se menciona que “(...) *la estrategia debe ser sustantiva, legítima y políticamente sostenible, y operativa y administrativa viable finalmente*”.

Por tanto, se infiere, y refuerza que el apoyo político en toda gestión es una facilidad sustancial para el éxito de una meta o política formulada. Como se ha observado y evidenciado para el proceso de tránsito al régimen del servicio civil en el ministerio, y

que además el aporte es fundamental porque esta es una política transversal administrativa en el Estado, no de un sector.

En ese contexto, por último, agregar, si bien es cierto lo implícito de brindar el apoyo político por la connotación del cargo de ministra, el tema en cuestión podría también no mapearse en su agenda, tal como se ha manifestado y se cita a continuación: “(...) *Sí, sobre todo en la gestión de la Dra. Esparch, quien ha priorizado el tema; en la que ha habido funcionarios con mucha experiencia en la implementación del régimen del servicio civil*”.

4.2.2. Gestión operativa de la Dirección General de Recursos Humanos

En este punto corresponde clasificar la gestión operativa de la Dirección de Recursos Humanos, en dos subtemas, que se complementan entre sí, y que son la capacidad técnica vinculada al conocimiento y experiencia en la implementación de las herramientas de tránsito; y las habilidades blandas vinculadas a la comunicación y sensibilización de los servidores de la entidad.

Para identificar resultados en esta hipótesis se formuló puntualmente la siguiente pregunta: “¿Está de acuerdo con cómo se ha gestionado el proceso por parte de la entidad?”. Si bien no se menciona directamente a Recursos Humanos como parte de la pregunta, ésta es el área encargada de la gestión e implementación de las herramientas del proceso, por lo que resulta implícito que las respuestas brindadas se referirían a la gestión por parte de ésta.

De acuerdo con las entrevistas efectuadas, se ha identificado que, para los entrevistados, la gestión del proceso del tránsito en el ministerio ha sido oportuna y eficaz por parte de la Dirección General de Recursos Humanos, mediante el equipo técnico asignado; es decir, se estaría validando la hipótesis planteada.

A nivel general, se ha valorado la participación y el desenvolvimiento de la Dirección General de Recursos Humanos, por medio de su equipo técnico de trabajo responsable de llevar a cabo el proceso de tránsito el régimen del servicio civil en el ministerio. Ahora bien, en ese contexto resulta pertinente señalar que se ha podido comprobar que

las capacidades y experiencia en la materia por parte del equipo técnico han sido, después del apoyo político de la alta dirección, el motor y timonel en este automóvil para esta ruta al tránsito. En ese sentido, por ejemplo, se han recogido respuestas tales como “(...) *Muy contento, por la capacidad técnica y la solvencia del equipo que dirigió el proceso de tránsito en el ministerio. Definitivamente los conocimientos, la preparación y experiencia han resultado valiosos.*” Otra de las respuestas, a modo de ejemplo, fue la siguiente “(...) *Sí, porque el equipo responsable por parte de la dirección de recursos humanos ha sido en principio muy claro y explicativo, la forma en la que ha llevado las reuniones para proponer por ejemplo los perfiles de puestos. Otro aspecto, es que el equipo ha demostrado contar con la experiencia y conocimiento en el tema.*”

Tal y como menciona la misma Directora General de Recursos Humanos: “(...) *y por otro lado el conocimiento técnico del equipo de tránsito, quienes tendieron un puente con los directivos para transmitir y hacer entender cada etapa del proceso. El otro punto clave fue el pequeño equipo de trabajo, pero con la experiencia necesaria, entre la directora y los 2 ejecutivos senior establecieron los canales directos con los directivos y el seniority de los profesionales permitió superar las barreras. Eso demuestra que las entidades no necesitan contratar grandes equipos ni consultorías caras para sacar este proceso adelante.*”

En este punto es importante volver a citar a Mark Moore y su triángulo estratégico del valor público (1998: 116); debido a que si una estrategia, a pesar de recibir el apoyo político no es operativa y administrativamente viable, podría fracasar. En ese sentido, es la capacidad técnica de recursos humanos la que permitió que la implementación del tránsito fuera viable en el ministerio.

Por otro lado, hay un aspecto relacionado con la comunicación y sensibilización a los servidores de la entidad, que tiene que ver con las habilidades del equipo de recursos humanos a cargo del proceso. Tal y como menciona la ministra en parte de su entrevista: “*El equipo ha sido decisivo y la comunicación ha sido vital, cada vez que se avanzaba en cada tarea de las herramientas se comunicaba para que sientan los avances y estos se socializaban con todos mediante correos electrónicos.*”

Al respecto, este tema es impulsado y lo plasman las oficinas de recursos humanos, o quien haga sus veces, en la elaboración de los perfiles de puestos; no obstante, en esta oportunidad nos referimos a la capacidad por parte del equipo técnico en esta materia, para efectuar el proceso de tránsito en el ministerio.

El equipo técnico de la Dirección General de Recursos Humanos, responsable del proceso del tránsito demostró un desenvolvimiento empático, asertivo, negociador, mediante la escucha activa, y una capacidad para responder a las consultas formuladas durante la ejecución de las entrevistas.

En las respuestas de los entrevistados, se evidenció bastante el desenvolvimiento de estas por parte del equipo técnico, dicho equipo aplicó habilidades blandas como parte de su estrategia para poder llegar con éxito al final de las actividades de las etapas del proceso de tránsito en el MINDEF.

Y puntualmente en la pregunta: ¿Está de acuerdo con cómo se ha gestionado el proceso por parte de la entidad?, hubieron respuestas como *“(...) Sí, porque el equipo responsable por parte de la dirección de recursos humanos ha sido en principio muy claro y explicativo, la forma en la que ha llevado las reuniones para proponer por ejemplo los perfiles de puestos (...)”*.

O *“(...) Sí, porque ha sido bastante participativa, comunicativa y negociadora la manera de gestionarse”*.

CONCLUSIONES

El proceso de tránsito al nuevo régimen del servicio civil es posiblemente uno de los componentes más importantes de la implementación de una política vinculada a la gestión de personas en el país en los últimos tiempos. Habiendo transcurrido ya varios años desde su publicación y tras revisar la situación actual de su implementación, se han generado ciertas reflexiones respecto de los factores que pueden delimitar o minimizar el esfuerzo para lograr el tránsito al servicio civil, por parte de las entidades de la administración pública. El análisis del caso específico de implementación en el MINDEF ha permitido conocer las principales facilidades que se generaron para el rápido avance en este proceso; así como también las barreras que se les presentaron al equipo responsable del proceso y las estrategias utilizadas para mitigar dichas barreras.

A continuación, y a modo de conclusiones, se muestran en líneas generales las facilidades identificadas, así como las barreras y las estrategias de mitigación utilizadas en MINDEF. La descripción de estas facilidades y barreras presentan un punto de partida referencial para la implementación del proceso en otras entidades con características similares, especialmente si cuentan con personal de carrera especial que representa un reto adicional en la implementación de este. Conocer y comprender estos factores es útil para que las entidades tengan una línea base de buenas prácticas que les permitan generar estrategias y espacios para facilitar la implementación del proceso; y también para que conozcan las posibles barreras y cómo podrían ser mitigadas durante la aplicación de las herramientas de tránsito. En ese sentido, se puede concluir lo siguiente:

- El apoyo político de la alta dirección, en toda gestión, representa una facilidad sustancial para el éxito de una meta o política formulada. En el caso específico de la implementación del proceso de tránsito en el MINDEF, el apoyo político e involucramiento de la Ministra de Defensa fue una pieza clave para lograr culminar la implementación de las herramientas de dicho proceso.
- Se ha valorado la participación y el desenvolvimiento de la Dirección General de Recursos Humanos en la implementación de las herramientas de tránsito, especialmente por medio de su equipo técnico de trabajo responsable de llevar a

cabo el proceso, quienes se encargaron de brindar la asistencia técnica y el acompañamiento necesarios para culminar con éxito el llenado de los formatos y análisis de información necesarios durante todo el proceso.

