

ESTUDIO SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DEL SERVICIO CIVIL PERUANO DURANTE LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS (1980-2011) PARA LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SERVIR

RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCIÓN.

En los últimos 30 años, el Perú atravesó grandes reformas en los ámbitos económico, político y social. También se produjeron reformas administrativas en el marco de varios intentos de Reforma del Estado; algunas de las cuales han tenido más éxito que otras. El servicio civil ha sido también objeto de estos intentos de reforma, sin que se haya logrado reformas sustanciales que permitan contar con una carrera pública organizada, estable y con garantías de calidad y continuidad.

El presente documento contiene el resultado de una investigación realizada a solicitud de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, orientada a sistematizar y analizar la evolución de la política del servicio civil peruano en el periodo comprendido entre 1980 y el 2011, mostrando las condiciones y factores que podrían haber permitido la concreción de una reforma del servicio civil. Con ello se busca identificar condiciones y factores de la agendación (*agenda-setting*) de una política pública.

II. METODOLOGÍA.

Respecto al marco metodológico, éste ha estado compuesto fundamentalmente por la revisión documental (marco normativo, bibliografía especializada, medios de comunicación), entrevistas a profundidad a actores clave y una selección de hitos y procesos de reforma que se exponen con una estrategia narrativa.

Un hito en la evolución del servicio civil corresponde a un hecho concreto de la realidad referido, por ejemplo, a la aprobación de una norma, la creación o clausura de un subsistema organizacional –órganos, organismos y/o comisiones-, o la elaboración de proyectos de normas, entre otros. Por su parte, un proceso de reforma del servicio civil implica un conjunto de hechos y decisiones referidos a propuestas para rediseñar el funcionamiento del servicio civil o parte de éste. En ese sentido, un proceso de reforma está compuesto de uno o más hitos de reforma del

servicio civil, en la medida que éstos guardan alguna coherencia u orientación en conjunto, así como que se desarrollan dentro un período determinado.

III. FACTORES.

Los procesos de reforma del servicio civil peruano identificados serán analizados sobre la base de los factores que posibilitaron o dificultaron su aprobación. Se han considerado los siguientes factores: *empresariado de políticas, liderazgo político, entorno político* y *la concordancia con la política económica*.

- **Emprendedores de políticas:** se refiere a los actores que toman la iniciativa de reforma y diseñan la estrategia de su implementación aprovechando una ventana de oportunidad.
- **Liderazgo político:** adopción y respaldo público por parte de un decisor de políticas a un proyecto de reforma específico, como un político o un funcionario de alto rango (por ejemplo, el Presidente, un ministro o un congresista). Se analiza el rol que juega este líder para apropiarse de la reforma e implementarla; convocando para tal efecto a los recursos humanos, económicos y materiales necesarios.
- **Entorno político:** se refiere a las condiciones políticas existentes que favorecen o no la aprobación de una determinada reforma de servicio civil. Así, por ejemplo, tomamos en consideración la configuración partidaria y la composición del voto del Congreso que aprobó la reforma de servicio civil en mención; las relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo; la legitimidad del gobierno, entre otras.
- **Concordancia con la política económica y con la agenda de reforma administrativa:** tomaremos en consideración cómo cada proceso de reforma del servicio civil correspondió con la política económica predominante en el contexto nacional. De esta manera, analizaremos en qué medida alinearse con la política económica predominante favoreció o no la agendación de las reformas de servicio civil.

IV. PROCESOS DE REFORMA.

Los procesos de reforma identificados a partir de la selección de hitos y que se abordan en este estudio son los siguientes:

1. REDISEÑO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA: DECRETO LEGISLATIVO 276 (1982-1989).

El INAP diseñó el DL 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Este proyecto fue impulsado gracias al apoyo del Ministro de Economía y el Ministro de Justicia. Estuvo orientado a desarrollar el mandato del sistema único de remuneraciones homologado dispuesto por la Constitución Política de 1979, reordenar el sistema de carrera y solucionar el tema del aumento de servidores públicos temporales “en detrimento del personal de carrera”.

