



Universidad
Continental

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA

**Análisis y propuesta para la
implementación del Modelo de Directivos
Públicos de la Ley del Servicio Civil
2018-2020**

Andres Alfonso Martin Corrales Angulo

Huancayo, 2017

Tesis para optar el Grado Académico de
Maestro en Gerencia Pública



Repositorio Institucional Continental
Tesis digital



Obra protegida bajo la licencia de [Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/peru/)

ASESOR:

RICARDO MATALLANA VERGARA

DEDICATORIA

A mi amada esposa, a mi hija e hijo de quienes me siento orgulloso y feliz de ser su padre y a mi madre a quien tanto le debo y de quien tanto he aprendido.

RECONOCIMIENTO

A Nuria Esparch, Juan Carlos Cortés, Juan Carlos Cortázar, Emma Barrios, Jaime Sobrados, al equipo de SERVIR y de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, a las y los Gerentes Públicos y a tantas y tantos directivos y directivas que con honestidad, compromiso y efectividad trabajan día a día en el Estado por mejorar las políticas y servicios públicos para ciudadanos y ciudadanas.

A Ricardo Matallana por sus orientaciones.

A Alexander Carranza y Andrés Yáñez mi agradecimiento por su apoyo en el manejo de las bases de datos.

RESUMEN

Análisis y Propuesta para la implementación del Modelo de Directivos de la Ley del Servicio Civil 2018-2020 consiste en un trabajo de investigación orientado a ofrecer alternativas que hagan viable en el contexto actual del servicio civil en el Perú, la implementación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva del Estado.

Considerando que la problemática principal de la dirección pública en el país está referida a lo que se denomina como Dirección Pública politizada, con sus problemas específicos derivados, el presente trabajo de investigación sustenta que resulta necesario y al mismo tiempo viable profesionalizar la Dirección Pública, para lo cual plantea estrategias y productos realistas que expandan las buenas prácticas del Cuerpo de Gerentes Públicos y a través de mecanismos meritocráticos y flexibles, faciliten la implementación de la regulación de la Ley del Servicio Civil en el grupo de Directivos Públicos.

Palabras claves: Servicio Civil, Recursos Humanos, Dirección Pública, Gerencia Pública, Directivos públicos, Gerentes públicos.

ABSTRACT

Analysis and Proposal for the implementation of Public Management Model of the Peruvian Civil Service Act 2018-2020, consists of an investigation aimed at offering solutions that make feasible in the current context of the civil service in Peru, the the implementation of the Civil Service Act in the directive layer of the State.

Considering that the main problem of public management in the country is related to what is called politicized Public Management, with its specific problems derived, this investigation supports that it is necessary and at the same time feasible to professionalize Public Management, to which proposes realistic strategies and products that expand the good practices of the Public Managers Corps and through meritocratic and flexible mechanisms, facilitate the implementation of the regulation of the Civil Service Act in the group of Public Managers.

Keywords: Civil Service, Human Resources, Public Management, Public managers, Senior civil service, Senior executives

ÍNDICE

Asesor	ii
Dedicatoria	iii
Reconocimiento	iv
Resumen (Abstract en español e inglés)	v

ÍNDICE	vii
Introducción	xii

CAPÍTULO I: GENERALIDADES

1.1 Antecedentes	2
1.2 Realidad Problema. Presentación preliminar	4
1.3 Propósito del trabajo de investigación	5
1.4 Alcances y limitaciones	9

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1 Aspectos metodológicos	12
2.2 Antecedentes históricos	13
2.3 Investigaciones previas relacionadas	16
2.4 Bases teóricas	33
2.4.1 La Nueva Gestión Pública	34
2.4.2 El nuevo Weberianismo	37
2.4.3 Autores españoles	40
2.4.4 La conceptualización del directivo público como creador de valor público de Mark Moore	45
2.5 Definición de términos básicos	46

CAPÍTULO III: EL DIAGNÓSTICO

3.1 Diagnóstico situacional de la Dirección Pública	62
3.2 Diagnostico Organizacional de SERVIR	97
3.2.1 Análisis Interno	97

3.2.1.1	Subsistema razón de ser	97
3.2.1.2	Subsistema tecnológico	99
3.2.1.3	Subsistema Estructural	109
3.2.1.4	Subsistema Psicosocial	113
3.2.1.5	Subsistema de Gestión	114
3.2.2	Entorno Organizacional	120
3.2.2.1	Entorno inmediato	121
3.2.2.2	Entorno intermedio	128
3.2.2.3	Tendencias globales	145
3.2.3	Análisis FODA	150
3.2.3.1	Debilidades	150
3.2.3.2	Fortalezas	152
3.2.3.3	Oportunidades	165
3.2.3.4	Amenazas	173
3.2.4	Alianzas Estratégicas Institucionales	178
3.2.4.1	Alianzas Estratégicas Nacionales	178
3.2.4.2	Alianzas Estratégicas Internacionales	181
3.3	Determinación de la Realidad Problema	184
3.3.1	Problemas principal y específicos	195
3.3.1.1	Identificación del problema principal	195
3.3.1.2	Causas del problema principal	195
3.3.1.3	Problemas específicos	198
CAPÍTULO IV: LA FORMULACIÓN		207
4.1	Objetivos	207
4.1.1	Objetivo General	207
4.1.2	Objetivos Específicos	208
4.2	Estrategias	209
4.3	Productos	214
CAPÍTULO V: LA PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN		268
5.1	Identificación de Recursos Críticos	268

5.1.1 Recursos Humanos	268
5.1.2 Recursos Económicos	269
5.1.3 Recursos Logísticos	270
5.2 Arquitectura institucional	270
5.3 Metas periodo de 3 años	271
5.3.1 Metas primer año	272
5.3.2 Metas segundo año	274
5.3.3 Metas tercer año	276
5.3.4 Cronograma de actividades	279
5.4 Análisis de viabilidad y factibilidad	279
5.5 Análisis Costo-Beneficio	287
5.6 Monitoreo	291
5.7 Evaluación	292
Conclusiones	293
Referencias Bibliográficas	299
Anexos	
A. Matriz de consistencia	310
B. Presupuesto	317
C. Entidades del Poder Ejecutivo y puestos directivos en los que se aplicará la Propuesta	320
D. Cronograma de actividades	322

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Procesos por Subsistema de Recursos Humanos	65
Tabla 2. Puntos críticos Organización del Trabajo	68
Tabla 3. Puntos críticos Gestión del Empleo	74
Tabla 4. Puntos críticos Gestión del Rendimiento	80
Tabla 5. Puntos críticos Gestión de la Compensación	87
Tabla 6. Puntos críticos Gestión del Desarrollo	92
Tabla 7. Procesos por Subsistemas de Recursos Humanos Ampliado	99
Tabla 8. Presupuesto Institucional Modificado-PIM de SERVIR	127
Tabla 9. Ratios procesos de selección	156
Tabla 10. GGPP que superan periodo de prueba	158
Tabla 11. GGPP asignados	160
Tabla 12. Resistencias a reformas de servicio civil	175

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos	64
Figura 2. Índices de calidad del Servicio Civil. Evolución 2004-2015	96
Figura 3. Organigrama de SERVIR	111
Figura 4. Perfiles elaborados al término del año 2015	154
Figura 5. Percepción de transparencia y meritocracia en los procesos de selección	159
Figura 6. Entidades atendidas por año	162
Figura 7. Evaluación de desempeño 2012-2015	163
Figura 8. Resultados diagnóstico del servicio civil de América Latina	166
Figura 9. Diagnóstico de servicios civiles por Índice de Mérito	167
Figura 10. Diagnóstico de servicios civiles por Índice de Consistencia Directiva	168
Figura N° 11. Perú: Consistencia Directiva en el SC	169
Figura N° 12. Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina: Perú	172
Figura N° 13. Tabla de índices	186
Figura N° 14. Itinerario de carrera	230

INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta está destinado a viabilizar el inicio de la implementación de la Ley del Servicio Civil en el Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano y así sentar las bases para contar con una Dirección Pública Profesional en todo el país.

La propuesta que aquí se expone, parte de la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos que hemos tenido el honor de conducir desde sus inicios y se enriquece con el conocimiento y el contraste con otras experiencias internacionales.

A la luz de los principios de mérito y flexibilidad, el presente Trabajo de Investigación desarrolla una serie de propuestas que permitan avanzar en la profesionalización gradual de la Dirección Pública en el Perú en un periodo de tres años, desde enero de 2018 hasta diciembre de 2020.

En el Capítulo Primero sobre Generalidades, se presentan los antecedentes del punto de partida para el presente Trabajo de Investigación, se hace una presentación preliminar de la realidad problema y se exponen, tanto el propósito como los alcances y limitaciones del mismo.

En el Capítulo Segundo, Marco Teórico se exponen los aspectos metodológicos tenidos en cuenta en la elaboración del presente trabajo, se hace una breve revisión de algunos antecedentes históricos relevantes y de investigaciones previas relacionadas. Asimismo, se presentan las bases teóricas del Trabajo de Investigación, que son: La Nueva Gestión Pública, el Neo Weberianismo, autores españoles contemporáneos y Mark Moore a partir de su teoría de Valor Público. Finalmente se presenta un glosario de términos básicos utilizados en el trabajo.

El Capítulo Tercero está dedicado de lleno al Diagnóstico y la exposición de la Realidad Problema, para lo cual se divide en dos dimensiones: el diagnóstico situacional de la Dirección Pública y el Diagnóstico Organizacional de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, que es el Ente Rector del Servicio Civil en el

Perú y por tanto llamado a liderar los esfuerzos para la profesionalización de todo el servicio civil, incluyendo la Dirección Pública.

Para el Diagnóstico Organizacional de SERVIR se efectúa un Análisis Interno, que abarca los subsistemas razón de ser, tecnológico, estructural, psicosocial y de gestión. Asimismo, se hace un análisis de su entorno organizacional tanto a nivel de entorno inmediato, como intermedio y de tendencias globales. El Diagnóstico Organizacional de SERVIR se completa con un Análisis FODA y la revisión de sus alianzas estratégicas institucionales, tanto a nivel nacional como internacional.

Con dichos diagnósticos se presenta la determinación de la realidad problema, señalando el problema general y los problemas específicos a enfrentar.

En el Capítulo Cuarto sobre Formulación, se presentan los objetivos a alcanzar, las estrategias para alcanzarlos y los productos esperados.

El Capítulo Quinto está dedicado a la Propuesta de Implementación, el cual se inicia con la identificación de Recursos Críticos para que SERVIR pueda implementarla, a nivel de Recursos Humanos, Recursos Económicos y Recursos Logísticos. Asimismo, se hace un breve análisis de la Arquitectura Institucional con que cuenta SERVIR para implementar la propuesta.

Por otra parte, en este capítulo se presentan las metas de cada uno de los tres años y cuadros tipo Gantt con el cronograma de actividades de cada uno.

El Capítulo continúa con la presentación de dos importantes análisis, el de viabilidad y factibilidad y el de Costo-Beneficio.

El Capítulo se cierra con los mecanismos de monitoreo y evaluación.

La Reforma del Servicio Civil en la capa directiva es una de las más importantes que se puedan realizar para modernizar el Estado peruano y el presente Trabajo

de Investigación busca coadyuvar de forma efectiva a que pueda avanzarse con su implementación para beneficio de la ciudadanía.

CAPITULO I

GENERALIDADES

1.1 Antecedentes

El Perú viene experimentando un crecimiento sostenido de su economía desde los años 90. La pobreza se ha reducido significativamente y se ha pasado de ser un país considerado *pobre* a un país de *renta media*. En un contexto de crisis económica de muchos países, se mira al Perú con admiración. Si bien se tiene todavía mucha pobreza y sobre todo desigualdad, es indudable que se ha progresado. Hasta tal punto es esto así que el país pretende ser admitido como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE, que agrupa a las economías más importantes del mundo, pretensión impensable hace algunos años.

Pero tal como lo señala la introducción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, contar con un servicio civil profesional es una condición no suficiente pero necesaria para el desarrollo de los países. Se necesita un servicio civil profesional para seguir creciendo.

Si se observa la posición del país en el ranking de Competitividad del Foro Económico Mundial, se puede apreciar que el país tiene alto puntaje en indicadores de manejo macro económico y responsabilidad fiscal pero muy bajo puntaje en institucionalidad y peor aún en institucionalidad pública, la cual se encuentra íntimamente ligada con un servicio civil de calidad.

El año 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID publicó el ranking de calidad del servicio civil de 21 países de América Latina, ocupando el Perú el décimo séptimo lugar con un puntaje de 14 sobre 100, puntuando muy bajo en todos los indicadores, lo que evidenciaba la situación de debilidad institucional en esta materia. Como reacción el Gobierno de ese entonces promovió la Ley Marco del Empleo Público que buscó poner bases para dar inicio a un ordenamiento de la gestión de recursos humanos en el Estado y previó que se darían cinco leyes de desarrollo que nunca fueron aprobadas.

El año 2008, aprovechando una ventana de oportunidad se da inicio a la Reforma del Servicio Civil mediante la dación principalmente de tres decretos legislativos: el 1023 que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, entidad rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, que llena un vacío de 15 años y recrea el Tribunal del Servicio Civil; el 1024 que crea el Cuerpo de Gerentes Públicos; y el 1025 que dicta normas de desarrollo de capacidades y gestión del rendimiento. El diseño del inicio de la reforma obedeció a una estrategia de gradualidad y habilitación progresiva con un énfasis en la capa directiva, al igual que otras experiencias exitosas, como por ejemplo la del servicio civil de Chile.

El año 2011 el BID presenta un nuevo diagnóstico del servicio civil peruano y revela una mejora, graficada en el incremento de 14 a 29 puntos sobre 100. El propio informe del BID atribuye esa mejora relativa principalmente a la creación y funcionamiento de SERVIR como entidad rectora y del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP). A pesar de su corto tiempo de implementación en ese momento y del número limitado de sus miembros, el CGP registraba avances en muchos procesos de recursos humanos: planificación, elaboración de perfiles de puestos, selección meritocrática, desarrollo de capacidades, compensación, movilidad, gestión del rendimiento, entre otros.

El CGP siguió desarrollándose, generando buenas prácticas y el 2015 el BID realiza un nuevo diagnóstico del servicio civil peruano en el que obtiene 41 puntos sobre 100, pasando por primera vez el puntaje promedio de la región. Aunque la razón principal del progreso en esta evaluación es la aprobación de la Ley del Servicio Civil y sus normas reglamentarias y de desarrollo, la sostenibilidad de buenas prácticas del Cuerpo de Gerentes Públicos influyó en la valoración positiva.

El nivel de avance del Cuerpo de Gerentes Públicos ha significado que, a consideración del BID, solo Chile y Perú registren avances que destacar

respecto de la capa directiva, en una década de reformas de servicio civil en América Latina (Cortázar Velarde, Lafuente, y Sanginés, 2014, p. 77-88).

La experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos, calificada como laboratorio, ha servido de fuente de aprendizaje y validación de políticas y base para el diseño de la regulación del grupo de directivos públicos de la Ley del Servicio Civil. El reto es significativo porque implica pasar de un cuerpo acotado de poco más de 650 Gerentes Públicos a instalar un modelo de dirección pública profesional respecto de alrededor de 5000 directivos entre el nivel nacional y el regional de gobierno.

Nos correspondió liderar durante siete años y medio la implementación de la reforma del servicio civil en la capa directiva, al inicio como Gerente de Desarrollo del Cuerpo de Gerentes Públicos y a partir de una modificación del Reglamento de Organización y Funciones de SERVIR en 2012, como Gerente de Desarrollo de la Gerencia Pública.

Al redactar la versión final de este Trabajo de Investigación nos encontramos desarrollando funciones en otro puesto de responsabilidad en la Administración Pública.

1.2 Realidad Problema. Presentación preliminar

Como se sustentará más adelante, el servicio civil peruano está afectado de una seria debilidad institucional, tal como se puede apreciar de las encuestas de percepción de opinión pública, de las evaluaciones de competitividad o de los diagnósticos de calidad del servicio civil.

La realidad problema se manifiesta, con honrosas excepciones, como desorden administrativo, informalidad, falta de profesionalismo y contextos marcados por clientelismo y patrimonialismo que son caldo de cultivo para la corrupción.

En la literatura se conocen estas situaciones como *spoils system*, sistemas de patronazgo o sistemas de botín, correspondiendo a estadios pre-burocráticos en la evolución de los servicios civiles.

La capa directiva de los servicios civiles signados por esta debilidad institucional, como en el caso peruano, adolece de los mismos males. Con el agravante de que, por su posición en la estructura de la organización, su influencia y poder relativos, extiende y profundiza negativamente hacia el resto de la Administración, la conducta de perseguir intereses individuales por encima de la búsqueda del interés general.

1.3 Propósito del trabajo de investigación

Como la Carta Iberoamericana de la Gestión Pública señala, se ha demostrado que contar con un servicio civil profesional es una condición no suficiente pero necesaria para el desarrollo de los países. Esto significa que no podrá haber desarrollo sostenible en el país si no logramos que se implemente un servicio civil en el que la generalidad de los servidores públicos cuente con atributos de mérito, capacidad, eficacia, honestidad, vocación de servicio, responsabilidad y adhesión a valores democráticos, que es lo que configura un servicio civil profesional.

Pero si bien es cierto que necesitamos implementar en todos los niveles de la administración pública un servicio civil profesional, existe un segmento que es clave por su impacto en el resto del Estado: el segmento directivo. Los directivos públicos son el motor de las organizaciones públicas, son los responsables del diseño e implementación de las políticas públicas bajo la orientación de los funcionarios públicos y como en todos los servicios civiles del mundo, los responsables de dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de la clase política, según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2003), "(...) las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos" (p. 26).

Asimismo, el segmento directivo es estratégico por su impacto y la capacidad de irradiación que tiene sobre toda la administración pública.

Como se verá con detalle más adelante, en el país se ha avanzado en lo que se refiere a la gestión del segmento directivo, particularmente a partir de la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos. Pero desde su nacimiento el Cuerpo de Gerentes Públicos no estaba destinado a ser la propuesta definitiva para la capa directiva del Estado. La propuesta definitiva sería parte de un nuevo servicio civil, al que la propia reforma iniciada el año 2008 apuntaba, luego de una transición marcada por el desarrollo de capacidades y la disponibilidad presupuestal.

La responsabilidad principal para implementar un servicio civil profesional en todo el Estado y particularmente en la franja directiva es de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR en su condición de Ente Rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Para estos efectos, SERVIR cuenta como principal herramienta con la Ley 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento General que contiene las prescripciones principales para poder profesionalizar el Estado en un lapso de seis años. Las disposiciones de la Ley y del Reglamento son generales y SERVIR viene emitiendo una serie de directivas con el fin de puntualizar aspectos de operatividad.

La Ley ha previsto un tránsito para que las entidades públicas se incorporen al nuevo régimen público que establece. A la fecha de elaboración del presente Trabajo de Investigación, si bien hay más de 300 entidades en tránsito y cuarenta de ellas con un avance significativo que les ha permitido obtener de parte de SERVIR una “resolución de inicio”, ninguna entidad pública ha terminado de transitar al nuevo régimen.

En ese contexto es que se ha producido un cambio de gobierno y corresponde al nuevo Gobierno para el periodo 2016-2021, darle impulso a la implementación de la Ley del Servicio Civil. A la luz de lo que ha pasado con algunas otras reformas del servicio civil en América Latina, nos encontramos en

una situación clave, decisiva para la continuidad o profundización de la reforma. A este respecto resulta útil recordar la experiencia del Cuerpo de Administradores Públicos de Argentina de la década de los 80, que luego de algunos procesos de selección meritocrática, en base a perfiles gerenciales y de una exigente formación que permitió la incorporación de profesionales altamente calificados, se dejó de hacer nuevas convocatorias y pasaron a tener una consideración y peso mucho menores en la capa gerencial de la Administración Pública, actualmente con menos de 200 Administradores Gubernamentales. (Negri, 2000).

La experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos ha sido positiva, pero se debe pasar a una fase de expansión de sus buenas prácticas en toda la capa directiva. En efecto, si se tiene en cuenta que se calcula que son 2,616 los puestos directivos del Gobierno Nacional y 1877 a nivel regional (Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR], 2016b, p. 58) es claro que la estrategia del Cuerpo de Gerentes Públicos es aunque eficaz, insuficiente. Por ello es que se requiere de una estrategia más amplia y comprehensiva del universo de directivos públicos.

Para estos efectos, SERVIR propuso el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, que incluye la regulación de los directivos públicos, así como desarrolló perfiles de puestos tipo de directivos públicos, directivas de desarrollo sobre sus procesos de selección, reglas para capacitación y evaluación del desempeño, entre otros instrumentos.

Asimismo, SERVIR ha aprobado un modelo de gestión del grupo de directivos públicos, desarrollando lo previsto en la Ley de Servicio Civil y su Reglamento General, en consonancia con las tendencias internacionales.

Como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016), "(...) el diseño y la aprobación de la ley por sí solos no producirán ningún cambio duradero en el Perú, pues solo una implementación cuidadosa y bien diseñada de la ley podrá tener un impacto positivo." (p. 213).

Y la implementación no solo es ejecutar lo diseñado, esa sería una mirada muy modesta de lo que significa la implementación. La implementación es compleja, supone analizar y evaluar, ejecutar, retroalimentar y hacer ajustes al diseño.

Pero, además, las herramientas diseñadas no son suficientes, existen vacíos, opciones que aún no se han tomado y he ahí por tanto un espacio para el aporte del presente Trabajo de Investigación, justo en un momento decisivo.

En ese sentido, resulta pertinente el presente Trabajo de Investigación para aportar en dar un nuevo impulso a la implementación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva.

El propósito de este Trabajo de Investigación es facilitar durante un periodo de tres años (2018 a 2020) la implementación del modelo de directivos públicos de la Ley del Servicio Civil en las entidades públicas objeto de su alcance, de modo que en dichas entidades se cuente con un servicio civil profesional en la capa directiva, lo que implica contar con directivos públicos idóneos, seleccionados meritocráticamente, que tengan mayor continuidad en sus puestos y den mejores resultados en beneficio de los ciudadanos.

De esta forma, al contribuir con la incorporación y gestión de directivos públicos que brinden mejores servicios a los ciudadanos, el presente Trabajo de Investigación impactará positivamente en la generación de valor público, en la medida que se encuentra directamente relacionado con la satisfacción de problemas relevantes para los ciudadanos.

1.4 Alcances y limitaciones

El Trabajo de Investigación como se ha adelantado anteriormente, considerando su periodo de 3 años tiene como alcance ser implementado en el Poder Ejecutivo, constituido por los Ministerios y los organismos públicos que le están adscritos (Entidades Tipo A). No se ha considerado ni los otros niveles de gobierno ni los organismos constitucionalmente autónomos ni las Entidades

Tipo B de los Ministerios. Asimismo, si bien el objetivo general es implementarse en el Poder Ejecutivo, tampoco pretende hacerse en los 19 sectores del Poder Ejecutivo. Realistamente se propone implementarse, dentro de los próximos 3 años, en 10 de los 19 sectores del Poder Ejecutivo, elegidos por su nivel de avance en la implementación de la Ley del Servicio Civil con la única exclusión del Ministerio de Economía y Finanzas¹. (Ver Anexo C).

De acuerdo con lo señalado en el referido Anexo C, entre estos 10 Sectores, los puestos a ser concursados, deducidos los puestos directivos de confianza, serían 491. Para la implementación de los concursos durante estos tres años se propone en dicho Anexo C una gradualidad para la realización de los concursos, definida en función del número de puestos a concursar y de la complejidad del Sector, considerando para ello la existencia de carreras especiales en las entidades del tercer año.

Son varias las limitaciones que enfrenta este Trabajo de Investigación. La primera de ellas es la cultural. Hay una cultura predominante y arraigada que podríamos llamar, de “culto a la confianza”, de la que son partidarios tanto tecnócratas honestos como políticos clientelares. A ambos grupos el recurso a la confianza les resulta funcional. A los primeros les simplifica la toma de decisiones y les confiere grados amplios de libertad de actuación para orientarse a la búsqueda de objetivos eficientes. A los segundos, les permite reclutar personal de absoluta lealtad, cómplices de propósitos egoístas, incluso corruptos. Comprensiblemente se presume que una propuesta como la del presente Trabajo de Investigación encontrará resistencias en ambos grupos.