- Hay un aspecto relacionado con la comunicación y sensibilización a los servidores de la entidad, que tiene que ver con las habilidades del equipo de recursos humanos a cargo del proceso. En ese sentido, este aspecto representa tanto una facilidad como la principal estrategia utilizada para mitigar las barreras que se presentaron durante la implementación, debido a que la comunicación permanente fue una de las claves para absolver dudas y consultas, mitigar temores de los servidores y gestionar el cambio.
- Al ser una entidad vinculada a temas de defensa nacional, en donde la presencia de las Fuerzas Armadas es fundamental para el desarrollo de las actividades y razón de ser de la misma, los servidores de la carrera especial militar mostraron cierto rechazo al proceso por tener la percepción de “valer más” que los servidores civiles de la entidad. En ese sentido, la presencia de personal de carrera militar resultó siendo una barrera para la implementación de las herramientas del tránsito, al poner oposición respecto de la asignación de funciones que tradicionalmente son asignadas a personal militar y que con el análisis realizado gracias a las herramientas de tránsito deben ser asignadas a personal civil.
- Sobre la aplicabilidad de las herramientas de tránsito es importante notar que, al ser herramientas aplicables a todo tipo de entidades, el contar con personal de carrera especial representa una barrera para aplicar dichas herramientas sin una adecuación de estas a la realidad institucional. Es así que en el MINDEF se encontraron dificultades en la aplicación de las herramientas y formatos por la especificidad de la entidad. En ese sentido, la flexibilidad de SERVIR para la adecuación de las herramientas mencionadas aparece como una recomendación y una necesidad fundamental para la agilización del proceso.
- Contar con documentos e instrumentos de gestión desactualizados también representó una barrera importante para la implementación del proceso, barrera que

pudo ser mitigada al tener la posibilidad de actualizar dichos instrumentos en coordinación entre la Dirección General de Recursos Humanos y SERVIR como ente rector en la materia. En este punto es importante nuevamente la actuación de SERVIR desde un punto de vista técnico para brindar el soporte en la gestión y aprobación de la actualización de los documentos de gestión, que permitan avanzar rápidamente con el proceso.



RECOMENDACIONES

Finalmente, y luego de haber analizado las facilidades y barreras que se presentaron durante el proceso de implementación del régimen de la Ley del servicio civil en el MINDEF, en este capítulo se presentan las principales recomendaciones para impulsar el tránsito al régimen del servicio civil, desde la experiencia del autor en la implementación del proceso, y considerando el impacto de la implementación de este régimen desde los subsistemas de gestión de recursos humanos.

El proceso de tránsito como impulsor de la planificación de políticas de recursos humanos

De acuerdo con lo definido por Longo (2002) y tal como se precisó en el capítulo donde se explica el marco teórico vinculado al presente tema de investigación, la planificación de recursos humanos, facilita la coherencia estratégica, por considerar el análisis de las necesidades de recursos humanos, tanto a nivel de cantidad como de calidad de estos recursos. Así, del subsistema de planificación se desprenden procesos tales como el análisis de la disponibilidad actual de recursos humanos, así como de la disponibilidad futura de estos; también se desprende el análisis de las necesidades actuales y futuras en función de los requerimientos de la entidad, lo que permite realizar la generación y programación de medidas para cubrir el personal requerido.

En ese sentido, tal y como menciona uno de los encuestados, *“El Ministerio requiere tener clara la dimensión que se necesita tener en cada área, estableciendo el número y perfiles de recursos humanos a fin de mejorar la gestión.”* Y para eso, el proceso de tránsito cuenta con las herramientas necesarias que ayudan a las entidades públicas a planificar su dotación necesaria, tanto a corto como mediano plazo, en función de las características actuales de la entidad y de las funciones asignadas normativamente a esta. De esa manera, según uno de los directivos del MINDEF, al implementar las herramientas de tránsito, *“sin necesidad de hacer un proceso muy largo, se identificaron las funciones y organización de cada área para establecer los puestos que se requieren. Ello se realizó con cada jefe, lo cual permitió la toma de decisiones para organizar a los recursos humanos”*.

Para cualquier organización, la planificación de recursos humanos es un proceso necesario y fundamental que permite definir la dotación de personal necesarios para lograr la misión, visión y objetivos planteados. Sin embargo, las entidades públicas no necesariamente han hecho de este proceso una prioridad en su gestión, lo que ha generado, desde hace muchos años, un complejo desorden en los recursos humanos del sector público. El nuevo régimen nace, en parte, como una solución a este problema, impulsando la gestión de recursos humanos a través de una planificación adecuada, en función de las necesidades de cada institución. Tal y como menciona uno de los directivos entrevistados: *“La mayor parte de las áreas no suelen contar con un organigrama funcional de sus dependencias con funciones y perfiles claros para desempeñarlas. El ejercicio de planificar a los recursos humanos permite identificar los procesos centrales de cada área en la medida que se requiere justificar la necesidad de algún profesional en cada posición”*. En ese sentido, el proceso de tránsito aporta positivamente en la organización de la gestión interna de los recursos humanos, en congruencia con los objetivos estratégicos de la entidad con una visión integral del quehacer de esta.

Impacto del tránsito en el subsistema de organización del trabajo y su distribución

Longo (2002) explica que el subsistema de organización del trabajo trata la definición de perfiles, los cuales se configuran como elementos para la gestión de las personas de una institución pública. Al respecto, el proceso de tránsito brinda las herramientas que permiten definir las características y condiciones del ejercicio de las funciones de cada puesto de trabajo en las entidades públicas, así como los requisitos y experiencia para ocupar los puestos de trabajo.

Implementar las metodologías establecidas como parte de este proceso de tránsito, permite describir y analizar los puestos identificados en la dotación ideal de la entidad y elaborar los perfiles de puestos, los cuales se integran en el Manual de Perfiles de Puestos (MPP) de la entidad, el cual se convierte en un instrumento de gestión actualizado que coadyuve en la administración de los recursos humanos de esta. En palabras de uno de los directivos entrevistados *“(…) El proceso de tránsito, permitió*

revisar las funciones y roles del equipo de trabajo, alineado con las necesidades para lograr una mayor eficiencia de la organización”.

Y es que actualmente en las instituciones públicas, por la diversidad de regímenes laborales existentes y el desorden característico de las entidades, no existe un único documento que integre, de manera actualizada, los perfiles de puestos de los servidores que pertenecen a estas. Si bien existen documentos de gestión como el Manual de Organización y Funciones (MOF) y el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), es usual que estos documentos no se encuentren alineados y estén desactualizados, tal y como ocurrió en el MINDEF y que se presentó previamente como una barrera. El proceso de tránsito se presenta como una oportunidad ante esta situación, al contar con las herramientas necesarias para ordenar los perfiles de una entidad en un único instrumento de gestión, mantener actualizados dichos perfiles y sentar las bases para profesionalizar el servicio civil. Así, tal y como mencionó uno de los directivos de MINDEF: “(...) *con este nuevo régimen podremos ordenar los puestos en la entidad, y todo lo que ello implica*”. Otro de los entrevistados dijo también que el proceso de tránsito “*ayudaría a profesionalizar el servicio civil y ordenar los puestos en la entidad*”.

Impacto del tránsito en la gestión del empleo y la compensación

Tal y como se mencionó en el capítulo que presenta el marco teórico, el subsistema de gestión del empleo, según Longo (2002), es particularmente imprescindible puesto que se configura como la puerta de entrada a servicio civil, en el cual se gestiona los procesos de incorporación, inducción, movilidad y desvinculación; por tanto, se puede desprender la relación y la consideración con el mérito, aspecto agregado en la normativa de la política del servicio civil actual. Por otro lado, el subsistema de gestión de la compensación, como su nombre lo indica, comprende el conjunto de compensaciones económicas y no económicas; por lo que responde a la equidad en la entidad, puesto que sus procesos desarrollan los aspectos de clasificación de puestos y retribuciones.

Al respecto, durante las entrevistas realizadas, el proceso de tránsito es visto como “*un proceso necesario en todas las entidades públicas para terminar con las inequidades*

existentes”, lo que muestra el impacto positivo que tiene este proceso para una correcta gestión del empleo y de las compensaciones en las entidades públicas.