El DL 276 se aprobó al final del gobierno de Belaúnde, de modo tal que se trasladaron los costos de su implementación (los costos relacionados a los derechos laborales adquiridos mediante el régimen de carrera como los costos de implementar concursos de mérito) para el siguiente gobierno.

Sin embargo, si bien se aprobó el Decreto Legislativo 276, no se implementó propiamente una carrera pública basada en el mérito. Además, entre 1980 y 1990, se aprobó una serie de normas que limitaban el alcance de la carrera pública o que permitían realizar contrataciones fuera del régimen de carrera. Esto debido al entorno político, caracterizado por prácticas patrimonialistas, y el contexto socioeconómico, caracterizado por superinflación, endeudamiento externo, terrorismo, entre otros factores determinantes para impedir la implementación de una carrera administrativa.

Así, las normas de la carrera fueron ignoradas en virtud de la tradicional práctica de las autoridades de turno de mantener discrecionalidad en las contrataciones del sector público y, por otra parte, una coyuntura económica negativa, que hacía insostenible aplicar a los servidores públicos un modelo de servicio civil basado en el mérito y en estrictas escalas remunerativas.

2. FLEXIBILIZACIÓN LABORAL EN EL SERVICIO CIVIL: DECRETO LEGISLATIVO N° 728; Y AMPLIACIÓN DESORDENADA DE RÉGIMENES DE CONTRATACIÓN (1991-1992).

En la década de los noventa, el gobierno de Alberto Fujimori puso en marcha un Programa de Estabilización Macroeconómica con el fin de hacer frente a la crisis económica legada por el gobierno anterior. En materia de servicio civil, el Programa incluyó la flexibilización de los regímenes laborales.

Dada la crisis económica, se impuso como medida de urgencia la reducción del gasto público. Para ello se aplicaron algunas medidas, como la reducción de personal, a

través de la compra voluntaria de renuncias y las evaluaciones de personal, y el cierre del ingreso a la carrera administrativa, efectuada mediante las Leyes de Presupuesto de 1992 en adelante. No obstante, el Estado aún necesitaba contar con personal altamente calificado para las recientemente creadas “islas de eficiencia”, por lo que paralelamente a la vigencia del régimen de carrera se dio la coexistencia del régimen laboral privado. Posteriormente, se aplicó el régimen laboral privado a la mayoría de entidades públicas a través de normas supletorias. Además, para satisfacer las necesidades de contratación se crearon otras modalidades contractuales, como los Servicios No Personales (SNP). En consecuencia, la flexibilización laboral del servicio civil produjo la ampliación desordenada de regímenes de contratación y la dispersión de normas, criterios y conceptos remunerativos.

Para la viabilidad de esta reforma resultaron claves: el rol jugado por los Ministros de Economía (Miller y Boloña) y sus respectivos equipos técnicos como empresarios de políticas, quienes fueron capaces de impulsar sus propuestas de reducción del Estado en la agenda presidencial, ligándolas a las prioridades políticas del gobierno; el liderazgo político del Presidente, en tanto la reforma era concordante con su agenda política de recuperación económica y reducción del Estado, garantizando así legitimidad y réditos políticos; así como la concordancia con la política económica, a saber, con las políticas de ajuste económico y con el modelo de enclaves vigente.

3. INTENTO DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE FLEXIBILIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL: PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1995-1996).

En un contexto caracterizado por el impulso de reformas de orden principalmente económico, quedaba pendiente la reforma de la administración pública. Así, se aprovechó el debate de la Ley de Presupuesto de 1996 y un contexto caracterizado por una oposición política debilitada en el Congreso, para incorporar en la ley una disposición transitoria en la que se confirió al Poder Ejecutivo facultades legislativas hasta diciembre de ese año para “llevar a cabo un proceso de modernización integral en la organización de las entidades que lo conforman”.