Otra limitación que puede enfrentar esta propuesta, es el referido a su priorización respecto a otras necesidades, discusión más difícil en un contexto político altamente complejo como el actual, que por su propia dinámica tiende

¹ El MEF tiene un importante nivel de avance, pero alta complejidad, razón por la cual no ha sido considerado dentro de los 10 ministerios de la presente propuesta.

a enfocarse en el corto plazo, mientras que la reforma del servicio civil es de mediano a largo plazo.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse otra limitación que es ciertamente la presupuestal. En un escenario mundial de desaceleración económica, la comprensible prioridad en la asignación de recursos es la orientada a promover el crecimiento de la inversión privada, pública y en general de la economía, en todos los casos buscando resultados en el corto y mediano plazo. Mientras que la implementación de la Ley del Servicio Civil demandará necesariamente recursos adicionales al tesoro público, derivado fundamentalmente del diferencial de sueldos entre lo que los trabajadores vienen percibiendo actualmente y lo que percibirán por su pase al nuevo régimen.

En la capa directiva el presupuesto requerido no es sumamente significativo, se estima que a nivel del costo de las compensaciones económicas es menor del 4% del costo total de implementación de la Ley del Servicio Civil a nivel de planilla, en el nivel nacional y regional de gobierno, e incluso cerca del 60% de dicho costo ya viene siendo asumido por el presupuesto nacional. El costo mayor está en el nivel de carrera, aunque ciertamente se trata de una reforma que se implementará gradualmente. Pero no se puede desconocer que habrá un impacto presupuestal de esta reforma.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 Aspectos metodológicos

Como se ha adelantado, la realidad problema que motiva el presente Trabajo de Investigación se encuentra referida a la situación de la dirección o gerencia pública en el país, pero también involucra al ente rector del servicio civil: la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR.

Por esta razón el presente Trabajo de Investigación abarca dos niveles: el nivel de la dirección o gerencia pública y el nivel correspondiente al ente rector. Pero al mismo tiempo estos dos niveles son de naturaleza diferente. El primero se encuentra referido a una situación extendida y transversal a la Administración Pública peruana, mientras que el segundo se refiere a una organización. Por tanto, el tratamiento a estos dos niveles y la atención a su naturaleza diferente se tendrán en cuenta en el presente Trabajo de Investigación.

La estructura del presente trabajo sigue los Lineamientos Generales de la Escuela de Postgrado de la Universidad Continental para la presentación del Plan de Tesis y Tesis para Investigaciones Aplicadas aprobados el año 2016 y corresponde al uso del método científico de investigación aplicada al ámbito de la gestión pública.

Por tanto, comprende el marco teórico, el diagnóstico tanto a nivel de la situación de la dirección o gerencia pública como del ente rector, la formulación y propuesta de implementación, que incluye el análisis costo beneficio y las previsiones para el monitoreo y evaluación.

En relación con el diagnóstico, respecto de la situación de la dirección o gerencia pública se partirá del árbol de problemas, de uso extendido en la gestión de proyectos, y que fuera aplicado a la situación de la dirección o gerencia pública peruana por Governa S.A.C. (2012a); del análisis de subsistemas y procesos de recursos humanos, basado en el Marco Analítico

para el Diagnóstico Institucional de los Servicios Civiles de América Latina (Longo, 2002); y del diagnóstico de la dirección pública contenido en el Modelo de Gestión del Grupo de Directivos del Servicio Civil Peruano (SERVIR, 2016b).

En el caso del Diagnóstico Organizacional del ente rector se recurrirá al modelo de diagnóstico organizacional de Kast y Rosenzwwig, complementado por Collerette y Schneider, tal y como es presentado por Proulx (2014); así como al análisis FODA, herramienta válida y de uso extendido para el diagnóstico organizacional.

2.2 Antecedentes históricos

El marco histórico de la presente investigación se remonta a los orígenes de la burocracia, que surge en los tiempos modernos con la aparición de los Estados Nación en Europa, a partir del siglo XVI.

Con la Burocracia se implementaron cambios sustanciales como la de separar la dirección política de la administración, la introducción de procedimientos estandarizados y manuales, la regulación normativa de la actuación del funcionario, la predictibilidad y seguridad jurídica, el acceso a través de selección meritocrática, la búsqueda de personal calificado para los puestos, la instauración de la carrera pública, entre otros, combatiéndose viejos vicios como el patronazgo o clientelismo, el favoritismo en la asignación de recursos o atención a los ciudadanos. La burocracia ha sido bien estudiada por Max Weber, hasta tal punto que el tipo de estado burocrático también se conoce como estado weberiano.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, el Presidente francés General Charles de Gaulle crea la Escuela Nacional de Administración, ENA, con el fin de formar a los altos directivos que tendrían a su cargo liderar la reconstrucción y el crecimiento de Francia. Con una sólida formación generalista de dos años a tiempo completo y un fuerte y riguroso proceso de concurso para el acceso, se ha convertido en un referente de las escuelas de administración en el mundo.

A partir de fines de la década de 1980, una fuerte corriente de crítica a la burocracia se expandió por Europa, que ponía el énfasis en su excesivo formalismo que hacía que los directivos se preocuparan más por los procedimientos que por los resultados, los excesivos costos de la burocracia asociados a su ineficiencia, su rigidez, su aparente insensibilidad o lejanía de la vida y problemas de los ciudadanos, el considerarse autoreferente y mirarse más a sí misma que a la población, su estructura piramidal jerárquica y su arraigado centralismo.

Surge así en Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda, la llamada Nueva Gestión Pública (New Public Management) que propone instaurar en el sector público una cultura de resultados proveniente del sector privado. Propone la eliminación de la carrera pública, la instauración de estructuras planas, la descentralización, el fomento de la competencia entre entidades públicas, la cultura de resultados por sobre el paradigma de los procedimientos, el pago de remuneraciones asociadas a resultados y el trato al ciudadano como a un cliente.

No obstante, no se trata de una evolución lineal, en países de Europa Continental como Francia, Alemania y España, no se han aceptado de plano las propuestas de la Nueva Gestión Pública, sino han desarrollado y profundizado las iniciativas de la burocracia, al punto que se habla hoy de un nuevo weberianismo.

En América Latina, a partir de la década de los 90, se hizo sentir un fuerte influjo de la Nueva Gestión Pública, de la mano de la implementación de las medidas derivadas del Consenso de Washington. No obstante, en países como Colombia y México, amplios sectores académicos y políticos propugnan más bien conscientemente medidas de corte burocrático y rechazan propuestas de Nueva Gestión Pública.

Son referentes importantes para el caso peruano, que en 1984 en Argentina, se creara el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, bajo la inspiración de la ENA francesa. Con esta iniciativa se buscaba contar con un grupo de

directivos públicos de alto nivel que permitieran generar un cambio en los valores y criterios prevalentes en la administración pública argentina, siendo concebido como uno de los pilares fundamentales de la estrategia de reforma del Estado impulsada con el retorno de la democracia. Los Administradores Gubernamentales una vez seleccionados se incorporan a un cuerpo estable de vinculación laboral indeterminada.

En 1989 se crea en Brasil la carrera de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, como pieza clave de la Reforma del Estado, destinada a sustituir gradualmente los cargos de jefatura y asesoramiento de libre contratación. Se constituyó en un cuerpo burocrático generalista, altamente calificado, estable y promotor de la continuidad administrativa. Se basa exclusivamente en un sistema de mérito, con atribuciones específicas de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y dirección y asesoramiento en los niveles superiores de la Administración Federal, con estructura de remuneraciones diferenciada, ingreso por concursos públicos periódicos y formación específica a cargo de la Escuela Nacional de Administración Pública. Sus miembros, también llamados Gestores Gubernamentales, tienen vinculación laboral indeterminada y se caracterizan por una fuerte identidad y espíritu de cuerpo y forman parte de la Asociación Nacional de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental – ANESP.

En el año 2004, fruto de una crisis política, se crea en Chile el Sistema de Alta Dirección Pública, con el fin de seleccionar meritocráticamente a los directivos de los Servicios Públicos del gobierno central, del primer y segundo nivel organizacional. Se trata de un sistema de puestos o empleo, por el cual se seleccionan desde el nivel central y designan por periodos de tres años, renovables dos veces más, altos directivos para cerca de 1100 puestos de primer y segundo nivel organizacional de organismos públicos de naturaleza ejecutora llamados “Servicios”, los que son evaluados en función de metas e indicadores.

2.3 Investigaciones previas relacionadas

Son investigaciones importantes relacionadas sobre **Nueva Gestión Pública**, que como se verá más adelante, es una de las bases teóricas del modelo gerencial que influye en el modelo de gestión para la implementación del grupo de Directivos Públicos de SERVIR, las siguientes:

- La de Barzelay (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. En este trabajo se pasa revista a diversos estudios acerca del fenómeno de la Nueva Gestión Pública, aplicada notablemente en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en las décadas de los 80 y 90, entendida tanto como un cuerpo doctrinal o filosofía para la toma de decisiones acerca de cómo reestructurar y gerenciar el servicio público, y como un estilo empírico de organizar los servicios públicos, muestra de lo cual son los cuasi mercados construidos en los sectores de salud y educación. La Nueva Gestión Pública destaca por incorporar la búsqueda de la racionalidad económica, de la eficiencia y eficacia, cuestionando la ineficiencia de los servicios civiles tradicionales. El modelo de gestión del grupo de Directivos del Servicio Civil peruano precisamente incluye como uno de los aspectos inherentes a la función directiva, la racionalidad económica, que es uno de los aportes que toma de la Nueva Gestión Pública y que debe considerarse en la implementación del modelo de gestión del grupo de Directivos Públicos.
- La de Baena Del Alcázar (1999), *La implantación de la “nueva gestión pública” en el viejo continente: La experiencia Anglosajona como Modelo*. En este trabajo se presenta, a partir de la experiencia anglosajona, de forma sintética la evolución desde un Modelo Administrativo Tradicional, la introducción posterior de fórmulas gerenciales en el sector público y la Nueva Gestión Pública. Baena menciona entre los cambios principales respecto del modelo tradicional, la orientación hacia los objetivos, el aumento de la responsabilidad y consecuente autonomía de los gestores públicos para la toma de decisiones sin que ello signifique incremento del gasto, así como el énfasis en la obtención de resultados más que en la preocupación por los procedimientos. Todos estos aspectos han sido recogidos en el Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos de

SERVIR. Por otro lado, Baena conceptualiza como Nueva Gestión Pública las experiencias de cambio en que por una parte se busca la calidad del servicio en los términos así considerados por los ciudadanos-clientes y la introducción de mecanismos de mercado que fomentan la competencia de las unidades de servicio público con el sector privado. Este autor considera que a diferencia de los países anglosajones que luego de una primera fase de reformas gerenciales han optado radicalmente por mecanismos de mercado, en el “viejo” continente, conviven prácticas gerenciales con el modelo tradicional, como en el caso español. En este caso, el único aspecto de Nueva Gestión Pública implementado es la búsqueda de calidad para la satisfacción de los ciudadanos. Si bien Baena considera como un riesgo la convivencia de prácticas gerenciales y de un modelo burocrático, cabe señalar que reconoce que dicha coexistencia se da en la realidad y en el caso del Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos de SERVIR, se apunta intencionalmente a dicha convivencia, síntesis de aspectos burocráticos necesarios como de aspectos gerenciales.

- Resulta también pertinente la investigación de Hood y Peters (2004), *The Middle Aging of New Public Management. The Age of Paradox?* En este trabajo se presentan paradojas luego de un tiempo de implementación de reformas de Nueva Gestión Pública. Una de las paradojas que este autor resalta es que en vez que la gerencia pública se hubiera despolitizado, se ha incrementado la injerencia de los políticos en la contratación y desvinculación de los gerentes públicos y también que ha aumentado el nivel en que éstos deben rendir cuentas y responsabilizarse de los resultados de su acción ante los políticos. Otra paradoja anotada por el autor es la relativa al control. De acuerdo con la propuesta de la Nueva Gestión Pública, el control debe pasar de poner su énfasis en la revisión ex ante a colocarlo en la dimensión ex post, concentrándose en los resultados y aumentando el ámbito de discrecionalidad de los gerentes para tomar decisiones. Sin embargo, no obstante el discurso, en los hechos el control ex ante no sólo se ha

mantenido sino que se ha incrementado. Estas paradojas constituyen efectos no deseados de la New Public Management -NPM. Esta investigación abona en el sentido de la importancia de la competencia de articulación con el entorno político por parte de los directivos públicos, puesto que, en efecto, la articulación con la dimensión política y la rendición de cuentas ante ella, es un signo de los tiempos. El Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos de SERVIR la ha considerado precisamente como una de las competencias genéricas a desarrollar en los directivos públicos la gestión del entorno político y ha remarcado que es inherente a su función directiva, lo que debe considerarse en su implementación.

- Es útil también el análisis de O'Flynn (2007), *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*. En este trabajo, el autor evidencia las debilidades de la Nueva Gestión Pública por su dependencia de criterios y acentos marcadamente económicos basados en el mercado y la orientación a la satisfacción únicamente de intereses individuales. Asimismo, propone el concepto de Valor Público como un nuevo paradigma que contribuye a superar dichas deficiencias, introduciendo criterios y valores propios del servicio público que se generan a través de preferencias colectivas de la ciudadanía. Acoge la aproximación de Mark Moore sobre la creación de valor público y el aporte de los gerentes públicos en dicha creación. Esta aproximación aporta al entendimiento de que en la gerencia pública no todo puede ser reducido a la búsqueda de la eficacia y la eficiencia, existen valores sociales actuales que deben respetarse, como la igualdad y no discriminación, el respeto a los derechos humanos, la transparencia, la competencia y en efecto, la noción de valor público es clave para contrarrestar los posibles efectos negativos de una mirada centrada en el mercado, así como a reconocer que en la gestión pública no se puede dejar de considerar la dimensión política y social. También abona en la necesidad de que los gerentes públicos desarrollen competencias que les ayude a la generación de valor público. El Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos de SERVIR felizmente no

sólo ha sido influido por la Nueva Gestión Pública sino también por la noción de Valor Público y la referida aproximación de Mark Moore, tal como se puede apreciar de la sección sobre bases teóricas, incluyendo, asimismo, el desarrollo de competencias alineadas con estos propósitos. Estos aspectos están considerados en la propuesta de implementación del modelo.

En cuanto a la experiencia de la implementación de **reformas de gerencia pública en Nueva Zelanda**, cabe mencionar:

- Parry & Proctor-Thomson (2003), con *Leadership, culture and performance: The case of the New Zealand public sector*. En este trabajo que se basa en el análisis de la literatura existente y en encuestas respondidas por gerentes del sector público y privado de Nueva Zelanda, los autores partiendo de la experiencia de este país en que se ha producido un importante desarrollo de la Nueva Gerencia Pública y el incremento de la efectividad del sector público, (de acuerdo con los encuestados es equiparable a la del sector privado), destacan la importancia del liderazgo que genera una cultura que denominan *transformacional*, la misma que promueve la innovación, la creatividad y es flexible y adaptativa a los cambios y que genera mayor efectividad. Por contraste la cultura llamada *transaccional*, privilegia el statu quo, los controles para garantizar la probidad, el cumplimiento de reglas y procedimientos, es rígida y no promueve la innovación. Asimismo, relievan el impacto que el liderazgo tiene sobre el equipo que dirigen y sus resultados, especialmente tratándose de un estilo de liderazgo transformacional. Sin perjuicio de ello, los autores señalan que lo ideal es una combinación de características de cultura transformacional con las de cultura transaccional, aunque con mayor énfasis de la primera. Este trabajo aporta a la presente investigación pues destaca el rol que tienen los directivos respecto de los resultados y la construcción de una cultura organizacional favorable a mejores servicios para la ciudadanía, que justifica una política estatal de desarrollo del segmento directivo.

Asimismo, abona en el modelo de SERVIR que apunta a una síntesis de características de modelo burocrático con modelo gerencial.

- Schick (1998), *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms*. En este trabajo, el autor destaca el desarrollo de Nueva Zelanda en la implantación de la Nueva Gestión Pública que ha llevado a instituciones como el Banco Mundial a ponerlo como modelo ante el mundo. Asimismo, señala que el elemento clave de dicho exitoso modelo es dotar a los gerentes públicos de un amplio margen de discrecionalidad en base a un contrato de gestión, en que se asignan metas a lograr. No obstante, el autor considera riesgoso que países en vías de desarrollo, con sectores públicos débiles, con mucha informalidad, adopten un modelo como el neo zelandés. Considera que previamente se deben dar otros pasos como el robustecer el desarrollo del Estado y también de los mercados, reduciendo la informalidad imperante. Es interesante este trabajo, que es de la posición de la “cuestión de la secuencia”, vale decir que primero deben implementarse modelos burocráticos para luego avanzar hacia modelos más gerenciales, postura que no es compartida por otros destacados expertos, sin embargo esta aproximación es útil para la presente investigación pues sustenta que en la implementación del modelo de dirección pública se debe tener en cuenta no sólo las características de Nueva Gestión Pública sino también de un Nuevo Weberianismo, que es como se destaca entre las bases teóricas del modelo.

En lo referido a análisis de los **servicios civiles en general**, incluyendo lo referido a directivos públicos o de reformas de servicios civiles puede verse:

- Echebarría (2006), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Este trabajo presenta los resultados del diagnóstico de servicios civiles de América Latina elaborados por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo y realizados entre 2003 y 2004, en base a la metodología desarrollada por Francisco Longo. Entre los países evaluados figura el Perú y evidencia la debilidad de nuestro servicio civil ubicándolo entre los de menor nivel de desarrollo en la región. Merece

destacarse la debilidad del servicio civil peruano en cuanto a indicadores de mérito, flexibilidad y capacidad directiva. Precisamente dicho trabajo sirve como una suerte de línea de base para desarrollos futuros que realiza SERVIR, entre otros, respecto de la función directiva y es una situación de referencia de lo que debe ser superado ampliamente con la implementación del Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos.

- Echebarría y Cortázar (2007), *Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina*. Los autores pasan revista a los esfuerzos de reforma de las administraciones públicas y el empleo público en América Latina, entre los cuales mencionan la reforma fallida de la Administración Pública peruana entre los años 1995 y 1997, mencionando entre las consideraciones de dicho fracaso a su pretensión de integralidad, en vez de una estrategia incremental. Incluyen los resultados del diagnóstico del BID a los servicios civiles antes referidos e inciden en la debilidad del servicio civil peruano. Consideran que uno de los aspectos más importantes de los desafíos a futuro para la reforma de las administraciones públicas es la introducción del sistema de mérito. Este trabajo aporta a la implementación del modelo de Directivos pues permite incorporar lecciones aprendidas y la estrategia incremental en vez de integral, así como poner énfasis en la introducción del mérito. Es precisamente ese el camino adoptado dentro de la presente investigación.
- Longo y Ramió (2008), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. En este libro que consolida el aporte de diversos especialistas, se evidencia la debilidad de las burocracias de América Latina, entre ellas la del Perú (entre las más bajas en términos de capacidad y autonomía), en la que conviven espacios de burocracia administrativa clásica en su nivel más bajo, con burocracia clientelar y con burocracias de mérito en los llamados “enclaves de eficiencia”. El modelo de gestión del grupo de Directivos de SERVIR justamente recoge esta realidad de coexistencia de diversas fases de desarrollo de la profesionalización del empleo público en el Perú. El trabajo asimismo sustenta que es errado plantear la “cuestión de la secuencia”, por la que

se debe consolidar primero un modelo weberiano y luego avanzar hacia un modelo más gerencial. Sostiene que desde la Carta Iberoamericana de la Función Pública se ha descartado dicha cuestión sosteniendo que es perfectamente compatible avanzar simultáneamente en implantar sistemas de mérito con mecanismos flexibles orientados a resultados, que es precisamente la aproximación que sigue el presente trabajo de investigación. La obra de otro lado, resalta la pertinencia de priorizar los esfuerzos de profesionalización del empleo público en el segmento directivo, de modo que se avance gradualmente y se logre irradiar el efecto profesionalizador de arriba abajo. Este es también uno de los presupuestos de la propuesta de la investigación que presentamos. Por otra parte, el libro sostiene que la implantación de modelos de profesionalización del servicio civil no es únicamente un asunto de reforma legal, pues ésta no parece ser el instrumento más idóneo para contrarrestar el clientelismo, sino que debe abordarse con estrategias globales. Precisamente ese es el camino seguido en la propuesta de la presente investigación que combina algunas reformas normativas con varias propuestas de gestión.

- Martínez (2008) *Tendencias actuales de profesionalización de la función pública en América Latina*. Este trabajo pasa revista a las buenas y malas noticias en cuanto a los avances en la profesionalización del empleo público en la región, considerando que son más las segundas que las primeras y que, por tanto, el panorama es complejo y no puede reducirse a un tema predominantemente técnico, sino que requiere una estrategia más amplia que comprenda una serie de alianzas con stakeholders. Esta visión de la complejidad y de la necesidad de alianzas, forma parte de la propuesta del presente trabajo de investigación, convencidos de que la profesionalización de la capa directiva del Estado trasciende largamente los aspectos meramente técnicos.
- Forst (2006) *Civil Service Reforms in OECD member countries, Lessons for non OECD countries*. Este trabajo presenta una importante sistematización acerca de los esfuerzos de reforma del servicio civil en los países de la OECD y brinda luces para países que como el nuestro,

aún no son miembros de ese importante espacio que aglutina a las economías más desarrolladas. Entre estas luces podemos mencionar que no hay arreglos rápidos ni soluciones genéricas para reformas del servicio civil. Estas reformas son altamente dependientes de factores de contexto, tradiciones, historia, cultura, ley y economía. Tampoco se pueden tomar prestados de forma acrítica, modelos de algunos países de la OECD para trasplantarlos a otras realidades. Dicho esto, puede ser útil considerar algunas experiencias. Entre ellas, la importancia de dedicar un tiempo y atención importante a explicar la necesidad de una reforma del servicio civil, sus objetivos y prioridades, a establecer alianzas efectivas, coaliciones de nivel nacional, especialmente con partidos políticos. En el caso de las reformas del servicio civil de Inglaterra y Nueva Zelanda, jugaron un papel muy importante también como aliados think tanks fuertes en lo intelectual, económico y político, así como consultores y académicos. Es clave también fortalecer el respeto estricto a reglas predefinidas en los procesos de reclutamiento, promoción y pago de los servidores públicos. El autor señala que no es realista pensar que una reforma del servicio civil depende fundamentalmente de la aprobación de una ley, pero que sí es realista construir un *senior executive civil service*, para acelerar el desarrollo del mérito y la despolitización de este grupo *core* dentro del segmento directivo. Asimismo, sostiene que es más difícil implementar una reforma del servicio civil en países descentralizados que cuentan con distintos niveles de gobierno. Esta investigación es clave justamente porque uno de los objetivos que constituye un aliciente para la propuesta de nuestro trabajo de investigación es contribuir a convertirnos en miembros de la OECD. La propuesta que presentamos toma en cuenta la importancia de las alianzas estratégicas para avanzar en la reforma, sostiene que se requiere aspectos de gestión y no sólo la aprobación de normas, así como el énfasis en su implementación gradual en la capa directiva del nivel nacional de gobierno.

- Grindle (2010) *Constructing, Deconstructing and Reconstructing Career Civil Service in Latin America*. La autora muestra que la implementación

de reformas del servicio civil es altamente compleja por las resistencias que conlleva y por la capacidad y poder de los actores a quienes el sistema de patronazgo les es funcional. Entendiendo por sistema de patronazgo a la decisión discrecional de asignar empleos en el sector público para recompensar a los partidarios y que se constituye como base de relaciones políticas y personales. En ese sentido, los avances en la implementación de reformas del servicio civil no son lineales e implican avances y retrocesos, así como aceptar la coexistencia de sistemas de mérito con sistemas de patronazgo. Concluye en que este tipo de reformas sólo pueden avanzar despacio y gradualmente. Esta dosis de realismo aporta a la presente investigación y justamente teniendo en cuenta sus consideraciones se ha planteado una propuesta acotada en el segmento directivo y en un número limitado de entidades, así como la necesidad de establecer alianzas estratégicas para la sostenibilidad de la reforma.