Otro de los entrevistados mencionó que el proceso de tránsito es un “*tránsito a la meritocracia*”; y es que el proceso de tránsito incorpora mecanismos que ayudan en la selección de personas idóneas para la organización respetando varios principios pero sobre todo en base al mérito. De esa manera, existe la percepción de que “*La implementación del régimen del servicio civil permitirá que los servidores del MINDEF accedan a una línea de carrera basada en la meritocracia y reconocimiento pleno de sus derechos*”.

La importancia de la gestión de las relaciones humanas y sociales en el proceso de implementación del tránsito

El subsistema de las relaciones humanas y sociales presenta procesos con mucho valor intrínseco al servicio civil, siendo estos la gestión del clima organizacional, la gestión de las relaciones laborales y colectivas y gestión del bienestar social. En este subsistema se encuentra también el proceso de comunicación interna, que resultó siendo fundamental para mitigar las barreras que se presentaron al implementar el proceso del servicio civil en el ministerio. De esa manera, este subsistema resultó siendo clave como un soporte transversal para la implementación del proceso de tránsito en la entidad, ya que, sin una correcta gestión de las comunicaciones y mensajes claros y sensibilización de los servidores y la capa directiva, no hubiera sido posible la implementación del mencionado proceso.

Ahora bien, no solo el subsistema es importante para el proceso de tránsito; sino que el proceso de tránsito también impacta de manera positiva en la gestión de algunos de los procesos del subsistema, sobre todo en la cultura organizacional. Tal y como menciona uno de los entrevistados: “*...esta reforma implica un cambio importante para profesionalizar el servicio civil y de hecho un cambio cultural, que en nuestro caso fue una decisión institucional*”. Y es que la cultura organizacional es la esencia de cualquier institución y está presente en el accionar de sus integrantes. El proceso de tránsito tiene un impacto directo en esta cultura, vinculándola a la transparencia, idoneidad y meritocracia, impactando positivamente en el fin último de cualquier

entidad pública, que es la generación de valor público buscando el bienestar de la ciudadanía.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.

1992 “El estudio de las políticas públicas”. En AGUILAR, Luis (editor). La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

2021 La mujer en el servicio civil peruano. Autoridad Nacional del Servicio Civil. Marzo 2021. Consulta: 28 de mayo 2021.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1709915/Informe_La_Mujer_en_el_Servicio_Civil_Peruano_2021.pdf.pdf

ARROYO RIVERA, Cynthia Carolina.

2010 Tesis: “Propuesta de un Modelo para evaluar la Implementación de la Política Pública de Profesionalización del Servicio Público”. Obtenido de:

<http://eprints.uanl.mx/2053/6/1080194472.pdf>

CABRERO, Enrique.

2000 Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

CORTÁZAR, Juan Carlos; LA FUENTE, Mariano; LONGO, Francisco longo y SCHUSTER, Christian

2014 “La agenda a futuro: estrategias y tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo Washington, DC 2014. Consulta: 28 de mayo 2021.

[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf)

CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos.

2014 Perú: Gradualidad e innovación en la reforma del Servicio Civil – Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de :

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D2A0A2F0E91A0D7705257DBE005368E7/\\$FILE/Per%C3%BAGradualidad_e_innovaci%C3%B3n_ReformaServicioCivil.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D2A0A2F0E91A0D7705257DBE005368E7/$FILE/Per%C3%BAGradualidad_e_innovaci%C3%B3n_ReformaServicioCivil.pdf)

DYE, Thomas.

2008 Understanding Public Policy, 12th ed., New Jersey, Prentice Hall

DEL CAMPO, Esther y HERNÁNDEZ, José.

2016 “Talento para lo público: analizando los sistemas de formación y capacitación de funcionarios públicos en América Latina”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 64, pp. 165-192, 2016. Consulta: 28 de mayo 2021.

<https://www.redalyc.org/jatsRepo/3575/357544807006/html/index.html>

ECHEBARRÍA, Koldo.

2006 Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 3 – 72. Consulta: 28 de mayo 2021.

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

ECHEBARRÍA, Koldo y MENDOZA, Xavier.

1999 “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público”. En: C. Lozada, De burócratas a gerentes: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

GUY PETERS, B. Maurice.

Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Obtenido de:

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.IV_No.II_2dosem/PG_Vol.4_No.II_2dosem.pdf

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar.

Metodología de la Investigación

https://issuu.com/abigaildegiron/docs/metodologia_de_la_investigacion_hernandez_sampieri/483

IACOVIELLO, Mercedes y ZUVANIC, Laura (2006).

2015 La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina. Corporación Andina de Fomento. Consulta: 28 de mayo 2021.

<https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/757/IACOVIELLO%20%26%20CHUDNOVSKY%202014%20CAF-capacidad%20Estatal%20y%20Servicio%20civil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

KINGDON, John

1984 Agendas, Alternatives, and Public Policies, Boston: Little, Brown

LASWELL, Harold y LERNER, Daniel.

1951 The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method, Stanford, CA, Stanford University Press. Obtenido de: El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. Revista de Estudios Sociales, núm. 4, agosto, 1999 Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia. Obtenido de:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511266007>

LINDBLUM, Charles

1991 El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

LONGO, Francisco.

2006 “Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil”. En ECHEBARRÍA, Koldo (editor). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 3 – 72. Consulta: 28 de mayo 2021.

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

2005 “La implantación de la carta iberoamericana de la función pública: obstáculos y estrategias de reforma”. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F., México, 5 y 6 de mayo de 2005.

NAVARRO, Carmen.

2016 El estudio de las políticas públicas. Revista Jurídica Universidad Autónoma De Madrid. Recuperado a partir de

<https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6100>

MOORE, Mark

1998 Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Barcelona. Paidós,

OSZLAK, Oscar.

2001 El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo. VI Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 Noviembre, 2001. Consulta: 28 de mayo 2021.

<http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/01/El-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

OLÍAS DE LIMA, Blanca.

2001 La nueva gestión pública. Madrid: Prentice Hall.

ROTH DEUBEL, André-Noel.

2002 “Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación”. Primera edición. Bogotá: Ediciones Aurora.

SABATIER, Paul A.

2010 Teorías del proceso de las políticas públicas. Obtenido de:

<http://infohumanidades.com/sites/default/files/apuntes/66%20%20ZAHARIADIS%20en%20SABATIER%20Teo%20del%20Proc%20de%20las%20Pol.pdf>

SANDOVAL CASILIMAS, Carlos A.

2002 Investigación Cualitativa, ARFO Editores e Impresores Ltda.

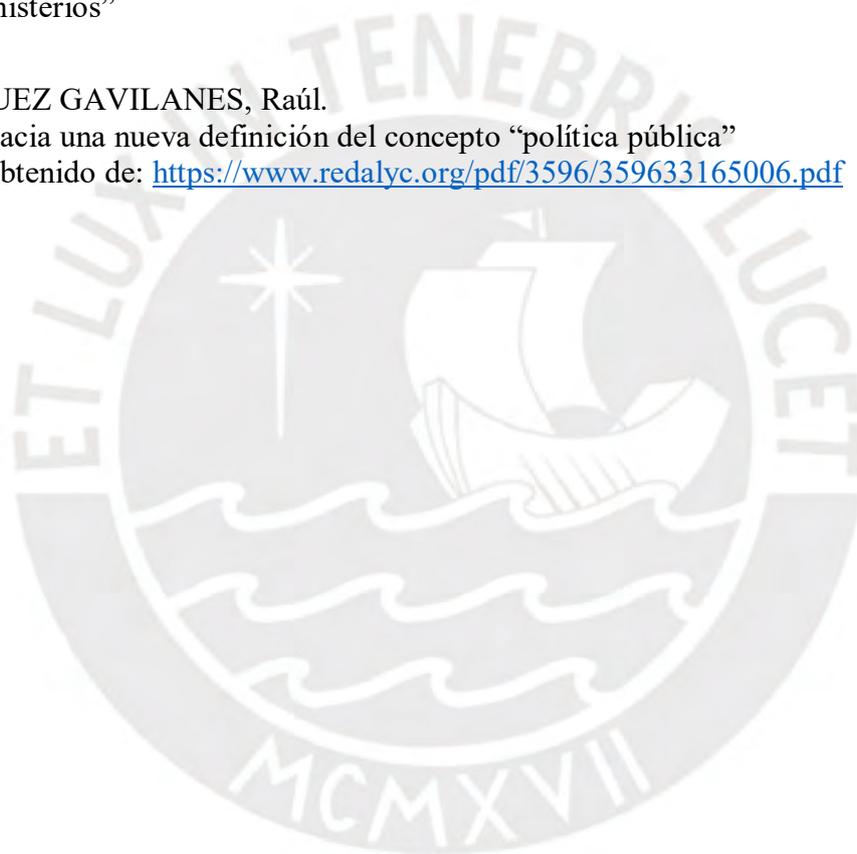
<https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/manual%20colombia%20cualitativo.pdf>