Como producto, se aprobó la Ley Marco de Modernización, que creó el Programa de Modernización de la Administración Pública (PMAP) al interior de PCM. El Programa buscó la modernización del aparato estatal a través de una reforma integral del mismo e identificó el desorden organizativo como causa primordial de la ineficiencia del aparato público. Para solucionarlo había dos tareas principales que debían realizarse: la reorganización de los ministerios a través de nuevas leyes sectoriales y la reestructuración de los sistemas administrativos.

Sin embargo, el PMAP no resultó viable porque hubo varios factores en contra de la reforma. Respecto al empresariado de políticas, el equipo técnico careció de habilidades para convencer a los políticos sobre la conveniencia de la reforma a la luz de resultados tangibles e inmediatos ni supo estructurar un red de aliados; el entorno político y el escenario mediático no fueron favorables dada la relación que se estableció desde la prensa entre el Programa de Modernización y la posibilidad de despidos masivos, lo que hizo que se desestimara desde la Presidencia la firma del convenio con el BID. En consecuencia, el Programa no contó con respaldo por parte de los actores políticos claves, como el Presidente, pues se trataba de un programa muy ambicioso, sin resultados en el corto plazo y con un costo político muy alto. Asimismo, el Programa no guardaba concordancia con el modelo económico, pues éste estaba enfocado en un modelo de reforma de enclaves y en una férrea disciplina fiscal; mientras que el Programa proponía un modelo integral de reforma, así como consideraba que el ahorro era un resultado derivado del objetivo principal: la mayor eficiencia. De esta manera, el Programa no pudo ser implementado y el paquete de normas de reorganización que proponía tampoco fue aprobado como inicialmente fue concebido.

4. INTENTO DE RESTRUCTURACIÓN DE UNA CARRERA ADMINISTRATIVA TRANSVERSAL: LA LMEP Y SUS PROYECTOS DE DESARROLLO (2001-2005).

Se aprobó la Ley Marco del Empleo Público a comienzos del 2004, pero no generó cambios significativos. Esta reforma pasó por varias etapas:

- **Etapas 2001:** Estudio de la situación del servicio civil peruano: diagnóstico del caos (Comisión Multisectorial).
- **Etapas 2001-2003:** desarrollo débil de propuesta de Ley Marco del Empleo Público.
- **Etapas 2004-2005:** impulso de Ferrero y Danós por desarrollar un nuevo régimen de carrera del servicio civil (desarrollo de proyectos de ley de la LMEP).
- **Etapas 2005:** restructuración de las normas de desarrollo de la LMEP y diseño de la Ley General del Empleo Público desde el Congreso.
- **Etapas 2006:** pérdida de interés de la PCM por la nueva ley de carrera del servicio civil y ‘politización’ del proyecto de Ley General del Empleo Público desde el Congreso.

La Ley Marco del Empleo Público y sus normas de desarrollo no fueron implementadas ni aprobadas, respectivamente, dado que varios factores explicativos no estuvieron presentes.

En primer lugar, el empresariado de políticas no parece haber tenido una estrategia clara para persuadir a actores claves, como el MEF y el Presidente de la República, sobre la concordancia de la reforma con sus intereses. El equipo técnico tampoco habría contado con una **estrategia** clara que incluya articular una **red de aliados** con grupos de presión o medios. Así, la reforma resultó inviable sin el respaldo ni liderazgo político. Por su parte, no se contó con el apoyo del MEF porque se habría mantenido la percepción de que la PCM no había estimado correctamente los costos de la reforma (lo cual, a su vez, era muy complicado sin la participación del MEF). Esto era aún más difícil en consideración del entorno político caracterizado por la baja aprobación presidencial y el bajo nivel de influencia que el Presidente tenía sobre el Congreso de la República.

Como resultado, se aprueba la Ley Marco del Empleo Público a comienzos del 2004, pero no generó cambios significativos (a excepción, por ejemplo, de la categorización de tipos de servidores públicos y la declaración de constitucionalidad que ganó en el TC, posteriormente, la LMEP).