En cuanto a investigaciones sobre el **Senior Civil Service o Altos Directivos** de diversos países, que precisamente tratan sobre las políticas implementadas en el segmento directivo, que es el que desea reformarse en el Perú, puede verse:

- Kuperus y Rode (2010), *Top Public Managers in Europe*. Este trabajo presenta una visión panorámica de la organización y gestión de los *top managers o senior civil servants* en Europa. SCS incluye a los *top managers* en el nivel nacional de gobierno al nivel de Director General, Director y Jefe de Departamento. SCS son usualmente reconocidos como un grupo especial, con régimen de empleo especial, condiciones de reclutamiento, carrera y desarrollo diferenciados y en ocasiones con un estatus particular. Algunos países tienen para este grupo un sistema de carrera y otros un sistema de empleo, pero se nota una tendencia hacia la construcción de sistemas híbridos, que combinen elementos de ambos sistemas. Crecientemente se advierten elementos comunes en términos de un reclutamiento basado en habilidades gerenciales y sistemas abiertos, contratos con tiempo fijado usualmente entre 2 a 7 años, evaluación del desempeño y movilidad de los SCS. Se aprecia

también un acento en perfiles por competencias. Los SCS tienen que convertirse en líderes que sean capaces de promover la innovación y el cambio, comunicar efectivamente, trabajar en diálogo permanente con los stake holders, gerenciar los recursos humanos y financieros y procesos, así como lograr los resultados acordados. Algunos estados de la Unión Europea ponen su foco en competencias generales de gerencia mientras que otros ponen su énfasis en gerencia estratégica, visión y liderazgo. Este trabajo le da sustento al modelo de gestión del grupo de directivos y a sus opciones de combinar un sistema de empleo con sistema de carrera cuando permite la contratación directa de los directivos de buen desempeño que han terminado su contrato en otra entidad, los contratos con tiempo determinado, el acento en las competencias de liderazgo, articulación con stake holders, visión estratégica y capacidades de gestión. Este texto confirma las diversas opciones de la propuesta del presente trabajo de investigación.

- Mukherjee (2004), *Senior Public Service, high performing managers of government*. Este trabajo presenta las características de los sistemas de *senior public service*, y señala las condiciones o prerrequisitos para su funcionamiento adecuado, especialmente para países en vías de desarrollo, con débiles sistemas de rendición de cuentas. Destaca entre ellas, la necesidad de contar con un cuerpo independiente de las entidades para la gestión y el reclutamiento centralizado del SPS, tal como las Comisiones del Servicio Civil del modelo anglosajón. Asimismo, señala que es recomendable definir un número acotado y reducido de puestos de elaboración de políticas públicas y en altos niveles de gestión para el SPS, cuidando que sean capturados por sistemas de patronazgo. Estas consideraciones abonan en el Modelo de Gestión y en la propuesta para su implementación, que determina que sea SERVIR y no cada entidad, la encargada de la selección y gestión del grupo de directivos públicos.
- Ingraham, Murlis y Peters (1999), *The State of the Higher Civil Service After Reform: Britain, Canada and the United States*. Este trabajo presenta los desafíos de tres países que cuentan con modelos

avanzados de *Senior Public Service*: Estados Unidos, Inglaterra y Canadá. Los tres países enfrentan desafíos comunes tales como el reclutamiento y retención de profesionales calificados en un contexto en que la brecha con el sector privado es muy amplia, así como la necesidad de preparar a los directivos para gestionar con competencias muy distintas de las requeridas en el pasado, en ámbitos inciertos y diversos. Asimismo, enfrentan el reto de delegar facultades de decisión que al mismo tiempo sean compatibles con rendición de cuentas en contexto de expectativas y escrutinio público. Este texto es útil para dejar sentado que aún en los casos de sistemas avanzados de dirección pública, constantemente se presentan retos que obligan a revisar y repensar la gestión de los mismos. Abona a la propuesta que presentamos al reforzar la apuesta por la flexibilidad y la apertura a la introducción de ajustes y mejora continua que es un sustrato de la misma.

- OCDE (2003), *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD member countries*. Este texto examina las reformas del senior civil service de 12 países miembros de la OCDE y evidencia que los dos modelos tradicionales para las altas posiciones: sistema de carrera y sistema de empleo, están evolucionando, acogiendo características uno de otro, al verse limitados y con necesidad de afinarse. Asimismo, el trabajo destaca la importancia de liderazgo de los managers en cuanto a la consecución de resultados frente a la tradicional cultura burocrática de corte más colectiva. El texto aporta al Modelo de gestión del grupo de directivos públicos y a la presente propuesta de implementación, pues no se caracteriza por ser un sistema típico y puro de empleo, sino que incorpora la noción de “itinerario de carrera” para los directivos. Asimismo, confirma la opción del modelo y la propuesta de enfatizar la competencia de liderazgo para los directivos públicos.

En relación con la experiencia del **Cuerpo de Administradores Gubernamentales de Argentina**, que aporta en cuanto al marco histórico, puede verse a

- Negri (2000), *La función pública en la República Argentina: impresiones de una historia reciente de avances y retrocesos: el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales*. Este texto presenta el origen y desarrollo del Cuerpo de Administradores Gubernamentales argentino creado en la década de los 80, como un esfuerzo de profesionalización de la función directiva pero que tuvo su última convocatoria el año 1993. Nos permite advertir que las propuestas de reforma de las capas directivas pueden no tener sostenibilidad y tienen el riesgo de perder lugar en la agenda pública. Ello obliga a reforzar las estrategias de alianzas estratégicas, como las planteadas en nuestra propuesta y a colocar el tema como una necesidad ciudadana, como por ejemplo con la propuesta de marca de dirección pública.

Respecto de la experiencia del **Sistema de Alta Dirección Pública de Chile**, y en general, respecto de la implementación de la Nueva Gestión Pública en Chile, que aporta como un referente exitoso latinoamericano de regulación de directivos públicos, pueden verse los excelentes trabajos siguientes:

- Costa y Waissbluth (2007), *Tres años del sistema de alta dirección pública en Chile: balance y perspectivas*. Este texto elaborado por dos de los Consejeros del Consejo de Alta Dirección Pública al término de su mandato y cumplidos los primeros tres años de funcionamiento, da cuenta de los principales avances de este sistema que fue posible gracias a un acuerdo nacional para cubrir los más altos puestos directivos de los llamados servicios, equivalentes a los Organismos Públicos del Gobierno Nacional en el Perú. Es considerada una de las reformas modernizadoras más trascendentes del Estado chileno. Se basa en un sistema de concursos meritocráticos en alianza con empresas de selección de ejecutivos.
- Cortázar Velarde (2011). *Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos*. Este texto provee de importantes lecciones para reformas del servicio civil en otros países, entre las que cabe destacar el acento inicial en la reforma de la capa directiva. Lo que se justifica por la

necesidad de fortalecer la capa directiva que es muy débil en nuestros países y también porque facilita el despliegue de la reforma, ya que reduce el riesgo de enfrentamiento con los sindicatos de empleados públicos, permite una estimación razonable del costo de la reforma evitando así el veto fiscal y permite focalizar las escasas capacidades de gestión de recursos humanos en un estamento que puede impactar transversalmente en la calidad de la gestión pública. Otra lección clave es incorporar un sistema abierto de reclutamiento para captar personas con alto potencial o experiencia, así como para implementar convenios de desempeño. Otra lección es mantener el equilibrio entre criterios técnicos y políticos en la selección de los directivos públicos.

- Así como la tesis doctoral de Morales Casetti (2011), *La Calidad de los Servicios Públicos. Reformas de Gestión Pública en Chile (1990-2009)*. En esta tesis doctoral la autora señala cómo las experiencias de reforma basadas en la Nueva Gestión Pública evidenciaron efectos no deseados que obligaron a retomar elementos de modelos burocráticos anteriormente desechados por la NGP. La tesista es de la posición que es posible complementar aportes de la Nueva Gestión Pública con características de las administraciones públicas tradicionales. De otro lado, en el caso chileno demuestra que no existe una relación positiva entre el cumplimiento de los indicadores de desempeño del servicio civil y la mejora de la eficiencia organizacional, pero en cambio la Alta Dirección Pública sí muestra mejoras en la eficiencia del gasto público.
- Lambertini y Silva (2009), *Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública*. Este trabajo propone introducir determinados ajustes con el objeto de perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile, como el dotar al Consejo de Alta Dirección de rectoría respecto del sistema, así como a complementar la selección meritocrática con mecanismos de inducción y acompañamiento a los Altos Directivos Públicos.

Todas estas investigaciones sobre el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile son importantes pues dicho sistema ha sido un referente al momento de diseñar

la reforma del servicio civil en el segmento directivo peruano y ha de ser sin duda un referente valioso a tener presente al momento de la implementación del modelo. Cabe señalar que sustenta la necesidad de fundarse en un acuerdo nacional, consideración que hemos tomado en cuenta cuando hemos planteado adoptar una política de Estado en el Foro del Acuerdo Nacional. También es concordante con el acento en la reforma de la capa directiva, en el cuidado respecto de la meritocracia de la selección y del equilibrio entre los criterios técnicos y los políticos, que forman parte del Modelo y de la propuesta de implementación.

Respecto de **la situación del servicio civil y la dirección pública en Perú** puede verse los siguientes trabajos:

- Trelles (2009), *Evaluación de avances en el desarrollo de cargos directivos en el servicio civil peruano*. Este documento presenta de forma sintética la situación inicial de la dirección pública en el Perú a febrero del año 2009, que fue una suerte de línea de base para la implementación de las reformas del año 2009. En cuanto al tratamiento de mejoras de los cargos directivos considera que es, hasta antes de la aprobación de los decretos legislativos del año 2008, inexistente, a pesar que la literatura especializada de Nueva Gestión Pública, hace tiempo que recomienda la focalización en la capa directiva. Asimismo, a la luz de los subsistemas del modelo integrado de gestión de recursos humanos de Francisco Longo, el autor sostiene que el desarrollo en la capa directiva era absolutamente deficiente. El documento es útil pues subraya la pertinencia del desarrollo del sistema de recursos humanos en sus distintos subsistemas, aplicado a la dirección pública, que es uno de los aspectos considerados en el presente trabajo de investigación.
- Cortázar Velarde (2013), *Reformas Institucionales: La iniciativa de reforma del servicio civil peruano (2008)* y Esparch Fernández (2012), *Instituciones, innovación y regulación. Ventanas de oportunidad: El caso de la Reforma del Servicio Civil*. Ambos trabajos analizan la ventana de oportunidad que permitió que avance la propuesta de inicio de la reforma del servicio civil peruano el año 2008, destacando los factores que

superaron las trabas que determinaron el fracaso de intentos anteriores de reforma. Resalta la estrategia incremental de gradualidad y habilitación progresiva. el establecimiento de una agenda mínima de reformas sin que se pierda de vista el horizonte futuro de mediano plazo de contar con un nuevo servicio civil y la superación del veto fiscal de un actor clave como lo es el Ministerio de Economía y Finanzas. En la propuesta que presentamos se ha tenido muy presente que la lógica incremental es necesaria, a pesar que ya se cuente con una Ley de Servicio Civil de vocación universal. Como se propone, se debe avanzar gradualmente en la implementación de la reforma del servicio civil en la capa directiva y de un modo que no suponga una erogación muy cuantiosa en un contexto de desaceleración económica.

En relación a la experiencia del **Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú**, que aporta en el marco histórico como antecedente inmediato de la regulación de los directivos públicos, puede verse

- Matos Iberico, (2011), *Sistematización de la Experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos*. El trabajo de Dina Matos Iberico, comprende la explicación de la metodología de implementación, las herramientas principales utilizadas, los formatos, contratos y la plataforma tecnológica, así como la estrategia de comunicación y la organización requerida. Sistematiza la experiencia de la implementación de la selección de gerentes públicos por competencias y en base a perfiles de puesto durante los primeros cuatro procesos de concursos.
- Iacoviello (2014), *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú, Banco Interamericano de Desarrollo-BID, Nota Técnica IDB-TN-689*. Este informe presenta los resultados del diagnóstico del servicio civil peruano realizado por encargo del BID a fines del año 2010, aplicando la metodología del Diagnóstico Institucional de los Sistemas de Servicio Civil desarrollado por Francisco Longo. Como resultado general, la calidad del servicio civil peruano subió de 14 puntos en su evaluación del año 2004 a 29 puntos. El propio informe reconoce dos

factores principales en esta mejora: la creación y funcionamiento de la Autoridad Nacional del Servicio Civil y del Cuerpo de Gerentes Públicos.

- Néride Sotomarino, Mayén Ugarte, Alejandro Kantor y Dante Solano, de Governa S.A.C. (2012). Consultoría para la Evaluación del Diseño, Procesos y Resultados del Cuerpo de Gerentes Públicos. Informe Final. Esta evaluación independiente del Cuerpo de Gerentes Públicos identifica como mejoras importantes de la asignación de gerentes públicos, las referidas al incremento en la ejecución de inversiones y en general la ejecución del gasto, pero ligada a determinados factores, como el respaldo de la Alta Dirección, la asignación en equipo de los gerentes y por un periodo de asignación no menor de un año. Asimismo, documenta la satisfacción de los jefes respecto del rendimiento de los gerentes públicos, entre otros aspectos.

Estos documentos confirman la pertinencia de desarrollos e instrumentos aplicados en el Cuerpo de Gerentes Públicos y que también se han tenido en cuenta para el Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos de SERVIR y de la propuesta de su implementación, como el desarrollo de perfiles, la selección meritocrática centralizada, la gestión del rendimiento y el acompañamiento de los directivos.

Desde una perspectiva comparada, son sumamente interesantes los siguientes tres trabajos similares, en que se comparan los sistemas de gerencia pública de Australia, Nueva Zelanda, Chile, México, Argentina y Perú:

- Iacoviello, Llano y Strazza (2012): *Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas*; Iacoviello (2012): *Estrategias para fortalecer la función directiva pública: lecciones a partir de algunas experiencias anglosajonas y latinoamericanas*; y Iacoviello, Llano y Strazza (2011): *Profesionalización de altos cargos de dirección pública en América Latina*.

A la luz de esta revisión comparada se identifican varias lecciones aprendidas que es conveniente reseñar: el fortalecimiento de las

autoridades rectoras es crucial para el sostenimiento de la reforma; la piedra basal es un sistema transparente y eficiente de reclutamiento y selección; el diseño debe incorporar la movilidad dentro del Estado y entre el sector público y privado, estando abierto a la incorporación de profesionales calificados del sector privado; la gestión del rendimiento requiere de evaluaciones del desempeño amplias e inclusivas que capturen diferentes miradas; la formación de los directivos debe estar alineada con la orientación estratégica del segmento directivo; las remuneraciones de los directivos públicos deben ser competitivas. Estas consideraciones aportan al Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil peruano y a su implementación, destacándose el fortalecimiento propuesto de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, órgano a través del cual se ejerce la facultad rectora de SERVIR respecto del segmento directivo, el desarrollo de mejoras para la selección transparente y centralizada de los directivos, la apertura a la incorporación de profesionales del sector privado en los perfiles de puestos directivos de línea, el desarrollo de la gestión del rendimiento en la presente propuesta, los programas de formación directiva planteados y la búsqueda de compensaciones competitivas para los directivos.

2.4 Bases teóricas

El año 2016 la Autoridad Nacional del Servicio Civil aprobó el Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano. Revisando el capítulo II sobre Marco Conceptual de la Función Directiva Pública, se puede identificar como bases teóricas del modelo peruano el llamado “modelo gerencial” (utilizando la clasificación de Manuel Villoria) que recibe influencia de la Nueva Gestión Pública.

No obstante, revisando los elementos de dicho modelo de SERVIR, existen aspectos típicamente burocráticos, como la meritocracia en la selección, la limitación de la selección por confianza y de la remoción discrecional de directivos, que nos llevan a reconocer entre la bases teóricas de dicho modelo

a la influencia weberiana, no obstante, no podríamos decir que se trata de la misma burocracia original, sino que se trataría de una versión aggiornada, que no pocos especialistas denominan como Neo Weberianismo.

Algunos estudiosos, entre ellos autores españoles, son partidarios de una síntesis o equilibrio entre modelo gerencial y elementos burocráticos; entre estos cabe destacar a Francisco Longo y Manuel Villoria. El primero de ellos, que ilustrativamente ha denominado a una de sus principales obras en esta materia “Mérito y Flexibilidad”, Longo (2004), es el autor del anteproyecto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que es citada también en el marco conceptual del modelo de SERVIR, y que es un instrumento internacional de referencia de un servicio civil profesional. También es autor, para el Banco Interamericano de Desarrollo, del Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil (2002), instrumento que ha servido para el diagnóstico comparado de la calidad de los servicios civiles de nuestro continente.

El modelo de gestión del grupo de Directivos Públicos de SERVIR también recoge expresamente entre sus fuentes al modelo de función directiva o gerencial de Mark Moore, el creador de la noción de valor público. Este se refiere al gerente público precisamente como creador de valor público.

A continuación, procederemos a desarrollar brevemente cada una de estas bases teóricas.

2.4.1 La Nueva Gestión Pública

La corriente New Public Management es traducida comúnmente como Nueva Gestión Pública, pero también como Nueva Gerencia Pública. Esta corriente parte de la crítica al modelo Burocrático Weberiano por su excesivo formalismo, su énfasis en los procedimientos más que en los resultados, su falta de eficiencia en el uso de recursos, su estructura jerárquica, todo lo cual genera desconexión con la realidad en que se requieren las respuestas para los ciudadanos y genera demoras en las

tomas de decisiones y dificultades serias para adaptarse a las necesidades cambiantes del entorno y de los ciudadanos. Según Bresser-Pereyra (1996), “En realidad, la administración burocrática es lenta, costosa, auto-referida, poco o nada orientada hacia la atención de las demandas de los ciudadanos” (p. 3).

Anticipando los factores que habrían de generar la crisis del modelo burocrático, Martín-Castilla citado por Restrepo (2009), señala que:

El paradigma tradicional de la Administración Pública poseía un carácter eminentemente burocrático, centrado en el cumplimiento formal de la legislación y garante de los derechos del ciudadano frente a las posibles arbitrariedades del Estado. Dicho paradigma estuvo caracterizado por el énfasis en los aspectos políticos y burocráticos, en detrimento de los de gestión y relación o prestación de servicios a los ciudadanos, así como de criterios de seguimiento, evaluación y control, difuminando las responsabilidades entre los diferentes niveles de autoridad. (pp. 4-5)

De acuerdo con Baena Del Alcázar (1996), la principal preocupación del modelo burocrático:

Es que la ley no se conculque y que se garanticen los derechos de los ciudadanos ante la Administración. La legitimidad de la actividad administrativa se identifica con la legalidad. El cumplimiento correcto del procedimiento administrativo se antepone a la consecución de objetivos (p.3).

Ante el modelo weberiano, la Nueva Gestión Pública propugnaba introducir cambios estructurales en el sector público, mediante la incorporación de dinámicas oriundas del sector privado, como el rol del mercado, la competencia y la orientación al cliente².

² Algunos autores reservan la Nueva Gestión Pública sólo a la introducción de elementos de mercado mientras que la introducción de prácticas gerenciales se identifica con el Gerencialismo (Baena). Siguiendo la tendencia mayoritaria, para los efectos del presente trabajo no se hace esa distinción.

Este paradigma postburocrático,

Pretende modificar los valores de las organizaciones públicas hacia nuevos conceptos: calidad del servicio, ciudadano-cliente, aportación de valor, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de los empleados públicos, y una traslación de los enfoques de gestión operativa de servicios y de calidad total ya desarrollados en el ámbito privado. (Restrepo, 2009, p. 98)

Partiendo de la filosofía de las empresas privadas centradas en la búsqueda de la satisfacción del cliente a través de la mejora continua de la calidad del servicio, la Nueva Gestión Pública conceptualiza al ciudadano como cliente y propugna la preocupación por la calidad del servicio, aplicando las tres E “economía, eficacia y eficiencia”, que son los valores de la racionalidad económica.

Como respuesta a la situación de crisis de financiamiento y eficiencia del Estado social, Baena recuerda que se confiaron las responsabilidades sociales al mercado y se introdujeron técnicas gerenciales en la administración pública, de manera que el ciudadano/ administrado se convirtiera en cliente y la administración obrara con un enfoque empresarial, de gerencia por objetivos y resultados, orientada al mercado, en un entorno de competencia y privatización. (Restrepo, 2009, p. 98).

Iacoviello y Strazza (2009) sostienen:

El paradigma posburocrático busca reorientar el enfoque de los incentivos de los agentes públicos, trasladando el énfasis desde el seguimiento de las reglas a la creación de valor, dando prioridad a la consecución de resultados tangibles y medibles, así como también poniendo en el centro la rendición de cuentas. (p. 3)

Esta corriente pone énfasis en el rol de los gerentes públicos, a quienes busca dotar de un margen importante de discrecionalidad y a quienes evalúa en función de sus resultados, a través de contratos de gestión.

Es a mediados de los ochenta que surge esta corriente en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en la que los postulados de la Nueva Gestión Pública aplicados al segmento directivo han tenido mayor desarrollo, con procesos de selección meritocráticos basados en competencias, con una función directiva independiente de la carrera pública, con contratos de gestión que incorporan metas e indicadores para la evaluación. No es casual que el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile reconozca a estas experiencias como modelo y fuente de inspiración.

Sin perjuicio de lo señalado, es importante recoger lo manifestado por Fuentes, Güemes e Isaza (2010), “Estos principios no son neutros políticamente, sino que van en consonancia con los postulados del paradigma neoliberal de disminución del tamaño y rol del Estado en la economía” (p. 95).

2.4.2 El nuevo Weberianismo

Aun cuando la Nueva Gestión Pública tuvo una gran difusión, no todos los países la adoptaron o al menos no de forma predominante. Países con fuerte tradición burocrática o de Estado de Bienestar como Alemania o Francia no fueron tan entusiastas en adoptar sus postulados. En nuestro continente México ha sido muy crítico también con la Nueva Gestión Pública. No obstante, llamaba la atención la adopción acrítica por parte de países latinoamericanos que no habían transitado por estadios burocráticos.

Una cierta desvalorización de la Nueva Gestión Pública ha aparecido junto con la crítica generalizada al neoliberalismo y al rol del mercado, ante sus evidentes “fallos”. Hasta los organismos multilaterales que no hace mucho pensaban distinto, ahora sostienen la convicción

generalizada de la necesidad de un Estado fuerte para reducir la inequidad y corregir las imperfecciones del mercado y ello implica no acoger íntegramente las propuestas de la Nueva Gestión Pública, tan basadas en el mercado.

Fuentes, Güemes e Isaza (2010) afirman:

Observando los problemas derivados de la implementación poco crítica de la NGP como herramienta de modernización y readaptación de la Administración Pública, especialmente en espacios territoriales donde la burocracia profesional nunca logró desarrollarse, a mediados de los noventa surge un cuerpo de estudios teórico-empíricos que vienen a revalorizar algunas enseñanzas ya contenidas en los escritos de Weber. (p. 96)

Esta corriente que se denomina Neo Weberianismo, busca revalorizar el rol del Estado y del servicio público, así como ciertas instituciones burocráticas que no se consideran obsoletas sino perfectamente compatibles con las necesidades de las democracias contemporáneas.

Estudios comparados demuestran estadísticamente cómo ciertas características institucionales típicas del modelo burocrático de inspiración weberiana (tales como el reclutamiento por mérito o cierta centralización del poder) influyen positivamente cuando se evalúa la eficacia del Estado, la *performance* burocrática, la calidad de la democracia, la autonomía de la burocracia y su predictibilidad. (Rauch & Evans, 1999; Lapuente, 2009, citados por Fuentes, Güemes, & Isaza, 2010, p. 97)

Es importante destacar que el NeoWeberianismo es consciente de ciertas deficiencias que presentaban las burocracias tradicionales.

Mientras reivindica un estatus diferencial para el servicio público y resguarda principios básicos de ciudadanía (como igualdad ante la ley, seguridad jurídica y control sobre las acciones

estatales), este enfoque también busca innovar respecto al modelo tradicional de inspiración weberiana. (Evans, 2003; Dreschler, 2005; Dunn, 2007; Lynn, 2008 citados por Fuentes et al., 2010, p. 97)

Según Fuentes et al., (2010) las principales notas del Neoweberianismo podrían sintetizarse en:

- a) Orientación más interna que externa de la Administración Pública que entiende importante la colaboración con la sociedad civil y el sector privado, sin que ello implique renunciar a la competencia y atribuciones públicas en favor del sector privado ni perder de vista la especificidad del mundo público;
- b) Complemento de la democracia representativa con mecanismos de democracia directa, sin que ésta última sustituya a la primera;
- c) Modernización del manejo de recursos dentro del Estado introduciendo mecanismos de evaluación;
- d) Profesionalización y capacitación del funcionariado tanto en conocimientos técnicos como en habilidades blandas que les permita actuación multidisciplinaria.

Sintetizando, los neoweberianos se oponen a la asimilación de la Administración Pública con la empresa privada y en su lugar revalorizan el espíritu de lo público frente a lo privado, enfatizan la importancia de la profesionalidad y el acceso por mérito, sin perder por ello de vista la necesidad de generar una administración pública más abierta y transparente. (Fuentes et al., 2010, p. 98)

2.4.3 Autores españoles

El modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano si bien recibe influencias tanto de la Nueva Gestión Pública como de una suerte de Neoweberianismo, no se adhiere a ninguna de

estas corrientes de forma individual. Parece más bien orientarse por una suerte de síntesis que recoge aportes de ambas corrientes.