SCARTASCINI, C., TOMMASI, M., SPILLER, P., & STEIN, E.
2011 ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

TAYLOR, S.J. y BOGDAN, R.
1992. Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Barcelona: Paidós Básica.
<http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2011/12/Introduccion-a-metodos-cualitativos-de-investigaci%C3%B3n-Taylor-y-Bogdan.-344-pags-pdf.pdf>

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 tránsito de los ministerios”

VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl.
2009 Hacia una nueva definición del concepto “política pública”
Obtenido de: <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>



ANEXOS

Tabla N° 1: Relación de entrevistados

N°	Órgano/ Orgánica	Unidad	Puesto	Nombre
1	Despacho Ministerial		Ministra de Defensa	Nuria Esparch Fernández
2	Viceministerio de Políticas para la Defensa		Viceministro de Políticas para la Defensa	Manuel Mesones Castelo
3	Viceministerio de Recursos para la Defensa		Viceministro de Recursos para la Defensa	José Manuel Boggiano Romano
4	Inspectoría General		Inspector General	Augusto Aníbal Soto Castagnola
5	Oficina General de Acceso a la Información		Jefe encargado de la Oficina General de Acceso a la Información	Jorge Cardo Velit (e)
6	Oficina General de Gestión Documentaria		Jefe de la Oficina General de Gestión Documentaria	Jorge Cardo Velit
7	Oficina General de Asesoría Jurídica		Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica	José Luis Torrico Huerta
8	Oficina General de Tecnologías de la Información y Estadística		Jefe de la Oficina General de Tecnologías de la Información y Estadística	Joan Palacios Ramirez
9	Oficina General de Prensa, Relaciones Públicas y Protocolo		Jefe de la Oficina General de Prensa, Relaciones Públicas y Protocolo	Renzo Mauricio Segura Giurcovich
10	Oficina General de Seguridad y Protección		Jefe de la Oficina General de Seguridad y Protección	Alfredo Ruiz De Somocurcio León Velarde
11	Dirección General de Política y Estrategia		Director de la Dirección General de Política y Estrategia	Luis Enrique De Rojas Correa
12	Dirección General de Relaciones Internacionales		Director de la Dirección General de Relaciones Internacionales	Augusto Cabrera Rebaza
13	Dirección General de Educación y Doctrina		Director de la Dirección General de Educación y Doctrina	Mario Risco Carmen
14	Dirección General de Administración		Directora de la Dirección General de Administración	Carmen Rosa Quiroz Ugaz

15	Dirección General de Recursos Humanos	Directora de la Dirección General de Recursos Humanos	Magali Meza Mundaca
16	Dirección General de Recursos Materiales	Director de la Dirección General de Recursos Materiales	Carlos Martin Quiroz Infantas
17	Dirección General de Planeamiento y Presupuesto	Directora de la Dirección General de Planeamiento y Presupuesto	María Esther Ramírez Castillo
18	Dirección General Previsional	Director de la Dirección General Previsional	Pablo Milton Noriega Vines

Tabla N° 2: Relación de entrevistados por grupo

N°	Puesto/Cargo	Nombre y apellido	grupo
1	Ministra de Defensa	Nuria Esparch	1
2	Jefa de Gabinete de Asesores	Mariana Llona	2
3	Viceministro de Políticas para la Defensa	Manuel Mesones	2
4	Viceministro de Recursos para la Defensa	José Boggiano	2
5	Inspector General	Augusto Soto	2
6	Jefe (e) de la Oficina General de Acceso a la Información	Jorge Cardo	2
7	Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica	Jorge Torrico	2
8	Jefe de la Oficina General de Tecnología de Información y Tecnología	Joan Palacios	2
9	Jefe de la Oficina General de Prensa, Protocolo y Relaciones Públicas	Renzo Segura	2
10	Jefe de la Oficina General de Seguridad y Protección	Alfredo Ruiz de Somocurcio	2
11	Director de la Dirección General de Política y Estrategia	Luis De Rojas	2
12	Director de la Dirección General de Relaciones Internacionales	Augusto Cabrera	2
13	Director de la Dirección General de Educación y Doctrina	Mario Risco	2
14	Directora de la Dirección General de Administración	Carmen Quiroz	2
15	Director de la Dirección General de Recursos Materiales	Carlos Quiroz	2
16	Directora de la Dirección General de Planeamiento y Presupuesto	María Ramirez	2
17	Director de la Dirección General Previsional	Pablo Noriega	2
18	Directora General de Recursos Humanos	Magali Meza	3

Anexo N° 3: Resumen de entrevistas

Grupo 1.- Ministra de Defensa

Tiempo aproximado de entrevista: 20 minutos

Preguntas	Respuestas
¿Qué condiciones evaluó usted en la entidad para decidir implementar el proceso de tránsito en ese momento (2020)?	El gran desorden en el personal civil, como en los militares que perciben a los civiles como puestos secundarios. Los militares tienen una carrera, mientras que los civiles carecen de ella, no tienen posibilidades de tener planes de vida. Por otro lado, el servicio civil también es un compromiso personal por el valor que genera en la gestión pública, por ello ha sido una de mis prioridades en la gestión. Y mi mayor reto ha sido dejar ordenado los puestos en una entidad que ya tiene más que ordenado los puestos militares, que son el mejor ejemplo de carrera en el país.
¿Está usted de acuerdo con cómo ha sido diseñado el proceso de tránsito por el ente rector Servir?	No estoy de acuerdo, ha sido hecho y diseñado para ser llevado al PJ, un álbum con figuritas que nunca acaban, con formatear sin fondo y con documentos y reglas inútiles. El ente rector no tiene idea de la burocracia con la que se mueven las entidades y el proceso de tránsito tal como está diseñado la promueve más. Entonces, si no se entiende que tenemos que desburocratizar, seguiremos creando herramientas que te pidan todas las firmas, que te pidan todos los papelitos y el amén de todos los que deciden o aprueban. Solo debes garantizar que lo que estás haciendo sea lo correcto.
¿Cuáles considera que han sido las principales dificultades encontradas durante el proceso? ¿cómo se mitigaron?	Se mitigaron con gasfitería fina, casos que se pudieron mitigar desde Servir que tiene que ver con temas presupuestales y no se articula con el MEF. Mi equipo supo navegar con un tecnicismo que pocos lo hubieran podido entender. Los ministros y el SPR saben que debemos dar pasos en el fortalecimiento del servicio civil y la deficiencia en su implementación ha dado cabida a la ley de los CAS, la que considero que ha sido un error porque los convertirá en estatuas de sal... es un disparo al pie, y nuevamente no hay más carrera pública. Por otro lado, Servir debe entender que cuando se trata de entidades con carreras especiales, hay que tener más flexibilidad y es que el error es haber concebido herramientas para una reforma donde se pensó que todas las entidades somos las mismas; no es que deban diseñar herramientas para cada tipo de entidad, pero si tener la flexibilidad para amoldar esas herramientas. Ni Servir ni los equipos han tenido experiencia previa en este proceso de reforma y mal hacen en encorsetar a todas las entidades.