5. REFORMA DEL SERVICIO CIVIL ‘GRADUAL Y DESDE ARRIBA’: CREACIÓN DE SERVIR COMO ENTE RECTOR, DEL CUERPO DE GERENTES PÚBLICOS Y DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS (CAS) (2008 - 2009).

En el 2008, en el contexto de facultades delegadas al Ejecutivo para la modernización del Estado, se diseñaron los proyectos de ley de la reforma del servicio civil, una reforma ‘acotada y habilitante’, por parte de un equipo de expertos en reformas de servicio civil, liderados por el Ministro de Trabajo, Mario Pasco.

El contexto se caracterizó por tener una clara ventana de oportunidad al gozar de facultades legislativas delegadas, un entusiasmo presidencial por los resultados de experiencias similares de evaluaciones a servidores públicos; así como un claro interés por reformas administrativas que sean medibles, acotadas y puedan mostrar resultados efectivos en el corto plazo.

Esta fue una reforma exitosa en tanto el papel del empresariado de políticas jugó un rol clave. Así, la viabilidad de la reforma se aseguró dado el conocimiento de tecnócratas experimentados que habían participado de procesos previos de reforma. El sentido estratégico, derivado del conocimiento de la gestión pública y de las relaciones de poder dentro del Poder Ejecutivo por parte de estos expertos, les permitió tomar decisiones acertadas para prevenir la oposición del MEF,

seleccionando cursos de acción más ventajosos, haciendo concesiones en ciertos puntos, empleando distintas estrategias para convencer a distintos actores y demostrando los réditos políticos inmediatos que se podían generar.

Como resultado, se aprobó una reforma del servicio civil ‘acotada y habilitante’ que permitió la creación del ente rector en materia de servicio civil, Servir, y desarrolló propuestas de reforma en base a un mejor manejo de la información, como la creación del Cuerpo e Gerentes Públicos y la creación de un régimen laboral de naturaleza temporal, los Contratos Administrativos de Servicios-CAS.

V. MODELOS DEL SERVICIO CIVIL.

En todos los procesos de reforma del servicio civil que hemos revisado está presente alguno de los dos tipos principales de modelos del servicio civil (modelo de carrera o cerrado y el modelo de empleo o abierto). Así, por ejemplo, el rediseño de la carrera administrativa a través de la aprobación del Decreto Legislativo 276 es, sin duda, un modelo de carrera, pues el ingreso a la carrera se realiza en el último nivel de cada grupo ocupacional, la progresión depende del cumplimiento de requisitos, como antigüedad en el puesto, capacitación y evaluación, y se realiza sólo mediante concursos anuales de mérito. Por su parte, el intento de reestructuración del servicio civil de carrera, a partir de la aprobación de la Ley Marco del Empleo Público y sus normas de desarrollo, constituye también un intento por reordenar el sistema de recursos humanos e instaurar un modelo de carrera. Así, por ejemplo, se propuso que el ingreso a la carrera se realizara por concurso público abierto a la base de cada grupo ocupacional, se obtendría nombramiento con estabilidad de carrera, y se ascendería por concurso interno, consideración de antigüedad y evaluación favorable, entre otros aspectos.

En algunos casos, la influencia del modelo no es tan directa y la reproducción de éste se da sólo parcialmente. Por ejemplo, la aplicación del DLeg 728 a las instituciones públicas estuvo marcada por la flexibilización laboral y se orientó hacia un modelo de empleo. Así, se estableció el acceso directo a un puesto y un nivel determinados mediante contratos de naturaleza temporal y no se garantizó estabilidad laboral a los servidores públicos regidos bajo esta modalidad. En otros casos, el proceso de reforma es muy integral o general, por lo que no es claro el modelo de servicio civil al que tiende. Este es el caso del PMAP, que no pretendía desarrollar exhaustivamente la nueva ley de carrera pública; pero sí dio pautas generales que indicaban que el modelo propuesto era uno que tendía hacia un modelo de servicio civil de empleo. De igual manera, puede señalarse que algunos elementos del paquete de normas que acompañaron la creación de Servir están más orientados hacia un modelo de empleo

(como lo es la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos). Sin embargo, ésta no es una apreciación generalizable a todos los elementos que constituyeron esta reforma habilitante y todavía es poco el tiempo de su implementación para sacar conclusiones definitivas.