En esta línea de síntesis se encuentran varios autores, entre quienes destacan autores españoles citados por el Marco Conceptual del Modelo de Gestión del Grupo de Directivos del Servicio Civil Peruano.

De acuerdo con Villoria citado por SERVIR (2016), existen tres modelos de función directiva pública. El primer modelo es el de dirección pública burocrática, “el cual se caracteriza por la profesionalización de la función directiva a través de una carrera vertical y cerrada. En este, la dirección pública es la cúspide de la carrera y, por tanto, los puestos directivos son vitalicios” (p. 33).

El segundo modelo es el de dirección pública politizada y según Villoria citado por SERVIR (2016):

Se caracteriza por un sistema abierto de puestos directivos en los cuales el criterio de designación es la confianza política y la discrecionalidad absoluta en la elección y remoción del directivo, y no tiene en cuenta las competencias requeridas para el puesto.
(p. 33)

El tercer modelo es el gerencial, que de acuerdo con Villoria citado por SERVIR (2016), tiene las siguientes características:

- Es resultante del desarrollo de ideas y valores de eficacia y eficiencia en el sector público
- Tiene influencia del sector privado
- Exige la caracterización de los puestos directivos
- La incorporación se realiza a través de instrumentos que garanticen el mérito y basado en la demostración de la posesión de competencias
- Los directivos públicos son profesionales de la dirección, tanto por su dedicación, conocimientos, habilidades y destrezas

- Los directivos una vez seleccionados cuentan con un margen de poderes propios o delegados que les permite gestionar en el marco de “contratos- programa”
- Existe un marco de responsabilidades como acuerdos de gestión, indicadores, para la evaluación y rendición de cuentas de los directivos
- Se cuenta con un sistema de incentivos y sanciones para favorecer la eficacia y eficiencia, como el cese por incumplimiento de contrato o de los indicadores
- El puesto es ejercido con temporalidad sea sujeto a resultados o a un tiempo prefijado
- El sistema de cese está vinculado al rendimiento o al vencimiento del plazo sin que sean posible los ceses discrecionales o por retiro de confianza política. (p. 34)

Villoria citado por SERVIR (2016), afirma:

De los tres modelos parece obvio que el único que responde a los criterios de una función directiva profesional es el último. El primero es profesional pero no es directivo. El segundo puede ser directivo, pero no es profesional. Y sólo el tercero permite articular dirección con profesionalidad. (p. 35)

Es preciso advertir que aun cuando Villoria denomina “gerencial” a este tercer modelo, no todas sus características corresponden con propuestas de la Nueva Gestión Pública. Las características de mérito y competencias se asocian con propuestas del Neoweberianismo.

Por otro lado, en opinión del profesor español Longo (2002b), la irrupción de la dirección pública o gerencia pública ha significado una ruptura en el dualismo existente entre la clase política y los funcionarios profesionales que durante mucho tiempo dominaron el escenario de acuerdo al paradigma burocrático. De acuerdo con este autor, las bases más antiguas para la aparición de la dirección pública corresponden a la

aparición de los Estados de Bienestar para los que el Estado debía asumir la prestación de servicios públicos en forma directa. En tales casos, los funcionarios públicos asumieron esa función prestadora no necesariamente de forma eficiente y eficaz y entonces cuando en los ochenta el modelo de Estado de Bienestar entra en crisis por razones de déficit fiscal y aparece la necesidad de introducir fuertes restricciones de gasto, surge la necesidad de gerentes o managers dotados del ethos de la racionalidad económica, que gestionaran los recursos de forma eficiente en contextos restrictivos de gasto.

Asimismo, para Longo (2002a), un modelo de gestión directiva requiere la introducción de la gestión por competencias. Basándose en los estudios desarrollados en los años setenta inicialmente por McLeland quien demuestra que el éxito en el desempeño laboral no está solamente relacionado con los conocimientos técnicos especializados que había sido lo tradicional, sino que debe incluir capacidades, habilidades, destrezas, motivos y rasgos de personalidad.

Longo ha dotado de marco teórico a la Carta Iberoamericana de la Función Pública y a partir de ella al Marco Analítico para el diagnóstico institucional de los sistemas de servicio civil de América Latina, con el que el Banco Interamericano de Desarrollo viene aplicando desde el año 2003, diagnósticos de la calidad de los servicios civiles. En el caso del Perú, el BID ha efectuado diagnósticos en los años 2004, 2011 y 2015. Su base es una conceptualización de un modelo integrado de gestión de recursos humanos y del sistema de recursos humanos integrado por siete subsistemas: Planificación de Recursos Humanos, Organización del Trabajo, Gestión del Empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión de la Compensación, Gestión del Desarrollo y Relaciones Humanas y Sociales. (Longo, 2002c; Longo,2004)

Sobre el particular, en el Marco Analítico se lee:

Los directivos públicos aparecen como actores fundamentales en los diseños institucionales introducidos por las reformas. Su desarrollo y profesionalización pasan a ser objetivos prioritarios. El uso intensivo de la formación gerencial es constatable, sin excepción, en todos los escenarios de reforma.

Con alguna frecuencia, el objetivo de profesionalización ha llevado a separar del resto del SC una franja directiva, y diferenciarla, dotándola de un estatuto propio, más flexible, en general, del que se aplica a los demás servidores públicos. Estos modelos de *Servicio Civil Superior* (Reino Unido, EE.UU., Australia, Nueva Zelanda, Italia, Holanda, entre otros países) se fundamentan, sin perjuicio de su diversidad, en los criterios de separación entre política y gestión, y de reconocimiento de una esfera gerencial llamada a ser cubierta por directivos profesionales, abierta frecuentemente a candidatos procedentes del exterior de la Administración pública. (Longo, 2002c, p. 69)

Entre los números 55 y 56 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, (CLAD, 2003) se lee a propósito de la función directiva o gerencia pública:

Una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional exige arreglos institucionales que hagan posible:

- a) Una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión.
- b) Unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades a los directivos. Los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados.
- c) Un elenco de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad asumida, y derivados de la evaluación de los resultados de la gestión.

d) Un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos.

Ya sea formando parte diferenciada de un mismo cuerpo normativo de función pública, o bien mediante un estatuto específico, las regulaciones de la función directiva deberán incorporar:

- Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas.
- Reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.
- Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos.
- Reglas de permanencia que vinculen ésta a los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria.
- Incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional, a los resultados.

Como puede verse, Longo entiende la función gerencial no sólo incorporando propuestas derivadas de la Nueva Gestión Pública, sino también propuestas de Neoweberianismo, aunque ciertamente el peso de las propuestas de Nueva Gestión Pública es mayor.

2.4.4 La conceptualización del directivo público como creador de valor público de Mark Moore.

El marco conceptual del Modelo de Gestión Directiva de SERVIR también reconoce como fuente a Mark Moore y su concepción del directivo como creador de valor público. Recordemos que por valor público se entiende a las preferencias que la ciudadanía considera valiosas y que son satisfechas a través de la implementación de políticas públicas.

(...) los directivos públicos pueden desarrollar una concepción útil del valor público si integran: a) la reflexión sustantiva sobre lo que es valioso y eficaz; b) un diagnóstico de las expectativas políticas; y c) análisis de lo que es viable operativamente. En resumen, al concebir el valor público, los directivos deben encontrar una manera de integrar la dimensión política, la dimensión estratégica y la dimensión administrativa de la gestión” (Moore, citado por SERVIR, 2016, p. 36).

De modo que todo directivo o gerente público debe desarrollar su función directiva en estos tres ámbitos: el del entorno político, el de la gestión estratégica y el de la gestión operativa, aunque ciertamente dependiendo del puesto directivo de que se trate, el énfasis en cada uno de estos ámbitos será diferente. En ese sentido SERVIR ha definido en su modelo que, según el mayor o menor énfasis en estos ámbitos, existen tres tipos de directivos: el directivo político-estratégico; el estratégico; y el operativo-estratégico.

2.5 Definición de términos básicos

Administración Pública

Se entiende por administración pública, en su enfoque procedimental, a todas las instituciones y organismos públicos y privados que prestan servicios públicos. Son las entidades de cualquier naturaleza que sean dependientes del gobierno central, los gobiernos regionales o los gobiernos locales, incluido sus correspondientes organismos públicos. En efecto, la administración pública comprende a los organismos que desempeñan una función de interés público, especialmente de provisión de servicios y/o regulación de los comportamientos

e intereses de la sociedad, el mercado, así como del propio Estado y sus instituciones. (Bastidas & Pisconte, 2009, p. 14)

Administración Pública Pre Burocrática

Es la etapa previa al paradigma burocrático weberiano. Caracterizada por relaciones clientelares y de patronazgo, por la centralización en la administración, la insuficiencia del control, la prioridad de los procedimientos antes que los resultados, la falta de claridad en la definición y ejecución de funciones y responsables de estas, y en general un mal desempeño del aparato público en la provisión de bienes y servicios. (SERVIR, 2016, p. 97)

Capacidad gerencial

Se refiere a las competencias necesarias y las cuales deben ser desarrolladas, de forma progresiva y continua, por aquellas personas que asuman los cargos gerenciales de una organización y las actividades de coordinación y liderazgo que estos implican. En ese sentido, la capacidad gerencial debe ser entendida como la capacidad para dirigir y gestionar personas para el logro de resultados, lo que crea estabilidad, cambio y mejora organizacional en todos sus niveles. (SERVIR, 2016, p. 97)

Clientelismo

Podemos definir al clientelismo como aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos. (Audelo, 2004, p. 127)

Competencias

Utilizamos la noción de competencias de Boyatzis (1982), que define la competencia como una característica subyacente en una persona, que está causalmente relacionada con una actuación exitosa en un puesto de trabajo.

La investigación sobre las competencias y su influencia sobre el comportamiento de las personas en el medio laboral arranca de las investigaciones de McLelland, orientadas a identificar, mediante la investigación empírica, factores de éxito real de las personas en el trabajo.

Hoy, es notable el grado de coincidencia, entre los expertos en GRH, acerca del carácter limitado, como predictor de éxito, del mero conocimiento técnico especializado. La aproximación basada en competencias supone un enfoque más amplio e integrador en el que para identificar la idoneidad profesional se tienen en cuenta, junto al contenido de conocimientos técnicos, otras características de las personas:

- las habilidades interpersonales
- las capacidades cognoscitivas y de conducta
- el concepto o percepción de uno mismo, traducido en actitudes y valores
- los motivos o impulsores que seleccionan y orientan la conducta, y
- los rasgos de personalidad o carácter.

La gestión por competencias supone un determinado enfoque de la gestión de los recursos humanos. En tanto que las competencias son una variable clave del comportamiento de las personas en el trabajo, la GRH debe tenerlas en cuenta y proponerse influir sobre ellas mediante políticas y prácticas que afectan a todos sus subsistemas, y se manifiestan al planificar necesidades cualitativas de personal, al definir perfiles de idoneidad, al seleccionar personas, al evaluar el rendimiento, al definir políticas de desarrollo, e incluso al retribuir. (Longo, 2002c, p. 59)

Competitividad

Conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de una nación. (World Economic Forum, 2013, citado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2014, p. 32)

Control de Legalidad

Es la revisión y comprobación de la aplicación de las normas legales, reglamentarias y estatutarias y su evaluación desde el punto de vista jurídico. (Ley N° 27785, 2002, Novena disposición final)

Corrupción

Consiste en el uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona. (Transparencia Internacional, 2009, p. 14)

Cuerpo de Gerentes Públicos

Cuerpo al que se incorporan profesionales altamente capaces, seleccionados en procesos competitivos y transparentes, para ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales que los requieran. (SERVIR, 2016, p. 99)

Directivo Público

Es el servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial. (Ley N° 30057, 2013, art. 3, inciso b)

Efectividad

Las acciones de la organización se encuentran con los requerimientos de los ciudadanos y dichas acciones del programa o actividad se desarrollan de acuerdo a los objetivos establecidos y metas comprometidas. Es la conjunción de eficacia y eficiencia (Armijo, 2011, citado por SERVIR, 2016, pp. 99-100)

Eficiencia

Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. Busca brindar mayor cantidad de servicios dado el mismo nivel de recursos y alcanzar un determinado nivel de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible (Armijo, 2011, citado por SERVIR, 2016, p. 100)

Eficacia

Grado de cumplimiento de los objetivos de la organización, sin considerar el costo de los recursos utilizados (Armijo, 2011, citado por SERVIR, 2016, p. 100)

Ética

Consiste en el conjunto de valores morales que permite a la persona adoptar decisiones y tener un comportamiento correcto en las actividades que le corresponde cumplir en la entidad. (Ley N° 27785, 2002, Novena disposición final)

Evaluación del desempeño

Constituye un proceso integral, sistemático y continuo de apreciación objetiva y demostrable del rendimiento del servidor civil en cumplimiento de los objetivos y funciones del puesto. Contempla las siguientes etapas: Planificación, establecimiento de metas y compromisos, seguimiento, evaluación y retroalimentación. (Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, 2014, p. 8)

Gestión del Rendimiento

Es uno de los siete subsistemas del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos que busca identificar y reconocer el aporte de los servidores civiles a los objetivos y metas institucionales. (SERVIR, Directiva que desarrolla el Subsistema de Gestión de Rendimiento, 2015, p. 1)

Gestión Pública

Es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales. Está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuales el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones. La gestión pública se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo. Trata de los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación

y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos. (Bastidas & Pisconte, 2009, pp. 5, 14-15)

Indicador

Es un enunciado que permite medir el estado de cumplimiento de un objetivo, facilitando su seguimiento. (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2014, p. 61)

Institucionalidad

El conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales. Entre los aspectos a destacar en lo institucional está la identificación y reconocimiento de los actores de la política social y la forma en que se organiza el principal de ellos, el Estado. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2010, p. 13)

Isla de Eficiencia (o Enclaves de excelencia)

Es donde se creaba una nueva entidad con un blindaje que la aislaba de las normas tradicionales del Estado y que operaba de manera eficiente con buen personal y mecanismos de gestión utilizados por la empresa privada como un manejo moderno de personal e indicadores de gestión, entre otros. (Casas, 2012, p. 24).

Es donde las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos alcanza un grado de desarrollo que las sitúa muy por encima del promedio constatable en su entorno. Esta singularidad se manifiesta especialmente en la aplicación de criterios meritocráticos de acceso y carrera, dando lugar a áreas protegidas de la arbitrariedad, en las que se detecta un nivel avanzado de profesionalización del empleo.

(Longo en Longo y Ramió (2008), p. 54)

Manual de Organización y Funciones

El manual de organización y funciones es un documento normativo que describe las funciones específicas a nivel de cargo o puesto de trabajo

desarrollándolas a partir de la estructura orgánica y funciones generales establecidas en el reglamento de organización y funciones, así como en base a los requerimientos de cargos considerados en el cuadro para asignación de personal. (SERVIR, 2016, p.103)

Manual de Puestos Tipo

El manual de puestos tipo (MPT) es un instrumento que contiene la descripción del perfil de los puestos tipo, en cuanto a las funciones y requisitos generales, necesarios dentro de cada rol de la familia de puestos y que sirven de base para que las entidades elaboren su manual de perfiles de puestos. (SERVIR, 2016, p. 103)

Meritocracia

Forma por la cual los puestos del servicio civil son seleccionados y ocupados por personas idóneas de acuerdo a sus competencias (habilidades, aptitudes y capacidades) en un proceso transparente y en igualdad de condiciones. Asimismo, el mérito es el fundamento en la evaluación de desempeño, gestión del rendimiento, la permanencia en el servicio civil y, de ser el caso, en la progresión en la carrera. (SERVIR, 2016, p. 104)

Metas

Son los factores que evalúan el cumplimiento de logros y objetivos. Cuando son de carácter individual, se refieren al logro asignado a un servidor civil, mientras que cuando son de carácter grupal se refieren a aquellos objetivos asignados a todo un órgano, unidad orgánica o entidad. (SERVIR, Directiva que desarrolla el Subsistema de Gestión de Rendimiento, 2015, p. 2)

Modelo

Un modelo es un instrumento que elabora el estudioso de una realidad compleja con el fin de describirla y de profundizar en su conocimiento y en el de los factores que la componen. Constituye una aproximación específica, entre otras posibles, a una realidad compleja.

El modelo es menos que una hipótesis, porque no pretende ser la formulación de una verdad que aspira a ser probada. Es también menos que un paradigma, por cuanto éste alude generalmente a un marco explicativo usado y aceptado de manera muy general o por una parte muy importante de la comunidad científica, lo que no es el caso cuando se habla de modelos.

Así pues, un modelo se justifica básicamente por su utilidad explicativa y analítica. No pretende suministrar la única explicación posible de una realidad compleja, pero sí facilitar el acceso a la misma.

(Longo, 2002, p. 62)

Modelo de gestión es la aplicación de un marco conceptual de referencia a la gestión de una organización o de un grupo, sea éste dentro de la organización o transversal a varias organizaciones.

(Elaboración propia)

Nueva Gestión Pública

La nueva gestión pública es un paradigma que “adopta el supuesto del comportamiento racional de los funcionarios de gobierno y recomienda aumentar los mecanismos de control e introducir sistemas de pago por desempeño para mejorar la eficiencia en las acciones del gobierno. Basada en el gerencialismo, la NGP asume que para mejorar la gestión es necesario otorgar mayor flexibilidad y autonomía a las agencias y altos directivos” (Morales, 2014, citado por SERVIR, 2016, p. 105)

Objetivo estratégico

Es la descripción del propósito a ser alcanzado, que es medido a través de indicadores y sus correspondientes metas, las cuales se establecen de acuerdo al periodo del plan estratégico. El objetivo estratégico está compuesto por el propósito, los indicadores y las metas. (CEPLAN, 2014, p. 61)

Perfil de puesto

Es la información estructurada respecto de la ubicación de un puesto dentro de la estructura orgánica, misión, funciones, así como también los requisitos y exigencias que demanda para que una persona pueda conducirse y

desempeñarse adecuadamente en un puesto. (Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, 2014, art. IV, inciso d)

Políticas Públicas

Se entiende por políticas públicas a la decisión o conjunto de decisiones que se toma para orientar y/o priorizar un propósito, un curso de acción o una acción determinada, entre las diferentes formas o alternativas posibles de aplicar, para modificar una determinada situación. La adopción de políticas públicas es una función clave de un gobierno.

Las políticas públicas buscan superar las dificultades económicas, sociales, culturales, institucionales y políticas que afectan a la sociedad. Para ello la intervención estatal tiene que ser sostenible a través de políticas que orienten el curso de acción adoptado.

Las políticas públicas se instrumentalizan a través de planes, programas, proyectos, actividades, normas, instituciones, etc. (Bastidas & Pisconte, 2009, p. 35)

Profesionalización del grupo directivo

Como señala la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la profesionalización de la función pública, sobre todo del grupo directivo, se entiende como la garantía de posesión, presente y sostenible en el tiempo, por parte de los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia. (SERVIR, 2016, p. 106)

Puesto

Es el conjunto de funciones y responsabilidades que corresponden a una posición dentro de una entidad, así como los requisitos para su adecuado ejercicio. (SERVIR, 2016, p. 107)

Puesto tipo

Es un puesto genérico, en relación con una posición dentro de una entidad, que abarca funciones y requisitos generales. En la actualidad, existen puestos muy similares con nombres diferentes en diversas entidades. Los puestos tipo tienen como establecer (sic) un marco de referencia obligatoria para la elaboración de los perfiles de puesto de las entidades. Asimismo, estandariza nomenclaturas con funciones similares. Por ejemplo, en algunas entidades existe el puesto de gerente de asesoría jurídica y en otras entidades este puesto se denomina director de Asesoría Jurídica. Con la aplicación del puesto tipo, habría un puesto genérico que abarca los dos puestos anteriores descritos y denominarse o clasificarse: “Jefe de Oficina General de Asesoría Jurídica”. (SERVIR, 2016, p. 107)

Rendición de cuentas

Significa que las personas, los organismos y las organizaciones (de carácter público, privado y de la sociedad civil) tienen la responsabilidad del adecuado cumplimiento de sus funciones. (Transparencia Internacional, 2009, p. 2)

Riesgo

Es un evento desfavorable que no ha ocurrido aún, y de ocurrir puede afectar negativamente el cumplimiento de los objetivos estratégicos, siempre que no se tomen decisiones para disminuir o anular su efecto. (CEPLAN, 2014, p. 62)

Selección

Proceso que consiste en el mecanismo de incorporación de servidores civiles, con la finalidad de seleccionar a la persona más idónea para el puesto sobre la base del mérito, igualdad de oportunidades, transparencia y cumplimiento de los requisitos para acceder al servicio civil. (Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, 2014, p. 6)

Servicio Civil

Es el conjunto de personas que están al servicio del Estado, llamados servidores civiles. Servicio civil también son las medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe

armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de las personas al servicio del Estado. (Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, art. IV, inciso h)

Servidor civil

La expresión servidor civil se refiere a los servidores del régimen de la Ley organizados en los siguientes grupos: funcionario público, directivo público, servidor civil de carrera y servidor de actividades complementarias. Comprende, también, a los servidores de todas las entidades, independientemente de su nivel de gobierno, cuyos derechos se regulan por los Decretos Legislativos N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de carreras especiales de acuerdo con la Ley, a los contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, así como bajo la modalidad de contratación directa a que hace referencia el presente Reglamento. (Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, art. IV, inciso i)

Servidor de confianza

Es un servidor civil que forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos o directivos públicos y cuya permanencia en el Servicio Civil está determinada y supeditada a la confianza por parte de la persona que lo designó. Puede formar parte del grupo de directivos públicos, servidor civil de carrera, o servidor de actividades complementarias. Ingresa sin concurso público de méritos, sobre la base del poder discrecional con que cuenta el funcionario que lo designa. No conforma un grupo y se sujeta a las reglas que correspondan al puesto que ocupa. (Ley N° 30057, 2013, art. 3, inciso e)

Sistema administrativo

Son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la Administración Pública promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. (CEPLAN, 2014, p. 62)

Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

Es el sistema que establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil, a través del conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos. Comprende los subsistemas previstos en el artículo 5º del Decreto legislativo N° 1023.

El Sistema está integrado por: i. La Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR. ii. Las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades o las que hagan sus veces. iii. El Tribunal del Servicio Civil. (Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, 2014, p. 2)

Sistema de botín

Se llama “sistema de botín” al método de repartición de cargos públicos entre los partidarios del candidato triunfante en las elecciones que aplican algunos políticos cuando llegan al poder. Ellos consideran a la burocracia como una suerte de “botín” de guerra y las más atractivas funciones públicas las entregan a los partidarios de “la causa”. Son verdaderas prebendas que se distribuyen entre los miembros del partido o grupo gobernante, como premios por su desempeño electoral. En los Estados Unidos esta usanza se denomina “spoils system”. En este sistema, la libre adscripción por lealtades políticas y el resto de prácticas propias de una concepción clientelar del empleo público coexisten frecuentemente. (SERVIR, 2016, p. 109)

Sistemas de patronazgo

Los sistemas de patronazgo son estructuras piramidales de contratos entre superiores y múltiples subordinados, en la cual un puesto en el sector público se retribuye con alguna forma de lealtad al superior. (SERVIR, 2016, p. 110)

Subsistema

Es un conjunto de procesos interrelacionados que forman parte del Sistema, se ubica en el primer nivel de desagregación del Sistema. (Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, 2014, p. 2)

Transparencia

Es la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas u organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas. (Transparencia Internacional, 2009, p. 44)

Valor Público

El valor público consiste en crear el máximo valor posible para los ciudadanos a partir de los recursos existentes en la institución (pueden ser humanos, financieros, tecnológicos, etc.), basándose en la capacidad gerencial, a fin de cumplir con los propósitos establecidos en los mandatos y con la máxima eficacia y eficiencia. Esta idea remite al valor creado por el Estado a través de regulaciones, leyes, servicios de calidad, entre otros. También se crea valor a través de transacciones individuales con los ciudadanos, satisfaciendo sus demandas y garantizando sus derechos. (SERVIR, 2016, p. 111)

El valor público ha sido descrito como un constructo multidimensional - un reflejo de las preferencias expresadas colectivamente y políticamente mediatizadas que son "consumidas" por la ciudadanía - creadas no sólo a través de "resultados", sino también mediante procesos que pueden generar confianza o equidad (O' Flynn 2005b). Otros han definido el valor público como "el valor creado por el gobierno a través de los servicios, la regulación de leyes y otras acciones" (Kelly et al., 2002: 4) y desde aquí se podría usar como un "patrón aproximado" para medir el desempeño, decidir la asignación de recursos y definir los sistemas de entrega de servicios.