¿Cuáles considera que han sido los elementos que contribuyeron al éxito del proyecto?	Voluntad política soportado por todos, el viceministro de Recursos para la Defensa asumió el liderazgo con una cadena de dirección simple pero firme. El equipo ha sido decisivo y la comunicación ha sido vital, cada vez que se avanzaba en cada tarea de las herramientas se comunicaba para que sientan los avances y estos se socializaban con todos mediante correos electrónicos.
¿Qué les recomendaría a otras entidades similares que quieran implementar el tránsito?	Clonación del equipo de RRHH. Es muy importante lograr que todo el equipo directivo entienda los fines de esta reforma, ellos son quienes la van a liderar y deben ser capaces de gestionar del cambio, porque estas cambiando estructuras y es natural la resistencia a este cambio, pero todos debemos entender que la cultura viene desde las cabezas y ellos son los lideres. Yo hice mi parte, pero son ellos los que hicieron que esto tenga éxito.

Grupo 2.- Funcionarios/ Directivos (PARTE 1 DE 4)

Tiempo aproximado de entrevista: 20 minutos

Preguntas	Funcionario 1	Funcionario 2	Funcionario 3
¿Usted está de acuerdo con que se implemente el nuevo régimen del servicio civil en el MINDEF?	Si estoy de acuerdo. El Ministerio requiere tener clara la dimensión que se necesita tener en cada área, estableciendo el número y perfiles de recursos humanos con la finalidad de mejorar el desempeño en los puestos. Sin embargo, es necesario considerar las especificidades que el Ministerio tiene, como los tipos de carreras que deben ser incluidas o las especialidades en los perfiles.	Si por supuesto, esta reforma implica un cambio importante para profesionalizar el servicio civil y de hecho un cambio cultural, que en nuestro caso fue una decisión institucional.	No sólo estoy de acuerdo, sino que es un proceso necesario en todas las entidades públicas para terminar con las inequidades existentes.

<p>¿Está de acuerdo con cómo se ha gestionado el proceso por parte de la entidad?</p>	<p>Estoy de acuerdo. Sin necesidad de hacer un proceso muy largo, se identificaron las funciones y organización de cada área para establecer los puestos que se requieren. Ello se realizó con cada jefe, lo cual permitió la toma de decisiones para organizar a los recursos humanos. El problema está los parámetros que Servir pone y que no necesariamente son homogéneos en todas las entidades. La aplicación de los criterios "Servir" se tornan a veces un poco rígidos para las entidades y ello también sucedió en el MINDEF.</p>	<p>Si estoy conforme, yo me he tenido que involucrar para que mi equipo se sienta parte, esta experiencia ya la he vivido porque culmine el proceso de tránsito en DEVIDA.</p>	<p>Claro, el equipo a cargo del proceso ha hecho que esto sea posible.</p>
<p>¿Cree usted que el proceso lo ayudó respecto a la organización de sus equipos de trabajo?</p>	<p>Ayudó mucho. La mayor parte de las áreas no suelen contar con un organigrama funcional de sus dependencias con funciones y perfiles claros para desempeñarlas. El ejercicio de planificar a los recursos humanos permite identificar los procesos centrales de cada área en la medida que se requiere justificar la necesidad de algún profesional en cada posición.</p>	<p>Definitivamente, pero por otro lado este es un ministerio que tiene carrera especial y tiene que entenderse que este proceso debe involucrarlos, lo cual fue algo complicado en esta entidad.</p>	<p>Si definitivamente, permitió revisar las funciones y roles del equipo de trabajo, alineado con las necesidades para lograr una mayor eficiencia de la organización.</p>
<p>¿Ha tenido oportunidad de participar en el desarrollo de alguna de las herramientas?</p>	<p>Las herramientas ya vienen establecidas por Servir, pero si he participado en la implementación de estas. En ese sentido, los jefes de las diferentes áreas si hemos participado en la implementación de cada una de las fases del tránsito del nuevo servicio civil. Es más, la información para el diseño de cada una de las fases se ha trabajado de</p>	<p>Si en la validación de todas las herramientas, tanto en dotación como en perfiles ha sido decisivo porque era algo nuevo y la experiencia que traía de otra entidad ayudó mucho.</p>	<p>Lidere el proceso de dotación en todo el ministerio, mi propio despacho y mis 5 órganos, para que tengan un alineamiento con el objetivo del proceso. También apoyé</p>

	manera conjunta con las áreas: para determinar la dotación de personal, los perfiles y la valorización final.		en la presentación de la dotación del ministerio.
¿Ha tenido alguna dificultad o barrera en la aplicación de las herramientas de tránsito?	Las herramientas son las adecuadas, sin embargo, existen una serie de criterios que son transversales para todas las entidades públicas que no necesariamente aplican: topes de directivos o topes para los tipos de puestos, que hacen muy rígida la herramienta. No existe mucha flexibilidad al respecto, lo que deja en segundo plano la esencia de la reforma: que los recursos humanos respondan a los procesos clave que desarrolla cada área. Un aspecto poco revisado son los criterios para la valorización ya que los topes salariales están enmarcados en el techo presupuestal, lo que implica en muchos casos la reducción salarial. Esto hace poco viable la reforma en la medida que la entidad que ingresa al tránsito se vuelve menos competitiva. Ello constituye un desincentivo alto para la reforma.	No percibí barreras. Me parece que todas las etapas del proceso de implementación fluyeron correctamente.	Las herramientas de tránsito pueden percibirse como complejas al inicio, porque no todos tienen porque conocerlas previamente, sobre todo los militares. Sin embargo, fue decisivo que el equipo de recursos humanos haya explicado y capacitado en cada una para poder aplicarlas.

<p>¿Cómo se enfrentaron/mitigaron las barreras existentes para el éxito del proyecto?</p>	<p>En el caso de la dotación de personal y organización de las áreas se "negociaron" en algunos casos el incremento de ciertos techos a fin de poder contar con el perfil de puesto requerido. En el caso de la valorización de los puestos, lo que suele hacerse es incrementar el techo presupuestal incluyendo los recursos FAG y PAC. Sin embargo, sigue siendo un limitante en materia comparativa con los salarios actuales.</p>	<p>No solo se implementó una visión, sino que se explicó la metodología por parte del equipo de RRHH. Y se manejó con mucha flexibilidad los moldes estructurados de las herramientas gracias al soporte del equipo técnico, eso hizo que se superen las barreras.</p>	<p>Estas fueron mitigadas con la comunicación del equipo y del suscrito que tomo el liderazgo con los distintos órganos.</p>
<p>¿Cree que el tiempo empleado en el proceso de tránsito ha sido el adecuado?</p>	<p>Si considero que ha sido el adecuado. Incluso se ha realizado en menor tiempo que en el caso de otras entidades. Los tiempos en general dependen mucho de la complejidad de la entidad. El MINDEF es un Ministerio pequeño, cuyas funciones operativas están en las FFAA. Sin embargo, en términos generales el proceso de tránsito toma tiempo y ello va perforando la reforma.</p>	<p>El proceso ha sido muy rápido, teniendo en cuenta que es un proceso complejo, que no se conoce y la falta del involucramiento de SERVIR en estos procesos, pero en nuestro caso el liderazgo de RRHH ha sido vital.</p>	<p>El tiempo ha sido rápido teniendo en cuenta que para las 2 primeras etapas el MINDEF se demoró 2 años y luego se detuvo 5 años. Se ha retomado y culminado gracias al liderazgo del equipo técnico de RRHH.</p>