VI. CONCLUSIONES.

En los procesos de reforma que hemos revisado podemos identificar factores claves para el éxito de las mismas. Principalmente, resulta prioritario contar con un empresariado de políticas técnicamente competente, hábil para impulsar sus propuestas de reforma en la agenda política del gobierno, estratégico para diseñar una estrategia comunicacional atrayente; así como para articular una red de aliados que empodere la propuesta de reforma. Asimismo, resulta necesario contar con un entorno político favorable; un fuerte liderazgo político desde el más alto nivel presidencial; así como una propuesta de reforma concordante con la política económica imperante. Es así que observamos que la presencia o ausencia de estos factores determinan la viabilidad y éxito de los procesos de reforma tratados en este estudio.

Al comparar los procesos, notamos algunas diferencias destacables respecto a los procesos de agendación de las reformas. Así, por ejemplo, a pesar de que el proceso del cierre de la carrera administrativa y aplicación del Decreto Legislativo 728, así como el proceso del Programa de Modernización de la Administración Pública contaron con facultades delegadas –lo que constituye en principio un elemento que abona a crear una ventana de oportunidad-, los resultados fueron distintos. En el primer caso, se tiene éxito gracias al apoyo político decisivo y a la concordancia con la política económica imperante. En el segundo caso, no existe un respaldo fuerte ni liderazgo político; además de que la propuesta resulta compleja, totalizadora y no necesariamente concordante con la política económica. En este sentido, se confirma la tesis de Lindblom respecto de que las reformas se producen de manera incremental por la relación de una política con otra política imperante en otro dominio de políticas (Lindblom, 1959).

Tanto el Programa de Modernización de la Administración Pública como la reforma que da lugar a la creación de SERVIR cuentan con facultades delegadas. Sin embargo, la primera es una reforma que busca ser muy integral y totalizadora, mientras que la segunda es más bien habilitante y acotada, lo que la hace políticamente menos costosa y con capacidad para mostrar resultados más concretos y rápidos. En este último sentido, debe señalarse que el éxito del gobierno aprista tras la aplicación de la evaluación a los docentes en el 2007 constituyó una experiencia

totalmente efectiva y políticamente asertiva. La inclusión del componente de evaluaciones en el paquete de normas demostró ser un elemento favorable para la aceptación de la reforma.

Un aspecto central en el éxito o no de las reformas es el papel jugado por el MEF. Mientras que el Ministro Camet no respaldó la propuesta del Programa de Modernización de la Administración Pública, el Ministro Carranza sí respaldó la propuesta de reforma habilitante de SERVIR. En el primer caso, era clara la falta de concordancia con la política general del MEF de no generar más cargas al presupuesto. En el segundo caso, al ser una propuesta mucho más acotada y que permitía mostrar resultados inmediatos, resultó ser mucho más atractiva a los ojos del MEF.

Otro aspecto importante lo constituye la articulación de redes para apoyar la reforma. Mientras que la reforma de la 20530 tuvo un enlace parlamentario, estrategias mediáticas que hicieron de la prensa un aliado, un discurso políticamente muy atractivo para la opinión pública vinculado a la visibilización y reducción de los congresistas beneficiarios de la cédula viva, así como estudios muy claros que permitieron dar respuesta a todos los cuestionamientos; la reforma del Programa de Modernización de la Administración Pública no logró articular redes ni tuvo estudios técnicos suficientes, lo que impidió dar respuestas sólidas por parte de los técnicos a los políticos. Asimismo, en el caso de las leyes de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público, no se contó con estudios técnicos profundos, ni hubo articulación con actores clave que pudieran brindar apoyo directo a las reformas; ni hubo tampoco un enlace parlamentario que lograra la incidencia política con los congresistas.

--- & ---