Stoker describe el valor público como "más que una suma de las preferencias individuales de los usuarios o productores de servicios públicos. . . [es] construido colectivamente a través de la deliberación en la que participan funcionarios gubernamentales elegidos y designados, así como stakeholders

clave "(2006: 42). Horner y Hazel (2005: 34) con quizás más claridad, definen el valor público como el correlato del valor privado o el retorno de los accionistas: Pensando en los ciudadanos como accionistas interesados en cómo se gasta sus impuestos. El valor puede crearse mediante la prosperidad económica, la cohesión social o el desarrollo cultural. En última instancia, el valor -como mejores servicios, mayor confianza o capital social, o problemas sociales disminuidos o evitados- es decidido por el ciudadano. Los ciudadanos lo hacen a través del proceso democrático, no sólo a través de las urnas, sino a través de la participación en consultas y encuestas, por ejemplo.

Esto concuerda con algunos de los puntos planteados por Moore (1995), quien argumenta que la creación de valor público es la actividad central de los gerentes públicos, así como la creación de valor privado es el núcleo de la acción de los gerentes del sector privado. Tal distinción es apoyada por Hefetz y Warner que sostienen que, a diferencia de sus contrapartes del sector privado, ". . . los gerentes públicos hacen más que dirigir un proceso de mercado; equilibran las preocupaciones técnicas y políticas para asegurar el valor público "(2004: 171). El papel del gerente público, entonces, es central en este enfoque. Más recientemente Stoker, basado en Moore (1995) y Kelly, Mulgan y Muers (2002), buscó articular un modelo de gestión de valor público, un "paradigma alternativo" o un "marco general" para las formas de redes colaborativas post-competitivas (Stoker 2006: 41).

(O' Flynn, 2007, p. 358)³

³ Traducido por el autor.

CAPÍTULO III

EL DIAGNÓSTICO

En este capítulo se realizará el diagnóstico a dos niveles, de la dirección o gerencia pública y de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR.

Para el diagnóstico de la dirección o gerencia pública se basará en el árbol de problemas de la gerencia pública peruana desarrollado por Governa (2012), en el diagnóstico de la dirección pública contenido en el Modelo de Gestión del Grupo de Directivos del Servicio Civil Peruano (SERVIR, 2016), así como en el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil de América Latina elaborado por Francisco Longo para el Banco Interamericano de Desarrollo (Longo, 2002c).

Respecto de este último, cabe señalar que el Marco Analítico ha sido preparado para diagnosticar todo el sistema de servicio civil de un país y no sólo el segmento directivo, sin embargo, dado que la capa directiva es una porción del servicio civil, comparte muchas de las características del servicio civil, de modo que a nuestro juicio resulta válido utilizar sus criterios para el diagnóstico del segmento directivo.

Dicho esto, cabe recordar que el BID ha utilizado dicho marco analítico para el diagnóstico del servicio civil peruano en tres ocasiones, los años 2004, 2011 y 2015.

En cuanto al diagnóstico organizacional de SERVIR, recurriremos al modelo de Kast y Rosenzweig complementado con los aportes de Collerete y Schneider, tal y como es presentado por Denis Proulx (2014), así como a un análisis FODA, herramienta de generalizado uso y aceptación.

3.1 Diagnóstico situacional de la Dirección Pública

El Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano (SERVIR, 2016) contiene una breve descripción del estado situacional de la dirección pública peruana:

Dentro de la actual dirección pública peruana, se pueden encontrar características propias de un modelo directivo 'politizado', en el cual el acceso a la mayoría de puestos está limitado únicamente a la confianza política. Más del setenta por ciento de los puestos jefaturales es designado por confianza, en los que no existe la selección y promoción basados en el mérito, y la evaluación del desempeño está ligada sobre todo con la lealtad a sus superiores. No existe seguridad en el empleo, se propician las relaciones clientelares y, en algunos casos, actos de corrupción. (SERVIR, 2016, p, 10-11).

Este modelo de dirección pública politizado se identifica con la administración pública previa a la instauración de los modelos burocráticos.

Los países con sistemas de servicio civil desarrollados han pasado por tres etapas en sus administraciones públicas: la etapa preburocrática, caracterizada por relaciones clientelares y de patronazgo; el estadio burocrático, paradigma weberiano, en el que se prioriza el profesionalismo, el mérito y el apego a las normas; y por último, el denominado paradigma postburocrático (...) en el cual se incorporan principios de dirección gerencial, flexibilidad y racionalidad económica. (SERVIR, 2016, p. 24).

La mayoría de entidades públicas de la Administración Pública peruana se encontrarían en la etapa preburocrática.

De acuerdo con Villoria:

En una Administración pre-burocrática el empleado público es generalmente reclutado por la autoridad que lo nombra entre las personas afines ideológica y personalmente, es seleccionado por el poder político al que sirve sin controles internos y externos, se busca en él la lealtad firme, y se prefiere a personas conectadas al partido político, y dentro del partido, a la facción del que lo nombra. Esto es

posible, en el caso peruano, por la proliferación de cargos de confianza política, como mecanismo para evitar la selección y promoción en base a méritos. (Villoria, citado por SERVIR, 2016, p. 24).

Conforme al diagnóstico de SERVIR, “El Perú se encuentra, en el caso de muchas entidades públicas, todavía bajo la lógica de un sistema preburocrático, conviviendo con pocas entidades dentro del paradigma burocrático y las llamadas “islas de eficiencia”, que se encontrarían dentro del paradigma post-burocrático.” (SERVIR, 2016, p. 24)

Cuando no se tiene personal idóneo, como en estadios preburocráticos, se presentan problemas de eficiencia y corrupción. Esto nos permite comprender por ejemplo los resultados del índice de competitividad del Foro Económico Mundial, que ubica al país entre los últimos en materia de institucionalidad pública. O los resultados de las encuestas de corrupción realizados por IPSOS para PROÉTICA. Según la IX Encuesta Nacional sobre Corrupción, el 46% de los encuestados considera a la corrupción y las coimas como uno de los principales problemas del país. Es considerado el problema más importante después de la delincuencia y falta de seguridad. Y como problemas específicos del Estado, el 61% de los encuestados consideró la corrupción de funcionarios y autoridades. Y tengamos en cuenta que las mediciones de IPSOS aquí citadas se hicieron con anterioridad a la revelación de los casos de corrupción vinculados con la empresa ODEBRECHT.

A continuación, se presentará un breve diagnóstico sobre los subsistemas de gestión de recursos humanos siguiendo el Marco Analítico de Longo.

El modelo de gestión del Sistema de Recursos Humanos desarrollado en el referido Marco Analítico contiene siete subsistemas que se despliegan en varios procesos. SERVIR ha acogido y adaptado dicho modelo mediante la Directiva 002-2014-SERVIR/GDSRH identificando para los 7 subsistemas de gestión de recursos humanos, 23 procesos, como se aprecian en el siguiente gráfico:

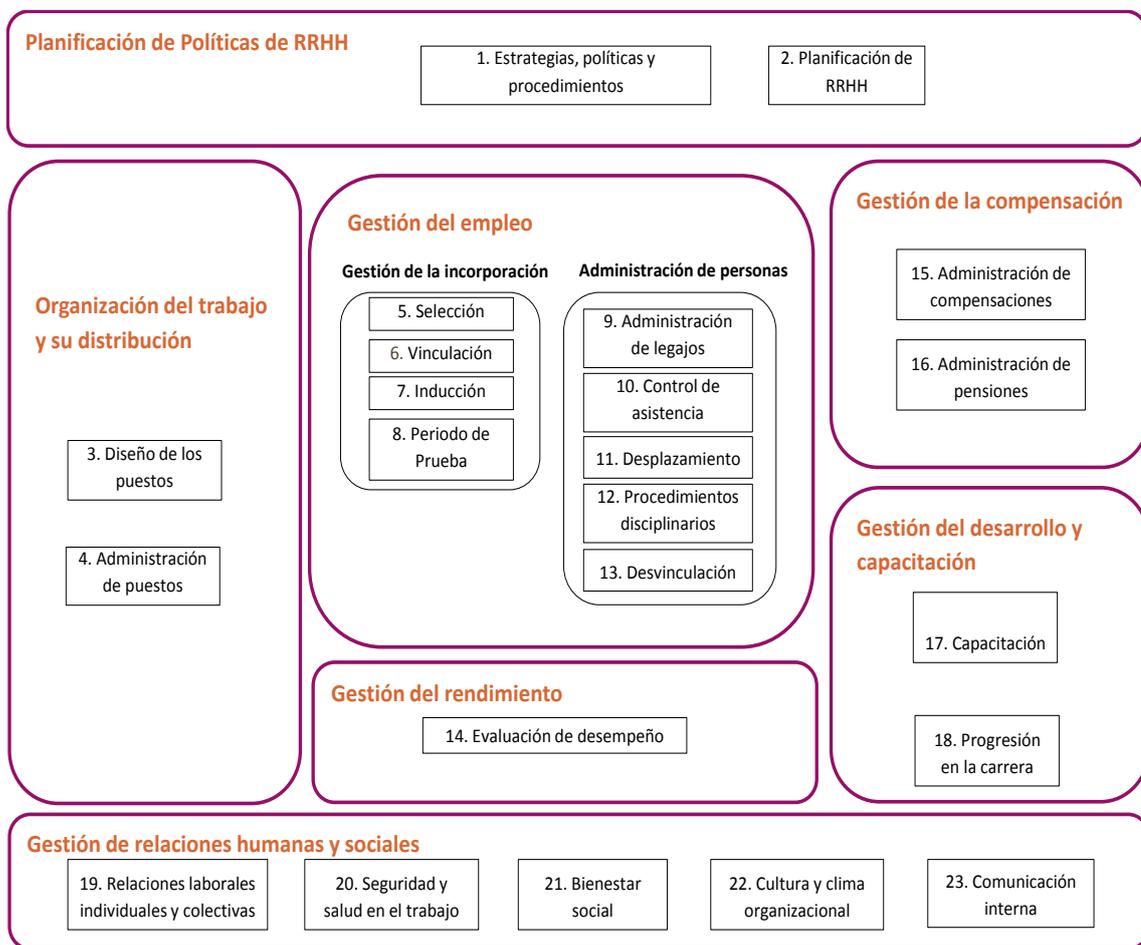


Figura 1. Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (Fuente: SERVIR)

Estos procesos, al corresponder al Sistema de Gestión de Recursos Humanos del que participan los directivos públicos, todos ellos tienen relación con el segmento directivo, pero ciertamente los más pertinentes a la implementación de una propuesta como la que presentamos, son los que tienen carácter más estratégico, los mismos que se señalan en el presente cuadro:

Tabla	N°	1
<i>Procesos por Subsistema de Recursos Humanos</i>		
Subsistema	Proceso	
Planificación de políticas de RRHH	Planificación de RRHH	
Organización del trabajo	Diseño de los puestos Administración de los puestos	
Gestión del empleo	Selección	

Subsistema	Proceso
Gestión del rendimiento	Desvinculación
Gestión de la compensación	Evaluación del desempeño
Gestión del desarrollo y capacitación	Administración de compensaciones
Gestión de las relaciones humanas y sociales	Capacitación
	Progresión
	Cultura y clima organizacional

Fuente: Elaboración propia

En la realidad problema referida a la dirección o gerencia pública, hay procesos de los mencionados que, salvo en cuanto a la excepción del Cuerpo de Gerentes Públicos, no han sido desarrollados o lo han sido en forma mínima y son los referidos, en primer término, a Planificación de Recursos Humanos. Si en general tenemos debilidad en planificación estratégica, la planificación de RRHH es prácticamente nula, salvo algunas excepciones. Véase como ejemplo de la falta de planificación lo que señala la OCDE (2016): “El personal ha crecido de manera rápida, y parece que no existe ningún proceso de planificación de personal que limite dicho crecimiento o que lo alinee según las prioridades del gobierno.” (OCDE, 2016, p. 206). El diagnóstico del servicio civil peruano realizado el año 2011 por el BID, aunque reconocía leves mejoras, señalaba la debilidad de la planificación de recursos humanos. (Iacoviello, 2014, p. 21-25). Es el caso también de Administración de los Puestos (en lo referido a valorización que como se trata de un elemento nuevo en la legislación y con una regulación actualmente en proceso, no se ha aplicado todavía); Progresión (porque propiamente corresponde a la carrera, que ha sido congelada el año 1993 y porque no ha habido una línea de carrera estructurada para directivos, sino únicamente de modo informal); cultura y clima organizacional (no ha aparecido en el horizonte de las instituciones, salvo en contadas excepciones, como por ejemplo la experiencia de la Oficina de Normalización Previsional-ONP (2016)⁴.

⁴ Una de estas excepciones es la ONP, ver ONP. Cultura y Transformación. ONP Una historia de cambio. Lima, 2016.

En cuanto a los demás procesos, que tienen algún nivel de desarrollo, también presentan ciertas disfuncionalidades.

En efecto, en lo referido a los procesos correspondientes al subsistema de Organización del Trabajo se presentan debilidades. El BID lo identificaba en su Diagnóstico del 2011:

“Iacoviello y Zuvanic (2005) mencionan de forma similar a lo capturado por el diagnóstico de 2004, los puntos críticos correspondientes a la organización del trabajo están escasamente desarrollados. Fundamentalmente esto ocurre porque si bien existen herramientas para la definición de puesto y perfiles, como por ejemplo el Manual de Organización y Funciones (MOF), el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el manual de Descripción de Cargos, en la práctica tienen muy escasa utilización.” (Iacoviello, 2014, p. 25).

En cuanto al proceso de diseño de puestos (elaboración de perfiles de directivos públicos), salvo en el Cuerpo de Gerentes Públicos, en la generalidad de casos, no existen como perfiles de puestos directivos propiamente dichos. Lo que existen son requisitos de formación académica y experiencia en Manuales de Organización y Funciones, en aplicación de los regímenes de los Decretos Legislativos 276 (Ley de Bases de la Carrera Administrativa) y 728 (Régimen Laboral Privado); o en Términos de Referencia, en aplicación de la legislación del Decreto Legislativo 1057 (Contratos Administrativos de Servicios-CAS) o de la Ley 29806 (Profesionales Altamente Calificados-PAC). Pero consignar requisitos en instrumentos como el MOF y TDR no es lo mismo que contar con perfiles de puestos. El árbol de problemas que elaboró GOVERNA para SERVIR el año 2012, retrospectivo a la situación de la gerencia pública que existía el año 2008 previo a la creación de SERVIR, precisamente da cuenta de que “No hay perfiles adecuados para directivos.” (Governa S.A.C., 2012). Para el BID, en el Diagnóstico del año 2011 “Los procesos de diseño de puestos y

definición de perfiles, al igual que en 2004, continúan exhibiendo una gran debilidad, aunque con alguna leve mejora.” (Iacoviello, 2014, p. 26).

Pero incluso respecto de los requisitos contenidos en Manuales de Organización y Funciones se presentan deficiencias extremas. Por una parte, se encuentran requisitos mínimos que son muy básicos tratándose de puestos directivos y por otra parte se muestran requisitos desproporcionados que no están relacionados con la predicción de idoneidad por estar “dirigidos”, sea a determinados candidatos o para impedir la competencia entre profesionales y la renovación de cuadros.

De otra parte, tal como señala SERVIR (2016), en la administración pública más del 70% de los puestos directivos se cubren por confianza y en dichos casos, no ha existido en todos los casos un adecuado control que verifique que los directivos designados por confianza reúnan los requisitos del puesto. Esta situación ha motivado que en la Ley del Servicio Civil se explicitara que aún en el caso de designación por confianza se debe cumplir con los requisitos del perfil del puesto.

Si tomamos los puntos críticos del Marco Analítico para el Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil correspondientes al Subsistema de Organización del Trabajo (Longo, 2002c, p. 94-95), podemos tener la siguiente imagen de la situación:

Tabla N° 2. Puntos críticos Organización del Trabajo

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIO
Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos	Bajo	
El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con	Bajo	Salvo el caso del Cuerpo de Gerentes Públicos y algunas entidades “islas de eficiencia”, en el diseño de puestos directivos no se han tenido en cuenta de forma explícita criterios de gestión.

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIO
arreglo a las necesidades organizativas.		
La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y porqué será valorada su contribución.	Medio	En los Manuales de Organización y Funciones la enumeración de funciones de los directivos es muy específica y descriptiva, dificultando la adaptación a los cambios. Asimismo, no siempre queda clara la contribución del directivo por la cual será valorado.
La precisión en la descripción de las tareas no vuelve ésta tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.	Bajo	Salvo en el caso de Cuerpo de Gerentes Públicos y en “islas de eficiencia”, normalmente la descripción de las tareas es muy específica y rígida, dificultando la adaptación a nuevas responsabilidades o cambios.
El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación.	Bajo	No hay normalmente ampliación vertical ni horizontal.
La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo	Medio	Hay una clasificación y jerarquización de los puestos conforme los lineamientos burocráticos
Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias	Medio	Hay un desarrollo importante de perfiles de puestos por competencias en el Cuerpo de Gerentes Públicos y en entidades “islas de eficiencia”, que en algunos otros casos son tomados como referencia para la elaboración de perfiles de puestos directivos en otras entidades.
Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos y en entidades “islas de eficiencia” se elaboran los perfiles por competencias previos estudios técnicos a cargo de expertos.
Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos los perfiles incluyen competencias genéricas y además competencias específicas por puesto tipo consideradas clave para el éxito en todos los puestos directivos. En el caso de entidades “islas de eficiencia” se cuenta también con perfiles por competencias consideradas clave para el éxito en sus puestos directivos.
Existe en general una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	Bajo	Salvo en el Cuerpo de Gerentes Públicos y en entidades “islas de eficiencia”, no existen en general perfiles de puestos directivos con

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIO
		los elementos que los deberían configurar.
El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos el perfil genérico se revisa cada tres años y los perfiles específicos por puestos tipo se revisan periódicamente. Algo similar ocurre en las entidades “islas de eficiencia”.
Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta.	Alto	Los directivos tienen una alta participación en la elaboración del diseño de puestos, incluyendo los perfiles de puestos de los directivos bajo su mando, lo que tiene un aspecto negativo cuando de ello se deriva un direccionamiento en el perfil resultante.

Fuente: Elaboración propia

En relación con los procesos de selección para la incorporación de directivos públicos, en las entidades públicas son pocos los concursos que se realizan precisamente porque la gran mayoría de puestos se cubren por confianza y porque de conformidad con las leyes anuales de presupuesto sólo se autorizan reemplazos. Más bien en una medida importante se realizan procesos de selección (concursos) bajo la modalidad CAS y buena parte de estos procesos se encuentran bajo sospecha de no ser meritocráticos.

Siendo esto así, la fuente principal de provisión de puestos directivos es la confianza política y aun cuando dicho mecanismo no es negativo en sí mismo y está presente en muchos modelos de servicio civil, en la dimensión tan extendida en que está presente en nuestro país se presta a prácticas de clientelismo y patrimonialismo. De este modo, las razones para la incorporación en puestos directivos no están asociadas a idoneidad o méritos sino a lealtad política con la autoridad de turno, lo que no garantiza necesariamente la eficacia, eficiencia ni honestidad en los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos.

Sobre estos aspectos, el árbol de problemas de Governa anteriormente citado, identifica como uno de los problemas específicos de la gerencia pública la

“Inadecuada Selección de Directivos” y lo atribuye, entre otras, a las siguientes causas:

La mayoría de cargos directivos se cubren por confianza; no se cumplen los perfiles ad hoc por confianza; limitada meritocracia para la incorporación de personal directivo a la gestión pública; falta de transparencia en los procesos de selección de directivos; falta de herramientas modernas de selección. (Governa S.A.C., 2012)

Respecto a la desvinculación, en el caso de los directivos que como se ha dicho mayoritariamente corresponde a puestos de confianza, la desvinculación se produce por retiro de confianza, lo que puede suceder tanto cuando cambia una gestión gubernamental, cuando sin que ello ocurra cambia la autoridad o si manteniéndose la autoridad decide el cambio de forma discrecional. Aunque no hay cifras al respecto, hay la clara conciencia de una alta rotación de directivos (así lo señala el contexto incluido en el perfil genérico de los Gerentes Públicos). Coincide también con ello el árbol de problemas de Governa (2012).

También lo señala la OCDE:

(...) el servicio civil de Perú pareciera sufrir de un alto grado de inestabilidad en los niveles altos, y eso afecta la capacidad y continuidad que se necesitan para implementar reformas y mejorar los servicios. En muchas de las entrevistas llevadas a cabo por la OCDE durante la misión de investigación, las contrapartes en todas las áreas de modernización del servicio público tocaron el tema de la dificultad que se percibe para trabajar en los ministerios con equipos que cambiaban constantemente. En varias ocasiones sugirieron que este alto nivel de rotación en el sistema tiene un impacto negativo en la capacidad de los servidores públicos del Perú para desarrollar servicios o mejorar los que existen. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016, p. 206)

Si tomamos los puntos críticos del Marco Analítico correspondientes al Susistema de Gestión del Empleo (Longo 2002c, p. 96-98), podemos tener la siguiente imagen resultante:

Tabla N° 3. Puntos críticos Gestión del Empleo

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIO
El reclutamiento para la provisión de puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas y no arbitrariamente.	Bajo	Salvo en el Cuerpo de Gerentes Públicos y en entidades “islas de eficiencia”, el reclutamiento de puestos directivos, de derecho y de hecho, no es abierto por cuanto más del 70% de los puestos directivos se cubren por confianza política. Los puestos directivos que se cubren por concurso (reeemplazos o por Contrato Administrativo de Servicios) se encuentran regularmente bajo sospecha de no ser de hecho meritocráticos.
Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	Bajo	Sólo existen en el Cuerpo de Gerentes Públicos y en entidades “islas de eficiencia”. En el resto, justamente el mecanismo de designación por confianza se presta a sistemas de patronazgo y clientelismo.
Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.	Bajo	Por el contrario, el número de puestos directivos cubiertos por confianza política excede el 70% lo que es excesivo y poco razonable.
Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.	Bajo	Salvo en el Cuerpo de Gerentes Públicos y en “islas de eficiencia”, al no existir en sus mecanismos meritocráticos de acceso, tampoco existen mecanismos que garanticen la no discriminación.
Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos y en las entidades “islas de eficiencia” existe un importante ratio de candidatos solventes para los puestos directivos que se convocan.
La selección se basa en perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos y en las “islas de eficiencia” la selección se basa en perfiles por competencias.
Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios técnicamente validados, de eficacia en la	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos se utilizan modernas herramientas de selección (Pruebas psicométricas, Assessment Center, Entrevistas por Competencias, Evaluación de casos prácticos) adecuados a los perfiles.

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIO
identificación de la idoneidad profesional		En las entidades "islas de eficiencia" los instrumentos de selección incluyen pruebas técnicas y evaluación de competencias.
Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos el órgano de selección es la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, una gerencia diseñada con criterios de profesionalidad que actúa con independencia en la selección de gerentes públicos. Algo similar ocurre en las entidades "islas de eficiencia", que cuentan con comités de selección técnicos e independientes. No se constata lo mismo en el resto de entidades.
Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados (sic).	Bajo	Salvo en el Cuerpo de Gerentes Públicos y en entidades "islas de eficiencia", las decisiones e incorporación en puestos directivos obedecen mayormente a la confianza política y no a criterios de mérito.
Existen y se aplican, procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, y sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.	Bajo	Salvo en el Cuerpo de Gerentes Públicos y en entidades "islas de eficiencia" no existen mecanismos de inducción para directivos.
Existen y se aplican, procedimientos adecuados (periodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctivas, en su caso.	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos y en las entidades "islas de eficiencia" existe periodo de prueba. En la incorporación por confianza política no existe periodo de prueba pero existe la libre remoción.
Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos	Bajo	Salvo en el Cuerpo de Gerentes Públicos, en general no existen mecanismos para la movilidad de directivos.
Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios	Alto	Aunque en general los directivos se consideran funcionarios de dirección a quienes no se aplica control de asistencia, por su condición es altamente infrecuente que haya absentismo.
Los procedimientos disciplinarios efectivamente aplicados permiten corregir con eficacia, agilidad y	Medio	A raíz de la entrada en vigencia de la Ley del Servicio Civil se ha unificado el régimen disciplinario

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIO
ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados		aplicable también a directivos, con estándares adecuados.
No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a razones de cambio del color político de los gobiernos.	Bajo	Cada vez que hay cambio de gobierno o cambio de autoridad al interior del mismo periodo de gobierno, la mayoría de los directivos son cambiados.
Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados	Bajo	Existe en la norma pero no se aplica porque no se ha venido implementando mecanismos de gestión del rendimiento. Pero la mayoría de puestos directivos son de libre remoción.
Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	Medio	Está previsto en la Ley del Servicio Civil pero aún no se ha aplicado.
No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente de empleo)	Bajo	Si bien en sentido estricto no se detecta una alta rotación derivada de la voluntad de los directivos de abandonar su puesto, sí se detecta una alta incidencia de remociones de directivos por retiro de confianza.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la evaluación del desempeño como parte de la gestión del rendimiento, salvo experiencias piloto, prácticamente no se aplica en general en el servicio civil y tampoco en el segmento directivo. Con la excepción del Cuerpo de Gerentes Públicos y de las “islas de eficiencia”, no se definen por anticipado para los directivos ni metas ni indicadores y su evaluación por tanto no está ligada a la verificación objetiva de su cumplimiento, sino más bien se encuentra usualmente relacionada con criterios de lealtad política y de observancia a las directrices del gobernante. En el árbol de problemas retrospectivo de Governa (2012) se señala como uno de los problemas específicos de la gerencia pública la escasa y precaria evaluación de directivos. Recientemente SERVIR ha venido implementando pilotos para validar la metodología que ha definido para la gestión de servidores civiles en general y de directivos públicos en particular.