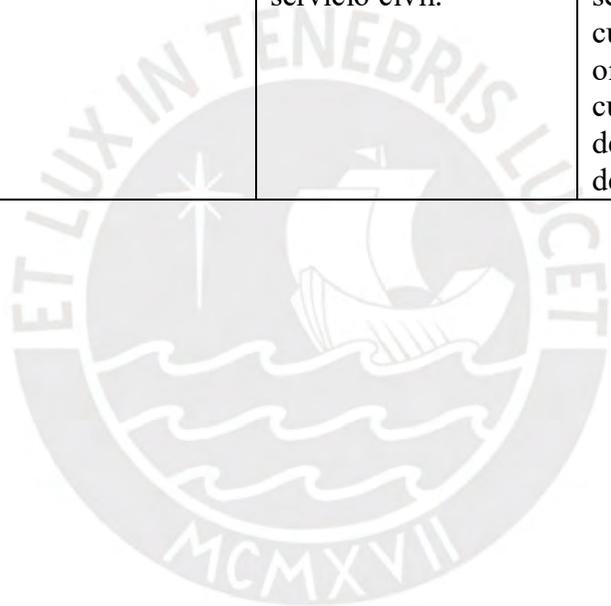
<p>¿Siente que esta reforma es aprobada e impulsada por la alta dirección?</p>	<p>Sin duda la reforma fue impulsada desde la alta dirección. De otro modo no hubiera sido viable en la medida que en estos casos existe mucha resistencia interna.</p>	<p>El impulso de la alta dirección fue clave, se le dio la connotación de objetivo institucional y se incorporó como agenda de la gestión, eso hizo el éxito del proceso.</p>	<p>Esto fue impulsado por la ministra, sobre todo después de haber estado paralizado y se superaron todos los obstáculos, con un equipo directivo comprometido</p>		
<p>Grupo 2.- Funcionarios/ Directivos (PARTE 2 DE 4)</p>					
<p>Tiempo aproximado de entrevista: 20 minutos</p>					
	<p>Directivo 1</p>	<p>Directivo 2</p>	<p>Directivo 3</p>	<p>Directivo 4</p>	<p>Directivo 5</p>
<p>¿Usted está de acuerdo con que se implemente el nuevo régimen del servicio civil en el MINDEF?</p>	<p>De acuerdo porque es un tránsito a la meritocracia.</p>	<p>De acuerdo porque el servicio civil necesita tener un único régimen laboral</p>	<p>Por supuesto que sí. La implementación del régimen del servicio civil permitirá que los servidores del MINDEF accedan a una línea de carrera basada en la meritocracia y reconocimiento pleno de sus derechos.</p>	<p>De acuerdo, ya que actualmente tenemos mucha disparidad entre el personal 276 y los CAS y ambos ven en los militares una sólida carrera que los civiles no tienen y ello causa mucha frustración y demandas.</p>	<p>Sí, porque es contribuir con el proceso de modernización del Estado.</p>
<p>¿Está de acuerdo con cómo se ha gestionado el proceso por parte de la entidad?</p>	<p>Muy contento, por la capacidad técnica y la solvencia del equipo que</p>	<p>Ha habido una buena comunicación, explicando el proceso desde cero y ello ha permitido la participación de todo el equipo</p>	<p>En líneas generales, sí estoy de acuerdo. Sin embargo, considero que ha faltado mayor difusión a los trabajadores sobre las ventajas que supone el</p>	<p>El proceso se ha gestionado de manera muy rápida, he estado en ministerios como Mincetur, Cultura y pasado más de 2 años</p>	<p>Estoy de acuerdo, no obstante, de repente pudo haber generado más mecanismos de sensibilización,</p>

	dirigió el proceso		acceso al nuevo régimen.	y nunca culminaron. Ha sido muy importante el empuje que dio el Secretario General.	sobre todo para el personal reacio.
¿Cree usted que el proceso lo ayudó respecto a la organización de sus equipos de trabajo?	Al principio costo adecuarse a entender el proceso y luego se ha tenido que conciliar puestos civiles y militares, pero en líneas generales si, ayuda a tener un mapa más claro.	Si, ayudo a organizar el equipo, ha permitido darse cuenta de que se necesita en la oficina para operar.	Sí, he podido advertir que todo este proceso ha permitido identificar los perfiles que se requieren en mi área y, sobre esa base, identificar las fortalezas con las que cuenta cada uno de los integrantes de los equipos de trabajo de la oficina, optimizando la distribución de los expedientes de acuerdo con el perfil de cada profesional.	En mi experiencia con la dotación, tengo observaciones de como Servir concibe la herramienta, y es que no conlleva a un sinceramiento de la dotación necesaria, es más transparente decir que vamos a levantar dotación hasta donde el presupuesto dé. Porque todo se reduce a presupuesto y entonces la finalidad ya no es la misma.	Directamente, a tener más claro la organización de mi equipo de trabajo. Permitted identificar y revalidar funciones respecto de los perfiles a fin de evitar cambios innecesarios, o gestionarlos correctamente, como por ejemplo la rotación de personal militar.
¿Ha tenido oportunidad de participar en el	He participado activamente en los perfiles de puestos y	Si, en los perfiles de puestos y la estructura de los puestos.	He tenido la oportunidad de revisar cada uno de los perfiles de puestos de	Si he participado en todas las herramientas desarrolladas como	O sea, he participado en la ejecución de la implementación

desarrollo de alguna de las herramientas?	dotación de personal		la oficina, así como el organigrama del equipo que ha sido diseñado en el marco del proceso del tránsito a la Ley N° 30057.	la dotación y perfiles, ya antes he participado de estas herramientas en el tránsito de otras entidades.	de dichas herramientas, tales como dotación, entrevistas, sí.
¿Ha tenido alguna dificultad o barrera en la aplicación de las herramientas de tránsito?	Cuesta adaptarse al cambio, al intercambio de ideas y entender la lógica del tránsito cuando han venido trabajando de otra manera; sobre todo en el caso del personal militar.	Si, con perfiles. No puede ser que los directivos tengan tan bajos requisitos. Para los militares en los ascensos a coronel y general tienen por lo menos 2 maestrías y más de 10 años de experiencia. En el servicio civil los directivos tienen requisitos tan bajos que cualquiera podría hacer el puesto.	En lo que respecta a la aplicación de herramientas, considero que no. Sin perjuicio de ello, una dificultad en el avance del proceso de tránsito ha sido el temor del personal civil del MINDEF que pertenece 276, para ingresar a un nuevo régimen de carrera.	La barrera más tangible han sido los perfiles, pues los colaboradores no aceptan los requisitos de los manuales de perfiles, esto ha sido una barrera en tanto implicó de varias reuniones técnicas para explicarles las razones de los requisitos.	Básicamente, la barrera ha sido lidiar con las ideas o prejuicios preexistentes del personal muy antiguo respecto del proceso de modernización; así como, del personal de carrera militar.

<p>¿Cómo se enfrentaron/mitigaron las barreras existentes para el éxito del proyecto?</p>	<p>Las barreras se superaron con la asistencia de RRHH y ello evito problemas complejos</p>	<p>La comunicación y la apertura del equipo de RRHH fue clave, ya que se logró el intercambio de opiniones que permitió llegar a comprender los perfiles y la diferencia con el personal militar.</p>	<p>El temor de algunos trabajadores tendría que haberse enfrentado desde las gestiones anteriores con una mayor cantidad de charlas informativas de sensibilización, lo que concierne a RRHH, en coordinación con SERVIR.</p>	<p>Las barreras sobre los perfiles de puestos, si bien se lograron aprobar, uno de los temas que logro que se acepten es el principio de meritocracia en la etapa posterior que son los procesos de selección.</p>	<p>En respuesta a lo anterior, pues sustancialmente, se tenía que explicar o colocar ejemplos a manera de sensibilizar al personal sobre los beneficios del proceso de tránsito.</p>
<p>¿Cree que el tiempo empleado en el proceso de tránsito ha sido el adecuado?</p>	<p>Entiendo se ha realizado en los plazos previstos</p>	<p>Ha sido un proceso muy rápido</p>	<p>El tiempo empleado hasta ahora podría ser entendible, aunque considero que ya es momento de ingresar a la fase en la que se permita concursar a los servidores del MINDEF.</p>	<p>El proceso ha tenido el tiempo adecuado, no debería demorar más y ha sido clave la comunicación desde la alta dirección para comprometer a todos los directivos.</p>	<p>El adecuado de repente no es la palabra, tal vez se debió considerar un poco más; sin embargo, el tiempo ha sido eficaz.</p>

<p>¿Siente que esta reforma es aprobada e impulsada por la alta dirección?</p>	<p>Si totalmente, en toda organización que quiera implementar un cambio, este debe venir de la cabeza, porque debe liderar el cambio</p>	<p>Fue muy importante la participación e impulso de la alta dirección</p>	<p>Sí, sobre todo en la gestión de la Dra. Esparch, en la que ha habido funcionarios con mucha experiencia en la implementación del régimen del servicio civil.</p>	<p>En mi experiencia con otros ministerios, fue muy importante la decisión de la ministra, si no hay ese compromiso no se logra nada. En cualquier organización la cultura y la gestión del cambio debe ser desde la número 1.</p>	<p>Definitivamente, sin ella no hubiera sido posible el desarrollo de cada una de las actividades. Y con ello, se impulsó a los directores, fue un efecto en cadena.</p>
---	--	---	---	--	--