Atendiendo a los puntos críticos de Gestión del Rendimiento del Marco Analítico (Longo 2002c, p. 99-100), se tiene la siguiente imagen resultante:

Tabla N° 4: Puntos críticos Gestión del Rendimiento

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIO
La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos, en entidades “islas de eficiencia” y en los pilotos de SERVIR, se definen por anticipado pautas o estándares de rendimiento esperado para directivos.
Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos, entidades “islas de eficiencia” y pilotos llevados a cabo por SERVIR, se fijan los objetivos de rendimiento teniendo en cuenta la evaluación anterior.
Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilite el logro de su implicación y compromiso.	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos, entidades “islas de eficiencia” y pilotos llevados a cabo por SERVIR, se comunican a los implicados las características y mecanismos para sus evaluaciones de desempeño.
A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	Bajo	En el Cuerpo de Gerentes Públicos, la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública hace monitoreo al rendimiento de los Gerentes. En las entidades “islas de eficiencia” la Alta Dirección hace seguimiento al rendimiento de los directivos. En el resto de entidades no se verifica ese seguimiento y apoyo al rendimiento, dentro de un mecanismo foral de evaluación del desempeño.
El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos, entidades “islas de eficiencia” y pilotos llevados a cabo por SERVIR, la evaluación del desempeño implica el contraste de lo logrado con las metas definidas al inicio del ciclo.
Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas	Bajo	Si bien en el Cuerpo de Gerentes Públicos, entidades “islas de eficiencia” y pilotos llevados a cabo por SERVIR, es posible medir el logro de metas, aún no se ha consolidado que en efecto dichos resultados permitan distinguir eficazmente a los directivos de rendimiento superior.
Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos, entidades “islas de eficiencia” y

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIO
fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.		pilotos llevados a cabo por SERVIR, se ha cuidado la objetividad en la fijación de los criterios de evaluación y no se detecta observaciones por parte de los directivos.
Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.	Medio	En el Cuerpo de Gerentes Públicos, entidades "islas de eficiencia" y pilotos llevados a cabo por SERVIR, los directivos que tienen a su cargo a otros directivos, tienen rol activo.

Fuente: Elaboración propia

En relación con la gestión de la compensación de directivos públicos, se presentan varias situaciones complicadas. En las posiciones sujetas al régimen del Decreto Legislativo 276 las remuneraciones son iguales en atención al nivel jerárquico sin diferenciar niveles de responsabilidad y complejidad. Así, un Jefe de Presupuesto de un Ministerio pequeño que maneja un presupuesto como pliego de 300 millones de Soles percibe según el régimen aplicable al Decreto Legislativo 276, (sin incluir incentivos no remunerativos) la misma remuneración que un Jefe de Presupuesto de un Ministerio muy grande que maneja más de 3 000 millones de Soles.

Pero además estas remuneraciones se congelaron en el año 1993 y con el fin de compensar en cierta forma la pérdida del poder adquisitivo se crearon los incentivos del CAFAE. Estos conceptos son no remunerativos y permiten incrementar la liquidez de quienes lo perciben pero no son base de cálculo para ningún beneficio (vacaciones, CTS) ni son pensionables. A las posiciones directivas del Decreto Legislativo 276 se les asignaron montos complementarios correspondientes a incentivos no remunerativos de CAFAE, pero la cuantía difiere entre entidades sin que respondan a criterios objetivos de complejidad o responsabilidad.

En el caso de las posiciones directivas de las entidades sujetas al Decreto Legislativo 728, mayormente organismos públicos del Gobierno Nacional o constitucionalmente autónomos, cada entidad cuenta con una política

remunerativa independiente aprobada por decreto supremo. Solo cuatro organismos reguladores comparten la misma política remunerativa.

El año 1992 se creó mediante Decreto Ley 25650 el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) con el fin de compensar adecuadamente el asesoramiento calificado y temporal que se brinda en diversas reparticiones públicas. El FAG permitió contar con ingresos más atractivos para puestos directivos, aunque bajo la modalidad de locación de servicios en puestos permanentes y considerados dentro de la estructura orgánica de la entidad.

De otro lado, el año 2004 se expidió la Ley 28212 que crea la Unidad de Remuneraciones para el Sector Público como referencia para el pago de remuneraciones de los altos funcionarios del Estado y mediante Decreto de Urgencia 038-2006 se fijó en 6 URP (modificada a Unidad de Ingreso del Sector Público) el tope de ingresos mensuales por servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual, salvo en los meses en que corresponde percibir gratificaciones o aguinaldos. Y mediante Decreto Supremo 046-2006-PCM se estableció en 2 600 Soles el monto de la Unidad de Ingresos del Sector Público y dicho monto se ha mantenido invariable todos los años, sólo que aprobados por decreto supremo del sector Economía y Finanzas. Así quedó fijado en S/. 15 600 el tope de ingresos en el Sector Público, afectando por tanto a los ingresos aprobados para funcionarios y directivos de entidades públicas bajo el régimen de los Decretos Legislativo 728 y 276, aplicándose tanto a remuneraciones como a ingresos no remunerativos e incluso a los contratos bajo el FAG, debiendo todas las entidades reajustar sus remuneraciones e ingresos a estos topes. En muchos casos ello generó que los sueldos de los funcionarios y directivos fueran prácticamente los mismos.

El año 2008 se creó mediante Decreto Legislativo 1057 el régimen de Contratación Administrativa de Servicios -CAS como una forma de dar solución a la problemática de los Servicios No Personales-SNP, que en realidad correspondía a trabajadores que hacían función permanente bajo la forma de contratos de locación de servicios.

No obstante, la normativa permitió pagar bajo la modalidad CAS a directivos de confianza, lo que permitía dejar de lado el ingreso previsto para la posición en el Presupuesto Analítico de Personal para la plaza del Decreto Legislativo 276 o 728 y optar por la modalidad CAS. Una característica de la regulación CAS es que no contiene escalas de ingresos de modo que cada entidad contaba con la autonomía para fijar, dentro del tope de S/.15 600, el ingreso que consideraba pertinente para un directivo para la modalidad CAS.

El Diagnóstico Institucional del BID del año 2011 señala que:

Al igual que en 2004, el subsistema de gestión de la compensación se caracteriza por su elevada inequidad interna, la cual es producto de la dispersión normativa, la ausencia de escalas retributivas únicas y la amplia heterogeneidad de pagos complementarios a la remuneración básica. A su vez, se siguen advirtiendo problemas de competitividad externa respecto al sector privado, fundamentalmente como resultado de las políticas de congelamiento salarial dispuestas en las sucesivas leyes de presupuesto. (Iacoviello, 2014, p. 34).

El año 2011 se creó mediante Ley 29806 la modalidad de contratación de Personal Altamente Calificado a ser financiado con cargo a los recursos del FAG, denominado coloquialmente PAC FAG. Se trata de una suerte de FAG mejorado, exonerado del tope de los S/.15 600, debiendo contar para ello con un perfil determinado, pero sin que se pase por un concurso. Mediante reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2012-EF se han establecido los rangos de ingresos (que pueden llegar hasta S/. 25,000) y requisitos y también se ha establecido un monto diferenciado de asignación máxima (bolsa) por sector para la contratación bajo esta modalidad.

Toda esta situación evidencia un desorden en la administración de las compensaciones para directivos, situaciones de inequidad interna y externa y

falta de criterios para definir compensaciones en base a valorización en función de niveles de responsabilidad y complejidad.

A la luz de los puntos críticos del Marco Analítico correspondientes al subsistema de Gestión de la Compensación (Longo 2002c, p. 100-102), la imagen resultante sería la siguiente:

Tabla N° 5. Puntos críticos Gestión de la Compensación

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIOS
La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.	Bajo	La estructura de remuneraciones de directivos es homologada por niveles jerárquicos sin diferenciar niveles de contribución al logro de objetivos. Aún no se aplica el Régimen de Compensaciones de la Ley del Servicio Civil.
Las personas tienen en general la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.	Bajo	Sólo se verifica en entidades "islas de eficiencia".
Las personas perciben que las compensaciones percibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.	Bajo	Los directivos pueden percibir compensaciones económicas de distinto régimen (CAS, FAG, PAC-FAG, DL 276) y todas ellas permiten distintos montos, generando percepción de inequidad interna.
La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y el aprendizaje.	Bajo	No se verifica progresión de directivos gracias a clasificación de puestos por niveles retributivos.
La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	Bajo	Los mecanismos de CAS de confianza, FAG y PAC-FAG son en general adecuados para atraer talento a puestos directivos con un número limitado, pero no es el caso de la mayoría de puestos directivos.
El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.	Bajo	Debido al congelamiento de salarios a partir del periodo 2006-2010, prácticamente no existió diferencia salarial entre la Alta Dirección y los puestos directivos y entre los mismos puestos directivos. Sólo en el caso del PAC-FAG es posible establecer

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIOS
		dicha diferencia vertical entre puestos directivos.
Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.	Bajo	No hay un equilibrio adecuado entre las remuneraciones que se pagan a puestos directivos similares en unas entidades respecto de las que se pagan en otras. Alta inequidad externa.
Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	Alto	
Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	Medio	
Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización	Bajo	En las retribuciones de puestos directivos CAS y FAG hay amplia discrecionalidad para fijar remuneraciones hasta el límite de S/. 15,600 y puede cambiar ante cada puesto. En el caso de PAC FAG hay criterios establecidos para fijar el monto máximo de compensación económica del puesto directivo, pero por debajo puede establecerse diferencias puesto por puesto.
No son constatables en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas o clientelismo político	Bajo	Salvo en el Cuerpo de Gerentes Públicos y en entidades "islas de eficiencia", en líneas generales los mecanismos flexibles de compensación permiten una discrecionalidad que puede dar lugar a prácticas de arbitrariedad o clientelismo.
Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.	Medio	En el caso de los regímenes laborales, FAG y PAC-FAG el Ministerio de Economía y Finanzas maneja sistemas que contienen información actualizada sobre retribuciones. Pero no es información accesible a otros actores involucrados en la política de compensaciones.
Los beneficios extra salariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.	Medio	Son pocas las entidades que otorgan beneficios extra salariales a los directivos.
El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no	Bajo	El régimen de pensiones en general está rezagado.

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIOS
supone una carga excesiva sobre la economía.		
Existen en la organización políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.	Bajo	Salvo en el Cuerpo de Gerentes Públicos y en "islas de eficiencia" no existen en general mecanismos de compensación no monetaria para directivos públicos.

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en lo referido a la capacitación de directivos públicos se ha concentrado en temas técnicos, siendo prácticamente inexistente la formación en competencias directivas para el sector público. El árbol de problemas de Governa identificó como uno de los problemas específicos de la gerencia pública en 2008 las pocas capacidades gerenciales. A su vez, dicho problema específico lo considera causado, entre otras razones, porque no se exigen capacidades gerenciales a los directivos y porque las instituciones públicas han estado despreocupadas del desarrollo de capacidades gerenciales. (Governa S.A.C., 2012).

Mirando los puntos críticos del subsistema de Gestión del Desarrollo (Longo 2002c, p.102-104), tenemos lo siguiente:

Tabla N° 6. Puntos críticos Gestión del Desarrollo

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIOS
Las personas ven, en general, satisfechas en la organización sus expectativas razonables de promoción.	Bajo	No ha existido propiamente promoción para directivos
Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización	Bajo	No han existido en general planes de carrera y sucesión para directivos.
Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	Bajo	No ha existido en general mecanismos de promoción para directivos
No son constatables, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.	No aplica	No ha existido en general mecanismos de promoción para directivos
La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.	No aplica	No ha existido en general mecanismos de promoción para directivos

PUNTO CRITICO	NIVEL DE DESARROLLO	COMENTARIOS
Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	No aplica	El régimen de carrera no aplica para directivos
Las personas reciben de la organización la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.	Medio	Normalmente los directivos reciben capacitación para mejorar su aporte a la organización
La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	Bajo	En general no se ha promovido aprendizajes colectivos de directivos, ligados a la necesidad de enfrentar problemas organizacionales.
La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.	Bajo	Salvo el caso de entidades "islas de eficiencia" o alguna otra excepción que ha llevado a cabo procesos de cambio cultural, en general no se ha promovido la innovación a partir de la capacitación de directivos.
La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.	Medio	La formación en general se basa en instrumentos de diagnósticos de necesidades todavía incipientes.
La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claves de la organización	Medio	La formación se realiza a partir de Planes de Desarrollo de las Personas basados en diagnósticos de necesidades de capacitación, los que necesariamente deben estar alineados con objetivos o funciones de la organización.
La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y el impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	Bajo	Normalmente la única evaluación que se realiza es la de satisfacción.

Fuente: Elaboración propia

Desde una perspectiva complementaria, Lafuente y Iacoviello (2015) anotan los siguientes déficits en los subsistemas de recursos humanos del servicio civil

peruano, luego de los tres diagnósticos realizados por el BID, aplicables también a la capa directiva:

- Incipiente implementación de nuevas pautas legales, metodologías y herramientas de organización del trabajo.
- En Gestión del Empleo: Utilización de competencias transversales no generalizadas, salvo en el Cuerpo de Gerentes Públicos y Movilidad y desvinculación con justa causa muy limitadas.
- Escasas y disímiles prácticas de gestión del rendimiento, porque la evaluación no era obligatoria.
- En lo referido a gestión de la compensación, competitividad externa débil por la política de congelamiento previa; así como implementación compleja porque se basa en el concepto de familias de puestos, pero también remuneraciones históricas (que podrían perpetuar diferencias). Subsiste todavía el desorden por la proliferación de regímenes salariales que conviven.
- En cuanto a gestión del desarrollo promociones desactivadas y la oferta de capacitación es todavía heterogénea en calidad y contenidos.
- En lo referido a la gestión de las relaciones humanas y sociales, la evaluación periódica de clima en las instituciones sigue pendiente y persiste la debilidad relativa de la representación sindical, dada la baja tasa de afiliación, el modelo descentralizado de organización y los pocos convenios colectivos.
- Finalmente, en lo referido a la función de organización de recursos humanos sigue pendiente un mayor involucramiento de los directivos, que podría mejorar con la profesionalización de dicho segmento según prevé la LSC. De otro lado, siempre según Lafuente y Iacoviello (2015), se avanzó en los índices de calidad del servicio civil, como muestra el siguiente gráfico:

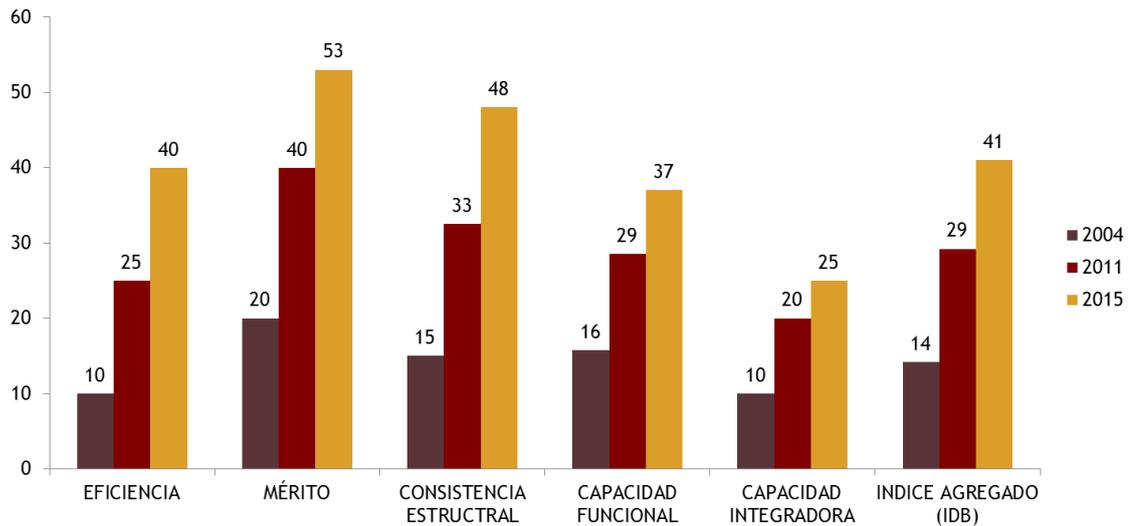


Figura N° 2. Índices de calidad del Servicio Civil. Evolución 2004-2015 (Fuente: Lafuente & Iacoviello)

Estos avances son sintetizados por Lafuente y Iacoviello (2015), de la siguiente forma:

- **“Eficiencia (40) y Consistencia Estructural (48)** subieron 15 puntos debido a la disciplina fiscal en un sólido contexto macroeconómico, y a la creciente orientación estratégica que imprime un área rectora con alto nivel de capacidad y legitimidad.
- **Mérito (53)** subió 13 puntos, por el renovado impulso para fortalecer las garantías que preserven los criterios meritocráticos en el servicio civil.
- **Capacidad Funcional (37)**, aumentó 8 puntos por la mejora en la tecnificación de la planta de personal y el reordenamiento de incentivos que implica la reactivación de la carrera administrativa.
- **Capacidad Integradora (25)** aumentó apenas 5 puntos, debido a la debilidad de los sindicatos y los desafíos pendientes en términos de gestión del clima laboral. (...) Persisten importantes desafíos, pero los logros hasta ahora acumulados permitieron superar el 40% de la escala del Índice de Desarrollo del Servicio Civil, y sentar las bases para futuros avances.” (p. 27)

Por supuesto que estos avances, que son reales, no impiden que se tenga clara conciencia de que la situación es todavía preocupante. Sobre el estado situacional de la dirección o gerencia pública abundaremos más adelante.

3.2 Diagnóstico organizacional de SERVIR

La Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, es un Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, creada en junio de 2008 por el Decreto Legislativo 1023, como el ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

En su condición de ente rector es la autoridad técnico-normativa del sistema administrativo antes citado, dicta normas y políticas, y coordina y supervisa la aplicación de las mismas y el funcionamiento del sistema.

A continuación, presentaremos el diagnóstico organizacional de SERVIR siguiendo el modelo de Kast y Rosenzweig complementado con los aportes de Collerete y Schneider (Proulx, 2014).

3.2.1 Análisis Interno

3.2.1.1 Subsistema razón de ser

Al inicio del diagnóstico organizacional resulta pertinente una reflexión sobre la razón de ser de la organización, en este caso de SERVIR. De acuerdo con el PEI 2017-2019 la misión de SERVIR es "Fortalecer el servicio civil en las entidades públicas de manera integral y continua, para servir a los ciudadanos".

De acuerdo con su portal institucional (www.servir.gob.pe) "SERVIR nació en junio del 2008 para modernizar la función pública. Busca un servicio civil meritocrático, flexible y con altos niveles de eficiencia que sirva mejor a todos los peruanos. Para ello debe implementar la Reforma del Servicio Civil".

Como señala Proulx la razón de ser de la organización debe ir más allá de la misión formal, incorporando “la opinión de la gente sobre el tema de lo que hace en realidad la organización” (Proulx, 2014, p. 39).

Al 2013 sólo el 13% de la población conocía de SERVIR (IPSOS, 2013), esta situación seguramente ha cambiado pues el 2014 entró en vigencia la Ley del Servicio Civil, conocida como Ley Servir. En diciembre de 2014 IPSOS Perú realizó una encuesta de opinión a nivel nacional-urbana y arrojó que el 25% de la población conocía de la reforma del servicio civil (asociada íntimamente a SERVIR que la impulsa) y de los que la conocían, el 71% la aprobaba (SERVIR, 2015).

En tal sentido podríamos afirmar que la razón de ser de SERVIR es también impulsar la reforma del servicio civil.

3.2.1.2 Subsistema tecnológico

El subsistema tecnológico se refiere –según el modelo que estamos utilizando- al trabajo, a los procesos de producción de bienes y servicios, a la manera como se hace el trabajo y no, como podría pensarse de su título, a la incorporación de tecnología (Proulx, 2014, p.40-41).

En este caso cabe señalar que los procesos relacionados con la realidad problema son los mismos que los mencionados anteriormente comprendidos dentro de los siete subsistemas de recursos humanos, a los que habría que añadir el de formulación técnico-normativo, propio de la condición de ente rector de sistema administrativo.

Tabla N° 7
Procesos por Subsistemas de Recursos Humanos Ampliado

Subsistema	Proceso
	Formulación técnico-normativo
Planificación de políticas de RRHH	Planificación de RRHH
Organización del trabajo	Diseño de los puestos Administración de los puestos
Gestión del empleo	Selección Desvinculación
Gestión del rendimiento	Evaluación del desempeño
Gestión de la compensación	Administración de compensaciones
Gestión del desarrollo y capacitación	Capacitación Progresión
Gestión de las relaciones humanas y sociales	Cultura y clima organizacional

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al proceso de formulación técnico-normativo, cuando se trata de normas o políticas en materia de dirección pública, corresponde efectuar la propuesta a la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, que en caso corresponda a materia de competencia compartida con la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos o de la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento, previamente llega a un consenso con éstas. Posteriormente, se deriva esta propuesta a la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, que la estudia y contando con el aporte de la GDGP y luego de una discusión a nivel de todo el comité de gerentes de SERVIR, elabora la propuesta de dispositivos que forman parte de directiva o norma a prepublicar.

Una vez recibidos los comentarios, éstos son procesados por la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, la que considerando los aportes recibidos, efectúa una nueva propuesta que sigue el mismo ciclo que el anterior, al término del

cual, la nueva propuesta es elevada a consideración del Consejo Directivo de SERVIR para su aprobación.

De esta manera se han aprobado las siguientes disposiciones importantes:

- Por Directiva N° 001-2015-SERVIR/GDSRH, “Normas para la aplicación del Dimensionamiento de las Entidades Públicas”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 200-2015-SERVIR/PE de 09.07.2015, se estableció el “corte” entre puestos directivos y puestos jefaturales a ser desempeñados por ejecutivos de la nueva carrera, que dispone que a nivel del Gobierno Nacional, salvo excepciones que sean aprobadas por SERVIR, sólo en Ministerios y en ESSALUD, se podrá contar con directivos públicos en el tercer nivel organizacional. En el resto de entidades del nivel nacional, los puestos jefaturales del tercer nivel organizacional serán ocupados por profesionales de carrera.
- Mediante modificación de la Directiva N° 001-2015-SERVIR-PE aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 055-2016-SERVIR-PE, de fecha 29.03.16, se introdujo la clasificación de los puestos directivos según la tipología que los divide en político-estratégico, estratégico y operativo-estratégico, que admite excepciones, que sean aprobadas por SERVIR.
- Mediante modificación a la Directiva N° 001-2015-SERVIR/GPGSC “Familias de puestos y roles y Manual de Puestos tipo aplicables al régimen del servicio civil”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 004-2016-SERVIR-PE de fecha 22.01.16, se aprobaron:
 - La definición de los tres roles que coinciden con los tres tipos de directivos públicos: Dirección político-estratégica, dirección estratégica y dirección operativo-estratégica.

- La creación dentro del grupo de Directivos Públicos, de un segmento de Dirección Pública Superior, en atención a que realizan funciones directivas de mayor complejidad y responsabilidad y la identificación de los puestos que pertenecen a este segmento.
- La habilitación a SERVIR a utilizar equivalencias en los requisitos de formación académica, conocimientos y/o experiencia en los perfiles de puestos tipo.
- La inclusión en el Manual de Puestos Tipo de 45 perfiles de puestos tipo para directivos públicos, según la tipología de directivos político-estratégicos, estratégicos y operativo-estratégicos, que contienen requisitos mínimos y las competencias genéricas definidas por SERVIR.
- Por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 063-2016-SERVIR-PE de fecha 12.04.16, se aprobaron modificaciones a la Directiva N° 001-2015-SERVIR/GPGSC “Familias de Puestos y Roles y Manual de Puestos Tipo”, para entre otras, incluir explícitamente reglas de equivalencia de los requisitos de situación académica, cursos y/o programas de especialización y experiencia específica de los directivos públicos.
- Directiva N° 001-2016-SERVIR/GDSRH, “Normas para la Gestión del Proceso de Diseño de Puestos y Formulación del Manual de Perfiles de Puestos”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 052-2016-SERVIR-PE de fecha 21.03.16, que establece:
 - Que las entidades al momento de elaborar sus perfiles de puestos sólo deberán utilizar las competencias genéricas de directivos públicos, definidas por SERVIR y contenidas en los perfiles de puestos tipo del Manual de Puestos Tipo. No obstante, deja abierta la posibilidad de validar otras competencias que las entidades hayan definido previamente de forma técnica.

- Que los perfiles de puestos tipo de directivos públicos que las entidades elaboren, deben incluir 4 funciones “transversales”: gestionar a los servidores civiles bajo su responsabilidad; rendir cuentas por los recursos a su cargo y los resultados de su gestión; emitir opinión técnica y presentar información en asuntos que son materia de su competencia; y realizar otras funciones que le sean asignadas por su superior jerárquico.
- Que los requisitos de formación académica, conocimientos y experiencia contemplados en los puestos tipo de directivos públicos, no podrán ser modificados por las entidades al momento de elaborar sus perfiles de puestos específicos, salvo que el puesto tipo no los precise.
- Directiva N° 003-2016-SERVIR/GPGSC, “Reglas procedimentales para valorizar los puestos de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 100-2016-SERVIR-PE, de fecha 13.07.16, que contiene reglas operativas para valorizar los puestos directivos.
- Directiva N° 002-2016-SERVIR/GDSRH, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 060-2016-SERVIR-PE de fecha 08.04.16, “Normas para la Gestión de los Procesos de Selección en el Régimen de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, que establece:
 - En el caso del cronograma de los concursos de Directivos Públicos, se requiere la aprobación previa de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, a efectos de habilitar oportunamente la plataforma informática para el reclutamiento.
 - En el caso de concursos de directivos, el reclutamiento se efectúa de forma obligatoria a través de la plataforma informática proporcionada por SERVIR.

- En el caso de Directivos Públicos, la evaluación psicotécnica será proporcionada por SERVIR y se aplicará mediante el acceso a una plataforma informática, en ambientes controlados (donde se puede identificar a los postulantes, el rendimiento individual de la prueba y el cumplimiento del horario establecido). Las excepciones deben ser aprobadas por SERVIR.
- Que la evaluación de competencias es obligatoria para puestos directivos y será aplicada por las propias entidades, sólo si cuentan con acreditación para ello por SERVIR, en su defecto la aplica la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de SERVIR.
- Que el comité de selección en el caso de directivos públicos se conforma por el representante del titular de la entidad, el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos que no podrá delegarlo y el superior inmediato del puesto.
- Que para el caso de concursos de directivos públicos, SERVIR a través de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, podrá designar veedores. Estos presentan un reporte de incidencias y, de ser el caso (ante indicios de irregularidades), se derivan a la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos para el inicio del proceso de supervisión.
- El procedimiento para solicitar que SERVIR, conforme a la habilitación dispuesta por la Ley del Servicio Civil, a través de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, se encargue de la conducción de los concursos de directivos públicos por delegación de las entidades públicas.
- En el caso de concursos públicos de directivos para el traslado de entidades públicas al nuevo régimen, sólo se aplicarán las siguientes evaluaciones: evaluación curricular, de conocimientos, de competencias y entrevista

final. No se realizará tampoco la verificación de referencias laborales.

- Los criterios de otorgamiento de puntaje en la evaluación curricular de directivos públicos, de acuerdo al rol correspondiente (político-estratégico, estratégico u operativo-estratégico).
- Directiva que desarrolla el subsistema de Gestión del Rendimiento, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 277-2015-SERVIR-PE, de fecha 07.10.15, que en cuanto a la gestión del rendimiento de Directivos Públicos establece que en el caso de la evaluación de compromisos (competencias) de Directivos Públicos, se podrá evaluar siempre y cuando se cuente con la asistencia técnica de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de SERVIR.

Respecto de los procesos a cargo en el ente rector son principalmente los referidos al Cuerpo de Gerentes Públicos, que conduce SERVIR, creado por el Decreto Legislativo 1024. El Cuerpo de Gerentes Públicos fue creado como un conjunto de profesionales seleccionados meritocráticamente para ser asignados a altos puestos directivos y gerencias de mando medio de entidades públicas de los tres niveles de gobierno. Fue diseñado como un laboratorio de excelencia, integrado por algunos centenares de gerentes, en el que se validaran las políticas y herramientas de gestión directiva de modo que se pudieran extender a todo el segmento directivo de la administración pública y así contar con una dirección pública profesional en beneficio de mejores servicios para los ciudadanos. A abril de 2016 son 663 los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos, de los cuales 208 están asignados bajo su régimen laboral de Gerentes Públicos.

En concreto los procesos directamente relacionados con la realidad problema en SERVIR son los que corresponden con los subsistemas de organización del trabajo, particularmente los relativos a definición de perfiles; gestión del empleo, particularmente los referidos a incorporación; gestión del rendimiento; gestión de la compensación; y gestión del desarrollo (en lo referido a capacitación) del Cuerpo de Gerentes Públicos.

En cuanto a la definición de perfiles, SERVIR ha trabajado desde el año 2009 hasta el 2015, 69 perfiles de puestos tipo. El puesto tipo es una abstracción de perfiles específicos afines, que identifica requisitos de idoneidad comunes y que pueden ser puestos de funciones sustantivas o de línea, aplicables en diversas entidades públicas. Por ejemplo, el puesto tipo de Gerente de Administración, identifica los requisitos de formación académica, experiencia y competencias que permite un desempeño adecuado en cualquier puesto de gerente o jefe de oficina general o director de administración de ministerios, organismos públicos del gobierno nacional, gobiernos regionales y municipalidades.

Los perfiles de puestos tipo se han elaborado técnicamente mediante la metodología de taller de expertos, que luego ha sido adaptada por SERVIR y son actualizados periódicamente.

Los perfiles de puestos tipo contienen un set de competencias genéricas aplicables a todos los gerentes públicos. El uso de competencias genéricas, también llamadas competencias corporativas, comunes a todos los puestos de una organización o a un nivel o grupo de ellos, es una práctica usual entre entidades, especialmente empresas, que aplican el modelo de gestión por competencias. Pero también es una práctica de

servicios civiles profesionales, baste citar como ejemplos Canadá, Australia, Nueva Zelanda y más cerca nuestro, el caso de Chile.

En cuanto a gestión del empleo, particularmente respecto de gestión de la incorporación, SERVIR ha implementado el proceso de selección de gerentes públicos, el mismo que a la fecha cuenta con la certificación ISO 9001. Es un proceso de selección que tiene tres modalidades: ordinario, con formación a cargo de la Escuela Nacional de Administración Pública y Simplificado. En todas estas modalidades el proceso se encuentra protegido frente a la interferencia política porque su punto de partida es un perfil de puesto tipo definido técnicamente, se cuenta con múltiples evaluadores, y se incorporan técnicas modernas de selección como la entrevista por competencias, el Assessment Center y la Evaluación de Casos Prácticos, entre otras consideraciones.

En cuanto a la gestión del rendimiento, todos los gerentes públicos son evaluados en función de metas e indicadores, encontrándose adicionalmente en proceso de implementación la evaluación de competencias en desempeño. SERVIR ha implementado un software en el que deben registrarse todas las metas, indicadores y medios de verificación, las aprobaciones de sus superiores y los reportes de avances y de cumplimiento de metas.

En dicho software también debe registrarse la brecha de competencias de los gerentes públicos cuando fueron seleccionados, elegir dos de dichas competencias y registrar los medios que va a poner dentro del año para desarrollar dichas competencias de modo de cerrar la brecha.

En cuanto a la gestión de la compensación, en el Cuerpo de Gerentes Públicos el proceso que se lleva a cabo es el de determinación de la remuneración en base a una metodología de valorización de puestos, que valora los puestos en función de factores de responsabilidad. Esta metodología representa un avance significativo frente a la metodología tradicional en la que los puestos se valoraban de forma homologada en función de nivel jerárquico y funciones, sin considerar los factores de responsabilidad, complejidad o impacto de las decisiones.

En lo referido a capacitación, los Gerentes Públicos reciben formación de parte de SERVIR a través de programas formativos desarrollados por la Escuela Nacional de Administración Pública, siempre que acrediten buen nivel de rendimiento o se trate de la actualización de una nueva normativa.

Como puede apreciarse, en SERVIR se desarrollan los procesos referidos a la realidad problema de forma técnica. Este desarrollo técnico está a cargo principalmente de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, la misma que requiere el soporte de los órganos de asesoramiento en relación con la disposición de presupuesto y respecto de la opinión favorable a los proyectos de normas y directivas; así como del apoyo de la Oficina General de Administración, respecto de la contratación de bienes y servicios. Asimismo, requiere la aprobación de Presidencia Ejecutiva y en su caso, del Consejo Directivo de SERVIR.

Podríamos señalar que existe una brecha evidente entre la situación del Cuerpo de Gerentes Públicos, por un lado, con procesos basados en meritocracia, llevados a cabo de forma técnica y por otro lado, la situación de la realidad problema presente en buena parte de entidades públicas, en los que predominan lógicas distintas de la meritocracia, como

clientelismo, patronazgo, patrimonialismo. Es esta la brecha que se pretende ayudar a cerrar con los productos que se plantean en el presente Trabajo de Investigación.

3.2.1.3 Subsistema Estructural

Este apartado es dedicado a la estructura y funciones principales a nivel organizacional y su vinculación con la realidad problema.

En cuanto al ente rector, como se ha señalado SERVIR es un Organismo Público del Gobierno Nacional, bajo el tipo de Organismo Técnico Especializado, persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa y presupuestal.

Constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Es además rector de uno de los once sistemas administrativos, el de gestión de recursos humanos, por lo cual goza de las atribuciones de todo rector de sistema administrativo contempladas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la estructura de SERVIR cabe señalar que cuenta con un Consejo Directivo integrado por cinco miembros, tres designados por el Presidente de la República para un periodo de tres años, uno de los cuales se desempeña como Presidente Ejecutivo; el Secretario de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; y el Director General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Del Presidente Ejecutivo dependen los órganos de línea, a saber: la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, responsable de la formulación de políticas, normas técnicas, de la interpretación oficial de las normas de servicio civil y de la

absolución de consultas; la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos, responsable del fortalecimiento de las oficinas de recursos humanos y del tránsito de las entidades a la Ley del Servicio Civil; la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil, responsable de la implementación de los procesos de capacitación y de gestión del rendimiento en todas las entidades públicas; la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, responsable de liderar la profesionalización del segmento directivo; la Escuela Nacional de Administración Pública; y la Secretaría Técnica del Tribunal del Servicio Civil.

SERVIR cuenta con un Gerente General de quien, como en el caso de los Secretarios Generales de ministerios, dependen los órganos de asesoramiento y apoyo. Son órganos de asesoramiento: La Oficina General de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina General de Asesoría Jurídica. Y Órganos de Apoyo son la Oficina General de Administración y la Oficina de Recursos Humanos. De la primera dependen las Subjefaturas de Abastecimiento, Tecnologías de la Información, Contabilidad, Tesorería y Servicio al Ciudadano.

Una particularidad de SERVIR es que el titular de pliego no es el Presidente Ejecutivo sino el Gerente General, lo que descarga al Presidente Ejecutivo de las responsabilidades administrativas y le permite concentrarse en el *core* de la institución.

SERVIR cuenta también con un Órgano de Control Institucional y una Procuraduría Pública Ad-Hoc.

A continuación, el organigrama de SERVIR.

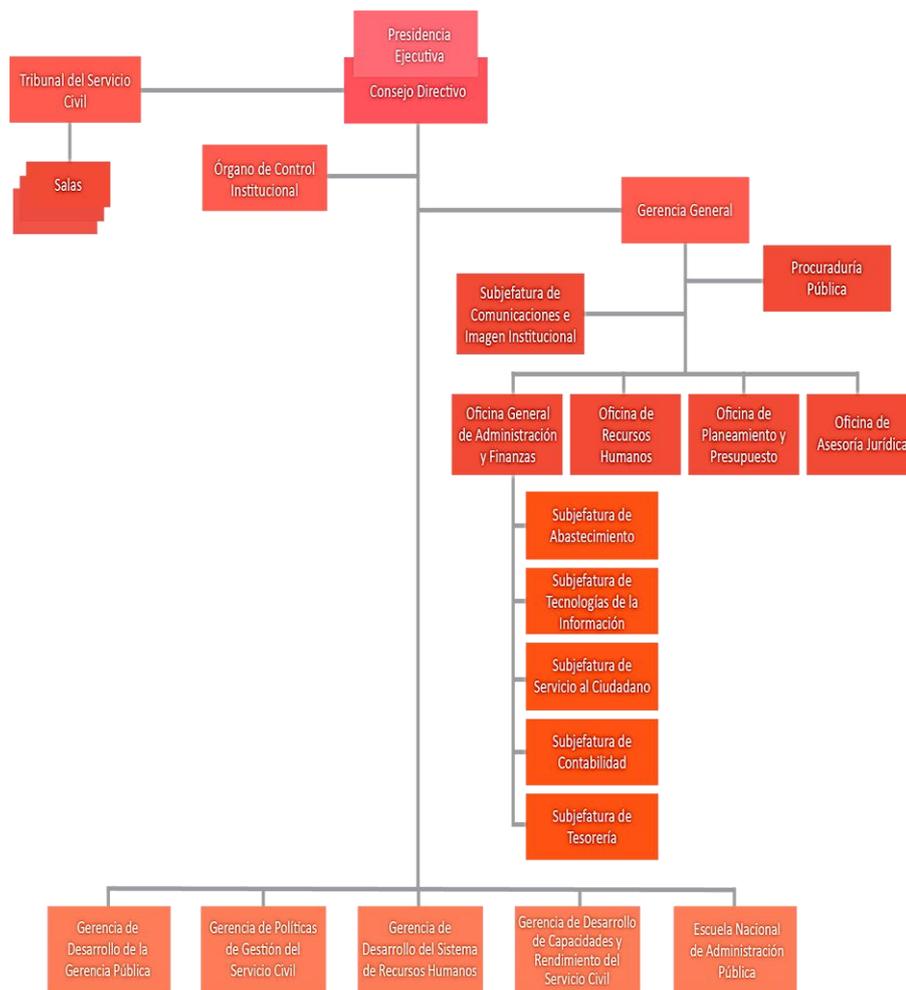


Figura N° 3. Organigrama de SERVIR (Fuente: Portal institucional de SERVIR)

Teniendo en cuenta que en este acápite el análisis de estructura “debe tener las dos dimensiones: especialización y coordinación” (Proulx, 2014, p. 42), podemos afirmar en cuanto a la especialización que el órgano de línea especializado que tiene mayor relación con la realidad problema es la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública (GDGP), llamada a liderar los esfuerzos para gestionar el cambio de la situación actual, para lo cual requiere el soporte adecuado (coordinación) de los órganos de asesoramiento y apoyo y la aprobación de la Alta Dirección de SERVIR.

Al igual que las demás gerencias de SERVIR, la GDGP no cuenta con unidades orgánicas, lo que quiere decir que debajo del Gerente no existen subgerencias, sino que todos los profesionales de la GDGP le reportan al gerente.

Si bien esto es así, no resulta viable la gestión de una gerencia con el nivel de responsabilidad y alcance que tiene la GDGP, sin ningún tipo de organización interna. En tal sentido, la GDGP ha implementado una organización funcional en base a cuatro áreas de trabajo: Selección y Desarrollo; Asignación y Defensa Legal; Monitoreo y Evaluación; y Gestión de Proyectos e Innovación de Directivos Públicos. Cada una de estas áreas está a cargo de un Ejecutivo y es responsable de monitorear a los profesionales que integran el área y de desarrollar las funciones, actividades y tareas del área.

La GDGP es en efecto una gerencia especializada, rectora en materia de dirección pública, que coordina con las otras gerencias de SERVIR: con la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil en lo referido a las formalización de las normas a emitirse sobre la capa directiva; con la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento, para implementar propuestas de estos dos subsistemas en la capa directiva; con la Gerencia del Sistema de Recursos Humanos para la implementación de herramientas de recursos humanos en la capa directiva; con la Escuela Nacional de Administración Pública, respecto del diseño y aplicación de programas formativos para directivos.

Aun cuando no puede decirse que se trata de una estructura exenta de posibilidades de mejora, la estructura de SERVIR ha permitido avances significativos del Cuerpo de Gerentes Públicos, permitiendo implementar avances en todos los

procesos involucrados como lo reconoce el BID y por tanto es una buena base para enfrentar la realidad problema.

Difícilmente podría sostenerse que las características de clientelismo, patronazgo y patrimonialismo de la realidad problema o las escasas capacidades para poder contar con un servicio profesional en el segmento directivo obedezcan fundamentalmente a un problema de estructura orgánica. Dicho esto, podemos decir en todo caso, que se ha perdido tiempo valioso para enfrentar el problema cuando se eliminó el ente rector del empleo público con la desaparición del INAP y se generó un vacío de 15 años.

3.2.1.4 Subsistema Psicosocial

Este subsistema se refiere a la dimensión humana de la organización,

No tanto en relación con las políticas de recursos humanos (...) De lo que se trata en relación con este asunto es de entender el ambiente: cómo se siente la gente, si se quieren o se odian, si hay conflictos, si hay colaboración. (Proulx, 2014, p. 42)

A estos efectos, cabe señalar que de acuerdo con el estudio de clima laboral de SERVIR realizado en enero de 2015 (SERVIR, 2015b), existe un 79% de satisfacción de los colaboradores de SERVIR. En cuanto a la satisfacción por sub dimensiones, destacan las siguientes con calificación de satisfacción muy superior o alta (de 80% a más):

Valores con 90% de satisfacción; Identidad con 89%; Mejora y cambio con 88%; Orgullo con 87%; Comunicación con 86%;

liderazgo institucional, compañerismo y justicia y equidad con 84%; servicio al cliente con 82%; y trabajo en equipo con 80%.

Salvo la subdimensión física que está en 34%, ninguna otra subdimensión fue calificada con menos de 66%.

En tal sentido, aun reconociendo áreas de mejora, en líneas generales se puede afirmar que en este subsistema hay un nivel satisfactorio en SERVIR.

3.2.1.5 Subsistema de Gestión

En este subsistema se analizará la aplicación de un modelo de gestión en sus niveles de clientes, nivel de decisión y nivel de acción. El modelo de gestión “no es descriptivo sino normativo.” (Proulx, 2014, p. 43-44).

En cuanto al primer nivel de gestión cabe señalar que los clientes de la gestión de SERVIR son las entidades públicas y los servidores civiles e indirectamente las ciudadanas y ciudadanos. Esta condición de “clientes” de SERVIR se desprende del artículo II del Título Preliminar de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil que señala como finalidad “que *las entidades públicas* del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y *presten efectivamente servicios de calidad* a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el *desarrollo de las personas que lo integran.*”

Al mismo tiempo este artículo recoge las principales necesidades de estos “clientes”: en el caso de las entidades públicas alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia a través de un mejor Servicio Civil; en el caso de los servidores civiles alcanzar su desarrollo; respecto de la ciudadanía, recibir

la prestación de servicios de calidad también a través de un mejor Servicio Civil.

En cuanto al nivel de decisión corresponde analizar los documentos de Gestión de la Institución, incidiendo en el Plan Estratégico Institucional de SERVIR.

Al respecto cabe señalar que el anterior Plan Estratégico Institucional de SERVIR 2015-2021, aunque ya no se encuentra vigente, resulta útil pues contiene referencias a la realidad problema. Si bien se refiere a la situación del servicio civil en general y la realidad problema para efectos del presente Trabajo de Investigación se circunscribe al segmento directivo, éste participa de las características de aquél, de modo que lo que señala es aplicable a la realidad problema.

De acuerdo con el PEI 2015-2021 de SERVIR, los principales problemas del servicio civil son los siguientes:

- a) Diferentes regímenes legales del personal al servicio de las entidades (D. Leg. N° 276, D. Leg. N° 728, D. Leg. N° 1057, regímenes especiales) que generan derechos y obligaciones particulares según el tipo de contratación del trabajador y disparidad en las reglas de selección, capacitación, evaluación, movilidad, desvinculación, remuneración e incentivos.
- b) Limitada profesionalización de la administración pública, en particular debido a la ausencia del principio de mérito y desempeño como factores de ingreso, permanencia y retención en el servicio. Así, se persiste en selecciones basadas en las características de la persona a ser elegida antes que en las características requeridas para el puesto.

- c) Ausencia de un servicio civil de carrera que promueva a través de sus servidores civiles la cultura de servicio público, orientada a mejorar la calidad de los servicios que se brindan al ciudadano.
- d) Sistema de compensaciones inequitativo a nivel interno (en comparación entre las entidades del Estado) y externo (brechas con el sector privado).
- e) Con excepción de algunas entidades, principalmente aquellas que contratan bajo el régimen privado, las capacidades de gestión de recursos humanos son casi inexistentes en el Estado, lo cual hace complejo el tránsito de la mera administración de la planilla a la gestión del talento.
- f) La capacitación de los servidores públicos está principalmente orientada por oferta, sin identificación previa de la demanda, persistiendo aún la limitación del ejercicio de planificación para la priorización adecuada vinculada a las necesidades de las propias entidades, sumándose a ello la carencia de instrumentos que posibiliten el seguimiento de sus resultados e impacto.
- g) Falta de procesos de evaluación de desempeño que permitan, de un lado, promover una gestión pública orientada a resultados y a la satisfacción de los ciudadanos y, por otro, identificar con precisión las carencias de capacidades en el Estado para desarrollarlas y fortalecerlas.

Consideramos que, por el rol gravitante de la dirección pública respecto del servicio civil en general, debió incluirse en el PEI bajo comentario alguna referencia más explícita a la situación de la dirección o gerencia pública. Hubiera sido importante que se señalara la condición de dirección pública politizada en amplios espacios de la Administración Pública, lo que habría determinado mayor énfasis en objetivos de profesionalización en la capa directiva.

Mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva 263-2016-SERVIR/PE de fecha 28 de diciembre de 2016 se aprobó el Plan Estratégico Institucional 2017-2019, el mismo que considera cuatro objetivos estratégicos, tres de rectoría y uno de fortalecimiento institucional. Los objetivos estratégicos son los siguientes:

OEI 1: Promover un acceso más equitativo al servicio civil en las entidades públicas.

OEI 2: Impulsar el proceso de implementación de la Ley del Servicio Civil en las entidades públicas.

OEI 3: Fortalecer las capacidades de los servidores civiles en los tres niveles de gobierno.

OEI 4: Fortalecer la gestión institucional de SERVIR.

Como puede apreciarse continúa sin visibilizarse a nivel de objetivos estratégicos la dirección pública y su rol estratégico, considerándose subsumida dentro del servicio civil en general, lo que impide que se le conceda el respaldo y fortalecimiento adecuado a nivel institucional. Asimismo, de las 14 acciones estratégicas de este nuevo PEI, sólo una es explícita sobre dirección pública, la AEI 2.3 correspondiente al OEI 2: Incorporación a puestos directivos de manera meritocrática en las entidades públicas. Dicho esto, cabe relevar que se trata de una acción estratégica muy importante y que el mismo SERVIR ha priorizado como la tercera más importante.

En cuanto al nivel de acción cabe señalar que la última evaluación de indicadores de PEI difundidos son los que corresponden al 2015. En dicha evaluación se consideraban únicamente dos objetivos estratégicos específicos: OEE 1: Liderar el proceso de implementación de la Ley del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno con un resultado de cumplimiento

de 83.5%; y OEE 2: Desarrollar las competencias y funciones de SERVIR en el ámbito de la rectoría en materia del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, con un resultado de cumplimiento de 90.5%.

En cuanto a resultados es preciso mencionar la mejora en el índice de calidad de servicio civil del BID en el que se pasó de 14 puntos obtenidos en la evaluación del año 2004 a 29 puntos en la evaluación del año 2011. Cabe mencionar que tal como lo reconoce el propio informe, son dos las mejoras centrales que impactan en esta subida: la creación y funcionamiento de SERVIR y del Cuerpo de Gerentes Públicos. (Iacoviello, 2014, p. 4).