Grupo 2.- Funcionarios/ Directivos (PARTE 3 DE 4)

Tiempo aproximado de entrevista: 20 minutos

	Directivo 6	Directivo 7	Directivo 8	Directivo 9	Directivo 10
¿Usted está de acuerdo con que se implemente el nuevo régimen del servicio civil en el MINDEF?	Sí, de acuerdo, ya que con este nuevo régimen podremos ordenar los puestos en la entidad, y todo lo que ello implica.	Si de acuerdo, porque es un refuerzo a la institucionalidad frente a la corrupción.	Si porque ello implica un impulso a la modernización	Si porque ayudaría a profesionalizar el servicio civil y ordenar los puestos en la entidad.	Totalmente de acuerdo con la implementación del régimen servir.
¿Está de acuerdo con cómo se ha gestionado el proceso por parte de la entidad?	Sí, porque el equipo responsable por parte de la dirección de recursos humanos ha sido muy clara y explicativa.	No he logrado entender el proceso de tránsito, porque desde el punto de vista de nuestra cultura militar, hay partes del proceso que no recogen la naturaleza del ministerio.	No estuve en el inicio del tránsito, pero estoy de acuerdo con los esfuerzos en la implementación. Es un vector muy importante de como se ha manejado la sensibilización al personal militar, logrando involucrarlos. Es conocido que las FFAA tienen intereses particulares, tienen una visión de burbuja, endogámica y ello se rompió con este proceso.	Solo se ha tenido observaciones con respecto a los perfiles de puestos, que no tomen en consideración las particularidades del ministerio, por ello ha sido importante que algunos perfiles sean exclusivos de FFAA.	Estoy de acuerdo con la forma como se ha implementado, ha sido bastante ágil, acompañada de mucha información y participación de todos los involucrados.

<p>¿Cree usted que el proceso lo ayudó respecto a la organización de sus equipos de trabajo?</p>	<p>Me ayudó sí, porque fue como volver a analizar la estructura interna de mi equipo, y revisar validar las funciones, replantear los objetivos, sí me ayudó.</p>	<p>Permitió organizar mi equipo, desde el momento que se analizó los puestos que tenía, sus niveles y su especialidad, ello implicó actualizar los puestos del área.</p>	<p>Ayudo, porque se hizo un inventario de capacidades humanas y perfiles, capacidades del tipo de personas en defensa.</p>	<p>Si ayudo a organizar el equipo de trabajo, además es la primera vez que nos cuestionamos las posiciones y puestos que tenemos en las áreas y nos ha permitido, racionalizar según las funciones que ocupan.</p>	<p>Ha servido para sincerar perfiles, funciones y sobre todo cantidad de puestos de trabajo; asimismo el sinceramiento de las funciones ha ayudado para redistribuir trabajo.</p>
<p>¿Ha tenido oportunidad de participar en el desarrollo de alguna de las herramientas?</p>	<p>Sí, he participado en la dotación como en la elaboración de los perfiles de puestos. Debo decir, que eso es lo correcto y participativo para cualquier gestión.</p>	<p>En dotación y perils</p>	<p>En dotación y perfiles</p>	<p>En dotación y los perfiles los delegué a los directores de línea, pero si hice los perfiles de mi despacho.</p>	<p>Claro que sí, como lo mencione, ha sido un proceso participativo y nos han involucrado a todos.</p>

<p>¿Ha tenido alguna dificultad o barrera en la aplicación de las herramientas de tránsito?</p>	<p>Al principio me costó entender un poco los criterios de la herramienta de dotación, por ejemplo, porque creía que no era muy cercano a la realidad institucional donde la presencia de personal militar hace que seamos diferentes al resto de entidades.</p>	<p>Ha sido difícil que se entienda la naturaleza de un órgano eminentemente militar, de ahí se emana la estrategia y política de FFAA y los civiles no tienen los perfiles para ello, aunque digan que un puesto debe ser civil y no militar.</p>	<p>Una dificultad es que todos los años vienen militares a los distintos órganos sin un cumplimiento de perfiles, con la sola evaluación de la dirección de personal militar que desconoce lo que hacen los órganos. La dotación que se recibe de militares es una distorsión a la dotación de los puestos administrativos del ministerio.</p>	<p>No he tenido problemas, se explicaron las herramientas claramente.</p>	<p>Como en todo el proceso de implementación se ha tenido el acompañamiento del personal de Recursos Humanos no hemos tenido ningún problema o dificultad.</p>
<p>¿Cómo se enfrentaron/mitigaron las barreras existentes para el éxito del proyecto?</p>	<p>Fue producto de una comunicación empática, negociación, aclaramiento de los criterios para la aplicación de las herramientas por parte del equipo de recursos humanos.</p>	<p>Las mayores barreras han estado en dotación y se han imputado razones presupuestales, dejándose puestos para otro momento. Esto hace perder el fin de la dotación</p>	<p>No hay transición si no hay obstáculos, lo importante es haberlos superado, sin embargo esta es sólo una primera parte, porque no puedo opinar sobre las barreras porque no se ha iniciado la implementación, creo que será muy</p>	<p>No ha habido barreras.</p>	<p>Las observaciones, más que barreras, fueron trabajadas por el personal de recursos humanos brindando una información más detallada o absolviendo las dudas que pudieron haber en ese momento.</p>

		como herramienta.	importante que se evidencia en los procesos de selección la meritocracia y la transparencia.		
¿Cree que el tiempo empleado en el proceso de tránsito ha sido el adecuado?	Sí ha sido adecuado, ha sido súper rápido todo. Se coordinó la programación de las entrevistas, las validaciones y se cerraba.	Ha sido apresurado, se pudo haber tomado más tiempo para las discusiones	El tiempo ha sido corto y hubiera sido mejor hacer mayor sensibilización e instruir a todo el personal.	Ha sido adecuada, sin embargo, debió haber mayor comunicación para todo el personal	Ha sido muy rápido y dinámico, lo que también ha permitido el involucramiento de todos y mayor compromiso.
¿Siente que esta reforma es aprobada e impulsada por la alta dirección?	Sí, de hecho, ha tenido que venir de la alta dirección. Por ello, todos estuvimos atentos en apoyar.	Si ha tenido el apoyo y liderazgo de la ministra.	Si tuvo el apoyo de la alta dirección.	Impulso de la ministra.	Definitivamente que si, sin el apoyo de la alta dirección no se logra avanzar las diferentes etapas, asimismo, cuando el personal siente el respaldo de las autoridades de su institución se comprometen mucho más.

Grupo 2.- Funcionarios/ Directivos (PARTE 4 DE 4)

Tiempo aproximado de entrevista: 20 minutos

	Directivo 11	Directivo 12	Directivo 13
¿Usted está de acuerdo con que se implemente el nuevo régimen del servicio civil en el MINDEF?	Estoy de acuerdo, en la medida que es parte del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.	Es importante porque es una oportunidad para aplicar la meritocracia, capacitación y un cambio del servicio civil, que ordene la condición de los puestos en el ministerio.	Esta es una de las mejores acciones que ha tomado el ministerio en los últimos años. Es uno de los pilares de la modernización de la administración pública.
¿Está de acuerdo con cómo se ha gestionado el proceso por parte de la entidad?	Sí, porque ha sido bastante participativa, comunicativa y negociadora la manera de gestionarse.	Si, estoy de acuerdo, el proceso ha sido ordenado y participativo, creo que han podido obtener opiniones de todo tipo, lo cual es enriquecedor como experiencia, ha sido en esfuerzo por parte de la entidad en analizar, cuestionar y redefinir su estructura de puestos y posiciones.	Se ha actuado con mucha agilidad y con el decisivo apoyo de la ministra
¿Cree usted que el proceso lo ayudó respecto a la organización de sus equipos de trabajo?	Sí, ya que ha permitido reanalizar y repensar los perfiles que se tiene respecto de los que se necesitan.	Si, porque hemos tenido que revisar desde el inicio los procesos que realizamos en la Dirección, ver el detalle de las tareas y actividades para en base a esto poder formular nuestra propuesta de las funciones que va a realizar cada trabajador dentro de sus competencias, esto se traduce en la realización de un inventario de puestos que constituirá un insumo para la construcción de la Dotación.	Si decididamente, sin embargo he sentido que más que un ejercicio de dotación ha sido un proceso de racionalización y de ajuste de personal, sin tener en cuenta la carga laboral de las áreas.

<p>¿Ha tenido oportunidad de participar en el desarrollo de alguna de las herramientas?</p>	<p>Sí, en las reuniones de elaboración de funciones y dotación.</p>	<p>Si, hemos participado en la revisión y emitir opinión técnica respecto a la Dotación de puesto de la entidad, ya que se a revisado el detalle de las funciones propuestas por cada puesto para validar que se encuentran enmarcadas dentro de nuestro Reglamento de Organización y Funciones. Además, hemos participado en la elaboración del Cuadro de Puestos de la Entidad. Incluso se vio la posibilidad que empezar los concursos este año 2021.</p>	<p>Si he participado principalmente en la validación de la dotación de personal y validación de los perfiles de puestos.</p>
<p>¿Ha tenido alguna dificultad o barrera en la aplicación de las herramientas de tránsito?</p>	<p>Creería que las barreras han sido aspectos de estar o no de acuerdo con el nuevo régimen del servicio civil, para algunos servidores o servidores de la carrera especial.</p>	<p>Podría ser el temor y rechazo de algunas personas del régimen 276 y de la carrera militar.</p>	<p>Una barrera ha sido la limitación para definir la dotación de mi personal, sin embargo, esto me obligo a revisar mis procesos y organizarlos mejor</p>
<p>¿Cómo se enfrentaron/mitigaron las barreras existentes para el éxito del proyecto?</p>	<p>Con sensibilización y comunicación del equipo a cargo.</p>	<p>Hubo un dialogo y explicación para que les quede claro el proceso del tránsito a la Ley Servir con la participación de RRHH.</p>	<p>Se han tenido que rediseñar los procesos para ajustarse a la racionalización de dotación en aras de la modernización del área.</p>

<p>¿Cree que el tiempo empleado en el proceso de tránsito ha sido el adecuado?</p>	<p>Ha sido rapidísimo, y creo que se debe al apoyo de la alta dirección y al manejo del equipo, esos dos son componentes básicos en una gestión.</p>	<p>Bueno en realidad, considero que este proceso en el MINDEF ha sido acelerado en comparación con otras instituciones en la cuales he participado, sin embargo, hemos tenido tiempo necesario para realizar las reuniones y solicitar las asistencias técnicas necesarias, creo que porque toda la institución ha estado involucrada y han tenido interés en poder avanzar.</p>	<p>Felicito la proactividad, compromiso, liderazgo, equipo técnico y directivos, para haberlo hecho en tiempo tan rápido</p>
<p>¿Siente que esta reforma es aprobada e impulsada por la alta dirección?</p>	<p>Sí, totalmente. Pero eso es muy bueno, sin dicho apoyo no se avanza en alguna gestión para mejorar.</p>	<p>La reforma ha tenido el compromiso de la ministra, siendo la cabeza de la institución se involucró y dio el empuje necesario</p>	<p>Esta reforma ha sido impulsada por la alta dirección y decisión, apoyo, participación de la ministra.</p>



Grupo 3.- Directora de la Dirección General de Recursos Humanos

Tiempo aproximado de entrevista: 20 minutos

Preguntas	Respuestas
<p>¿Cuántos miembros de su equipo fueron designados en el proyecto de implementación del proceso de tránsito? ¿De qué niveles?</p>	<p>El equipo fue conformado por dos (2) ejecutivos <i>seniors</i> con experiencia de implementación en tránsito y 2 locadores de servicio para revisión y sistematización de insumos. Pudiera parecer que 4 personas son pocas, sin embargo, el éxito del proceso es la experiencia previa, es fundamental, el personal senior es clave para poder conciliar, negociar con los directivos. Como directora de RRHH solo tuve un par de intervenciones para conciliar algunas discrepancias el resto lo hicieron el personal senior.</p>
<p>¿Tuvo apoyo de SERVIR durante el proceso? ¿En qué etapas/temas? ¿Considera usted que es necesaria la asistencia técnica del ente rector en el proceso?</p>	<p>No fue necesaria la asistencia técnica de servir en ninguna de las etapas del proceso, pero si ha sido decisivo la intervención e involucramiento de Servir en la aprobación de cada documento de las etapas del proceso de tránsito.</p>
<p>¿Cree usted que el proceso ayudó a la organización de los recursos humanos de la entidad?</p>	<p>Indudablemente el proceso ha permitido que cada directivo repiense en sus estructuras, que racionalice y que incorpore su rediseño de procesos, para que racionalice el número de personas sin perder calidad de atención. Si es cierto que los directivos fueron conscientes que sus dotaciones finalmente obedecieron a restricciones presupuestales.</p>

<p>¿Cuáles han sido las estrategias que desarrolló el MINDEF para generar facilidades a la ejecución y desarrollo de todo el proceso de tránsito?</p>	<p>La principal ha sido el involucramiento de la alta dirección y que este proceso sea parte de la agenda de la gestión de la ministra, el apoyo político es vital para el éxito de cualquier proceso de tránsito y por otro lado el conocimiento técnico del equipo de tránsito, quienes tendieron un puente con los directivos para transmitir y hacer entender cada etapa del proceso. El otro punto clave fue el pequeño equipo de trabajo, pero con la experiencia necesaria, entre la directora y los 2 ejecutivos senior establecieron los canales directos con los directivos y el seniority de los profesionales permitió superar las barreras. Eso demuestra que las entidades no necesitan contratar grandes equipos ni consultorías caras para sacar este proceso adelante.</p>
<p>¿Cuál de las herramientas fue más fácil y cuál fue la más difícil de implementar? ¿Por qué?</p>	<p>Tanto la dotación como perfiles fueron difíciles de implementar, primero porque culturalmente las entidades tienden a la contratación de mayor número de personal en vez de pensar en otras alternativas que nos sea el crecimiento orgánico y por otro lado las barreras de pensar que todos los perfiles deben tener componentes militares, que ya es un tema cultural que trae la entidad desde hace años por la fuerte presencia de personal de carrera especial. Por otro lado, los perfiles directivos parecen ser básicos en contraste con los requisitos de los perfiles de militares, lo que significó una dificultad de entendimiento en la mayoría de las áreas, ya que en casi todas conviven personal civil con personal militar, tanto de línea como de apoyo.</p>



<p>¿Cuáles han sido las barreras que ha tenido que enfrentar el MINDEF para la implementación del proceso de tránsito?</p>	<p>La principal barrera ha sido las FFAA quienes no entendían que los puestos administrativos no pueden ser exclusivamente de militares, lo cual no impide que los militares los ocupen si cumplen con los perfiles. La misma presencia de la carrera especial ha generado barreras no solo por el tema de dotación o perfiles, sino que la designación de personal de carrera en puestos que tienen un componente administrativo, hace que se dupliquen las funciones con personal civil; y esto se agrava con las rotaciones que de por sí tienen en la carrera especial, ya que entra una persona nueva y todo vuelve a foja cero.</p> <p>Otra barrera ha sido que los instrumentos de gestión de la entidad estaban desactualizados, eso generó una demora ya que significó reformular por ejemplo el clasificador de cargos y el CAP-P de la entidad, y negociar su revisión y aprobación desde Servir, para poder continuar con la aprobación del CPE del ministerio.</p>
<p>¿Cómo se enfrentaron/mitigaron las barreras existentes para el éxito del proyecto?</p>	<p>El personal técnico ha sido decisivo y sólo éramos 3 personas que resolvieron todos los problemas con la capa directiva. Fue muy importante la comunicación desde el más alto nivel para lograr un alineamiento de toda la organización. Nadie obstaculizó el proceso, porque hubo apoyo permanente de la ministra, esa fue una forma de mitigar las barreras. La disponibilidad del equipo para absolver las dudas permitió acortar tiempos de espera y agilidad en las aprobaciones.</p>