En la evaluación del año 2015, la mejora continua y se pasa a 41 puntos, superando por primera vez el promedio de la región que es de 38 puntos. En este caso se consolida el aporte del Cuerpo de Gerentes Públicos pero el factor determinante es la aprobación y reglamentación de la Ley del Servicio Civil, que contiene también la regulación del segmento directivo.

A nivel de resultados de satisfacción en “clientes” de SERVIR en lo referido al cuerpo directivo se puede mencionar el estudio realizado por Governa el año 2012 que incluyó:

Una encuesta con respecto a la satisfacción de los jefes de los gerentes públicos con una muestra de 21 jefes que han trabajado más de un año con 41 GGPP entre junio y julio del 2012: El 98% de las jefaturas se encuentran satisfechas con sus GGPP. Asimismo, esta consultora realizó una encuesta con el fin de conocer la satisfacción de los propios GGPP. El resultado fue que 91% de los Gerentes Públicos se encuentran satisfechos y muy satisfechos con la experiencia de ser GP.

Entre otros resultados podemos citar los siguientes: “La experiencia del CGP ha sido muy positiva en términos generales. Según información del Área de Monitoreo y Evaluación desde el 2012 el promedio de cumplimiento de metas institucionales, ha sido:

- 2012: 85% de GGPP superan el 75% de sus metas
- 2013: 94% de GGPP superan el 75% de sus metas (el promedio de estos GGPP es 94% del cumplimiento de metas)
- 2014: 97% de GGPP superan el 75% de sus metas (el promedio de estos GGPP es 100% del cumplimiento de metas)
- 2015: 95% de GGPP superan el 80% de sus metas (el promedio de estos GGPP es 100% del cumplimiento de metas).

SERVIR realiza desde el 2013 un concurso de Buenas Prácticas de Gestión presentadas por Gerentes Públicos. En el año 2013 se premiaron 5 experiencias exitosas; en el 2014 también hubo cinco ganadores.

El año 2015 hubo nueve ganadores y este año seis ganadores. Algunos ejemplos son los siguientes: en el Instituto Nacional Penitenciario existía una situación de cancelación o bloqueo de proyectos planteados por rechazo de la población. En el año 2013 se gestionaron y obtuvieron ocho licencias sociales para proyectos. Otro ejemplo es el del Gobierno Regional de la Libertad. Sobre la ejecución del gasto, en términos porcentuales, se obtuvo la cifra record de 83.1% en el 2013 respecto al año anterior (donde la ejecución fue de 48.1%). Otro ejemplo es la implementación del nuevo sistema de coordinación multisectorial para la gestión de la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) de la Presidencia del Consejo de

Ministros, la cual viene permitiendo el funcionamiento democrático, transparente e integrado del Estado.” (SERVIR, 2016d, p. 12).

Son también significativos los reconocimientos obtenidos por SERVIR a partir del Cuerpo de Gerentes Públicos entre los que destacan el primer lugar del premio Creatividad Empresarial 2014, categoría gestión pública nacional y el premio de OEA, IV Edición a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva, categoría Recursos Humanos de 2016.

Sin perjuicio de estos resultados alentadores, quedan pendientes aquellos que se deriven de la implementación de la Ley del servicio civil en la franja directiva y que es precisamente a los que el presente Trabajo de Investigación pretende contribuir.

3.2.2 Entorno Organizacional

El entorno de una organización lo conforma todo aquello que no es parte de la organización pero que son considerados elementos críticos que influyen o influirán en la organización y que pueden afectar su capacidad de respuesta ante la realidad problema.

Según Collerette y Schneider (1996) el análisis del entorno organizacional requiere estudiar tres elementos: Entorno inmediato, Entorno Intermedio y Tendencias Globales.

3.2.2.1 Entorno Inmediato

En una empresa el entorno inmediato está constituido por el mercado de mano de obra, competidores, capital, clientes, sindicatos, proveedores (Proulx, 2014, p. 49-50), que pueden

influir en el futuro cercano o lejano de la organización. En el caso de una organización pública resultaría pertinente rescatar de dichos elementos, con ciertas adaptaciones todos ellos, salvo el de competidores (por el principio de especialidad de las entidades públicas SERVIR no los tiene): “clientes”, mercado de trabajo, sindicatos, proveedores (consultores) y presupuesto (en vez de capital).

Como se ha señalado anteriormente, son sus “clientes” directos o inmediatos las entidades públicas y los servidores civiles. En el primer caso, las entidades públicas son receptoras de sus políticas y servicios y al mismo tiempo están obligadas a seguir las políticas y normas que sobre el sistema administrativo de gestión de Recursos Humanos dicte SERVIR en su condición de ente rector. A diferencia de lo que ocurre en relación con las empresas, en este caso los “clientes” no van a dejar de requerir las políticas o servicios de SERVIR como ente rector técnico normativo y están obligadas a seguir sus prescripciones.

Sin embargo, estar obligado a cumplir las normas no significa que efectivamente se cumplan. En los espacios que corresponden a características preburocráticas no es que no existan normas, es que aun existiendo, no pocos servidores públicos encuentran la manera de darles cumplimiento en lo formal mas no en su sentido. Pongamos por ejemplo los contratos administrativos de servicios-CAS, los mismos que se encuentran regulados por SERVIR y requieren de concursos para que un trabajador sea seleccionado y ocupe el puesto. Pues bien, es conocido que muchos de dichos procesos tienen apariencia de concurso pero el ganador está identificado antes de la convocatoria, incluso ya se encuentra prestando servicios en la entidad bajo la modalidad de locación de servicios en las

mismas funciones que corresponderán al puesto CAS. Coloquialmente al locador “le hacen el CAS”.

Este comportamiento de no pocas entidades de la administración pública, tendría impacto en la búsqueda de profesionalizar el segmento directivo con la Ley del Servicio Civil si es que SERVIR no pusiera “candados” que eviten la manipulación del sentido de sus directivas o no tuviera “músculo” para fiscalizar y sancionar las transgresiones. En cuanto a los candados, ya se han incluido al menos en las directivas que regulan los perfiles de directivos y en las que regulan los concursos. Por ejemplo, se ha establecido que los perfiles directivos deben adecuarse a los definidos por SERVIR en el Manual de Puestos Tipo o solicitar de manera fundada la excepción a SERVIR y en los concursos que lleven a cabo las entidades, SERVIR mantiene actuaciones clave: la convocatoria se hace en la plataforma de SERVIR y conforme al cronograma que éste apruebe; SERVIR se encarga de la evaluación de competencias, salvo que la entidad estuviera acreditada para ello; y a futuro, se encargará también de la aplicación de evaluaciones psicotécnicas.

Pero la capacidad fiscalizadora y sancionadora de SERVIR todavía está en construcción y su ausencia o debilidad podría tener un impacto negativo importante en la implementación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva. Esta capacidad fiscalizadora y sancionadora no solamente se requiere para los concursos sino también para verificar si los directivos seleccionados cumplen el perfil del puesto y si el perfil cumple con las prescripciones dictadas por SERVIR, además de lo concerniente a otros procesos del sistema administrativo de gestión de recursos humanos

De otro lado, la Ley del Servicio Civil ha considerado que las entidades le pueden solicitar a SERVIR que se encargue de todo el concurso de sus directivos y ya no sólo de algunas actuaciones. En este caso la entidad pública sí se comportaría típicamente como cliente de este servicio. Presumiblemente las entidades más clientelares no solicitarán a SERVIR hacer uso de esta posibilidad. Si fueran muchas las entidades que le soliciten a SERVIR encargarse de sus concursos, pudiera tener un impacto negativo si es que para dicha situación se excediera la capacidad operativa de SERVIR. Pero como decíamos, dada la gradualidad del proceso de tránsito hacia la Ley del Servicio Civil, si se programan adecuadamente los concursos y si se considera que las entidades clientelares no harán esta solicitud, es improbable que esa capacidad operativa se desborde. Recordemos que SERVIR se encarga con su propia capacidad operativa de concursos de Gerentes Públicos, en los que aplican miles de postulantes, de modo que cuenta con una capacidad instalada significativa para estos efectos.

En cuanto a los servidores civiles, individualmente considerados son receptores directos de las políticas y servicios de SERVIR, y también obligados a cumplirlas. No se cuenta con estudios de opinión entre servidores civiles sobre su percepción acerca de la reforma del servicio civil, pero presumiblemente, como en toda reforma, existe resistencia al cambio y ella debe ser tenida en cuenta.

Habría que añadir el rechazo de las organizaciones sindicales a todo intento de cambio de esta situación y a la inyección de capacidades gerenciales a partir de profesionales distintos de los trabajadores sindicalizados. Asimismo, la desconfianza generalizada que existe frente al Estado complica todo esfuerzo de gestión del cambio.

Las conversaciones con diferentes representantes e informantes del servicio civil del Perú sugieren que actualmente existe un nivel de incertidumbre entre los servidores públicos, así como preocupación respecto de su futuro. Parece que hoy en día los sindicatos en el Perú han iniciado su propia campaña de comunicación para persuadir a los servidores públicos para que no se adhieran al nuevo régimen. (OCDE, 2016, p. 229)

Las centrales sindicales que representan a los trabajadores públicos se han manifestado en general en contra de la Ley del Servicio Civil, conocida como Ley Servir.

Al parecer, la resistencia por parte de los sindicatos se debe a dos factores principales. En primer lugar, los sindicatos manifiestan su preocupación respecto al proceso de selección para los puestos del nuevo régimen. Argumentan que es injusto esperar que los servidores públicos actuales tengan que volver a pasar por concurso para tener sus puestos, sobre todo aquellos que están bajo el régimen que ya está congelado, a quienes podría no irles tan bien en comparación con personas más jóvenes y recién graduadas, quienes podrían estar mejor preparadas para los procesos de evaluación. Por otro lado, la segunda preocupación que han manifestado tener los sindicatos está relacionada a que perciben una reducción de la fuerza de los sindicatos como resultado de la nueva Ley del Servicio Civil. (OCDE, 2016, p. 229).

Las centrales sindicales han apoyado la interposición de demandas de inconstitucionalidad contra la Ley del Servicio Civil, considerando, entre otros argumentos, que la evaluación del desempeño que contiene la Ley es un pretexto para despidos masivos como ocurrió en la década de los noventa y que la

prohibición de la negociación colectiva en materia de remuneraciones que prescribía la Ley era contraria a la Constitución. El Tribunal Constitucional en general declaró infundadas las demandas de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley, pero en el caso de la prohibición de negociación colectiva en materia remunerativa sí declaró una inconstitucionalidad. En este caso determinó que no es constitucional una prohibición absoluta de la negociación colectiva en esta materia aunque sí consideró que podría regularse su ejercicio para no afectar una política de ordenamiento remunerativo y equilibrio fiscal. “un eventual reajuste de las remuneraciones de los servidores civiles no puede ser contrario al principio de equilibrio presupuestal reconocido en los artículos 77 y 78 de la Constitución.” (Fundamento 193). Por ello encargó al Congreso que dicte una legislación especial. (Tribunal Constitucional, 0025-2013-Pirre; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PUTC, 0017-2014-P1/1C, 2016)

La actuación de las centrales sindicales pudiera tener un impacto negativo sobre la implementación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva si es que no se cuida que al hacerlo se cumplan los ofrecimientos de cambio y mejora que la Ley supone: perfiles adecuados y razonables, mayor transparencia en los concursos, concursos realmente meritocráticos, evaluaciones del desempeño para elevar el rendimiento más que para desvincular, mejora de las remuneraciones, entre otras.

En cuanto al mercado de trabajo de donde SERVIR pudiera atraer talento, podemos decir que SERVIR no tiene, en general, dificultades para atraer talento joven, con el perfil requerido y que luego forma para el desarrollo de las labores. La dificultad que tiene SERVIR, como otras entidades de la administración pública, es más bien de retención de talento; existe una alta

rotación de profesionales referida a razones sobre todo remunerativas. El mercado de trabajo en el sector público paga más por funciones y responsabilidades del mismo nivel que lo que oferta SERVIR para el nivel gerencial y profesional. Si este aspecto no se corrige en el corto plazo pudiera tener un impacto en el adecuado desarrollo de las funciones y los desafíos que SERVIR tiene por delante.

En cuanto a proveedores, existen en el mercado nacional y sobre todo en el internacional, proveedores de consultoría en materias de recursos humanos en general y de servicio civil en particular que pudieran contribuir con SERVIR para la definición de políticas, herramientas o servicios, sin embargo, el recurso a consultores altamente calificados en esta materia se encuentra vinculado a contar con un presupuesto significativo. En su defecto, el recurso a expertos de alto nivel es posible a través del apoyo de agencias de cooperación internacional, organismos internacionales, bancos multilaterales, intercambio de experiencias con servicios civiles de otros países, entre otros. De tal manera que este aspecto de contar con el apoyo de expertos no supone una contingencia para que SERVIR logre su cometido en cuanto a la profesionalización del segmento directivo.

En relación con el presupuesto, desde el año 2013 en que se publicó la Ley del Servicio Civil, SERVIR ha visto incrementar su presupuesto, lo que le ha permitido preparar las normas, herramientas e instrumentos para el tránsito a la Ley del Servicio Civil, de modo que todas las normas y herramientas que dependen únicamente de SERVIR, ya se encuentran listas. No obstante, se aprecia con preocupación que en el presente año 2017 hay una reducción del presupuesto institucional de SERVIR, con relación al Presupuesto Institucional Modificado de

cierre del año 2016, lo que podría obedecer a diversas causas, entre ellas, la dificultad económica por la que atraviesa el país y en ese escenario, una mayor priorización de gastos que tengan impacto directo en la reactivación económica, en detrimento de reformas de mediano y largo plazo, como es el caso de la reforma del servicio civil. Esta situación debería revertirse puesto que, además de impactar negativamente en la competitividad del país y el desarrollo, una menor disponibilidad presupuestaria sí podría poner en riesgo la capacidad de SERVIR para liderar el proceso de tránsito hacia el régimen del servicio civil en el grupo de directivos,

Tabla N° 8
Presupuesto Institucional Modificado-PIM de SERVIR

PIM 2013	PIM 2014	PIM 2015	PIM 2016	PIM 2017
133.6 MM	144.8 MM	152.8 MM	158 MM	119.1 MM

Fuente: Elaboración propia

De otro lado, para que SERVIR pueda tener éxito en la implementación del servicio civil en la capa directiva se requiere que las entidades públicas puedan contar con presupuesto para el financiamiento del diferencial de las remuneraciones de los servidores civiles que migren al nuevo régimen del servicio civil por las más altas remuneraciones, en su caso. Dicho presupuesto no tiene que estar asignado en el presupuesto institucional de SERVIR, puede estar previsto dentro de la Reserva de Contingencia. Pero, contar con este presupuesto, dentro de los principios de gradualidad y responsabilidad fiscal, es un requisito indispensable para avanzar en la profesionalización de la capa directiva.

3.2.2.2 Entorno intermedio

El análisis del entorno intermedio de SERVIR implica analizar las relaciones o influencias críticas de organizaciones, normas y corrientes políticas y sociales o agencias de control sobre la organización (Proulx, 2014, p. 50).

Empezando por las influencias internacionales, cabe señalar que es muy importante el rol que han jugado y siguen jugando el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, y el Banco Interamericano de Desarrollo-BID y el que está empezando a desempeñar ahora la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico-OCDE.

El CLAD aprobó el año 2003 la Carta Iberoamericana de la Función Pública como un instrumento internacional destinado a ser tomado como referente de lo que es un servicio civil profesional. De hecho la referida Carta Iberoamericana ha servido de fuente de inspiración y marco de referencia de los múltiples esfuerzos de reforma de los servicios civiles de América Latina.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, que también fue suscrita por el Perú, ha influenciado la reforma del servicio civil peruano. Baste leer los considerandos del Decreto Legislativo 1023 que la cita expresamente o revisar el artículo 5 de dicha norma y comparar con los diversos subsistemas de recursos humanos que aparecen en la Carta como requerimientos funcionales de función pública.

La Carta contiene importantes previsiones sobre la función directiva que inspiran y guían la reforma del servicio civil en el segmento directivo.

Según el numeral 53:

(...) Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos. (CLAD, 2003, p.26)

De otra parte, en el numeral 54 señala:

Una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional exige arreglos institucionales que hagan posible:

- a) Una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión.
- b) Unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades a los directivos. Los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados.
- c) Un elenco de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad asumida, y derivados de la evaluación de los resultados de la gestión.
- d) Un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos. (CLAD, 2003, p. 26)

Asimismo, la referida carta, en el numeral 53, recomienda incorporar en la regulación de directivos lo siguiente:

Ya sea formando parte diferenciada de un mismo cuerpo normativo de función pública, o bien mediante un estatuto

específico, las regulaciones de la función directiva deberán incorporar:

- Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas.
- Reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.
- Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos.
- Reglas de permanencia que vinculen ésta a los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria.
- Incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional, a los resultados.

De otro lado cabe destacarse lo señalado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2010), en el que se lee:

La profesionalización de la función pública avanzó bastante en los últimos años. En este tema hay que destacar, primeramente, el aumento de los cargos ocupados por concurso o selección pública. Como consecuencia de esto, se redujeron en América Latina los niveles de patrimonialismo —aunque la lucha contra la lógica patrimonialista no se ha agotado en toda la región—. La ampliación de la meritocracia también ha significado que muchos gobiernos de la región están contratando personas más calificadas en términos de escolaridad y

capacidad técnica. La mayor relevancia que se ha dado a este tema se hace evidente en la publicación de un documento del CLAD específico sobre esta materia: la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). A partir de este texto, los países miembros se comprometen a fortalecer el proceso de profesionalización de la administración pública. De esta forma, pusieron el tema del perfeccionamiento de los recursos humanos de vuelta en la agenda de reformas, tema que muchas naciones habían dejado en segundo plano, luego de las primeras reacciones a la crisis fiscal de los Estados. Cabe enfatizar que, en el contexto actual, la profesionalización de la función pública no significa adoptar integralmente el modelo weberiano. Hay dos cuestiones nuevas que han sido planteadas a partir de los desafíos actuales. La primera es la necesidad de tener un modelo flexible de contratación de personal, capaz de dar mayor eficiencia y agilidad a la gestión pública, y de responder a la necesidad de la administración pública de tener diversos patrones organizacionales que le permitan responder a las demandas de los ciudadanos. Obviamente que la meritocracia estará presente en cualquiera de estos procesos de selección, pero lo que será diferenciado es la vinculación funcional con el Estado. (p. 9)

El año 2003 el BID empezó a aplicar el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de los Sistemas de Servicio Civil (Longo 2202c) instrumento elaborado con indicadores provenientes de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. El año 2004 se efectuó el primer diagnóstico institucional del servicio civil peruano, que desnudó las carencias que efectivamente tenía y en muchos casos tiene todavía, nuestro servicio civil. Entre 21 países, el servicio civil peruano ocupó el

puesto 17 obteniendo 14 puntos en promedio sobre 100. La publicación de este diagnóstico remeció un poco al gobierno peruano de ese entonces y como reacción se tomó conciencia de la necesidad de adoptar medidas para la mejora del servicio civil, promoviéndose la aprobación de la Ley Marco del Empleo Público el mismo año 2004.

El año 2011, el BID presentó un nuevo diagnóstico y el servicio civil peruano obtuvo 29 puntos sobre 100. Esta mejora que duplicó el puntaje respecto del año 2004 obedece principalmente a la creación y operación de SERVIR y del Cuerpo de Gerentes Públicos en apenas dos años de funcionamiento.

El año 2015 el BID hizo un nuevo diagnóstico obteniendo el servicio civil peruano 41 puntos sobre 100, superando por primera vez el promedio de la región. En este caso, los avances significativos estuvieron marcados por la consolidación de SERVIR, del Cuerpo de Gerentes Públicos y especialmente la aprobación de la Ley del Servicio Civil y sus Reglamentos y principales normas de desarrollo.

En cuanto al BID, podemos encontrar una buena síntesis de sus esfuerzos de promoción de políticas públicas para profesionalizar el servicio civil y de los avances conseguidos en el continente a lo largo de la última década, Cortázar et al. (2014), además de reflexionar sobre los avances y desafíos de los servicios civiles en general, pone énfasis en la profesionalización del segmento directivo:

El segmento directivo tiene una relevancia estratégica para las capacidades estatales. Tiene a su cargo funciones ejecutivas indispensables para el diseño y la implementación de las políticas públicas, y funciona como

mecanismo articulador entre los políticos electos y la administración pública. Además de su relevancia estratégica, la adecuada gestión del segmento directivo requiere establecer un equilibrio entre los atributos de calidad del sistema de servicio civil: responsabilidad (ante las autoridades electas, de manera que las políticas respondan al mandato otorgado por los ciudadanos), autonomía (frente a los intereses políticos y de los grupos de poder, a fin de resguardar la neutralidad de la acción del Estado y garantizar los derechos ciudadanos ante la posible arbitrariedad de los gobernantes) y capacidad técnica (indispensable para ejercer adecuadamente la función ejecutiva). (pp. 78-79)

El libro sostiene que es una necesidad profesionalizar el segmento directivo, introduciendo el mérito para garantizar la capacidad técnica, pero buscando equilibrios con mecanismos que hagan viable el alineamiento de los directivos con las prioridades programáticas que derivan del mandato político.

“Un “servicio civil”: profesional no es una opción, es una necesidad”, señala Carlos Santiso, Jefe de la División de Capacidad Estatal en el Estado del BID. Considera que en esa búsqueda el Perú va en buen camino:

En Perú, la Ley del Servicio Civil es un gran logro y ha dado un gran paso para este objetivo. Su implementación en los próximos años es una enorme oportunidad de hacer realidad la meritocracia en la práctica en toda la administración pública, tanto en los órganos del gobierno nacional como en los gobiernos regionales y municipales. Perú ya ha venido demostrando que es posible implementar la meritocracia en el nivel directivo a través del cuerpo de gerentes públicos. (Loayza, 2015)

Tanto las orientaciones del CLAD como del BID ejercen una influencia positiva sobre la organización, pues su posición es favorable a los esfuerzos que realiza SERVIR para profesionalizar la capa directiva. O mejor dicho, los esfuerzos de SERVIR están alineados con los estándares y las orientaciones que el CLAD y el BID vienen proponiendo a los países de América Latina desde hace más de una década.

A fines del año 2014 se aprobó el Programa País Perú con la OCDE y por tanto el Estado peruano hizo explícita su intención de incorporarse a este importante foro de integración. La OCDE cuenta con elevados estándares en todos los campos y parte de ellos están referidos al servicio civil. Si pretendemos acceder a este importante espacio debemos alinearnos con dichos estándares de desarrollo. (SERVIR, 2016a, p. 15)

En ese sentido, un énfasis para la mejora de los servicios civiles y la gestión de los recursos humanos se encuentra relacionado con la gestión de los Ejecutivos Senior.

Enfocar la profesionalización en un segmento directivo diferenciado es una innovación relativamente reciente en la agenda de modernización del Estado. Estados Unidos fue el primer país en adoptarla mediante el Senior Executive Service en 1979. Desde entonces, más del 75% de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha introducido un segmento directivo formalmente diferenciado. (Lafuente, Manning, & Watkins, 2012, citados por Cortázar et al., 2014, pp. 78-79).

Tal como señala Jiménez (2009), buena parte de los países de la OCDE cuentan con dirección pública institucionalizada. (p. 18).

De acuerdo con Gerson (2015a), de los 34 países integrantes de la OCDE, en lo referido a la estabilidad o permanencia de los directivos públicos ante cambios de gestión, cuando hay un cambio de gobierno, 13 países reportan cambios en el más alto nivel de funcionarios, 9 en el segundo nivel y sólo 3 países en el tercer nivel, lo que contrasta con nuestra administración en que usualmente cambian todos los puestos directivos y jefaturas incluso más allá del tercer nivel organizacional (p. 6).

Así mismo, Gerson (2015b), menciona que 25 países cuentan con grupos separados de *Senior Civil Service*, 22 países ponen un mayor énfasis en la gestión de su rendimiento, 19 los seleccionan con un proceso de selección más centralizado y 15 de ellos definen las competencias de sus perfiles de forma centralizada (p. 8).

Es importante tener en cuenta que el Informe de Gobernanza que es uno de los informes que la OCDE ha presentado al Estado peruano con recomendaciones para su alineamiento con los estándares de los países de la OCDE, no contiene mayores reparos respecto de los avances realizados por SERVIR, sino que más bien señala que en lo referido a la reforma del servicio civil “se está en buen camino”.

El PGR (Estudio sobre la Gobernanza Pública) felicita al Perú por su agenda para la reforma del manejo de los recursos humanos y recomienda que el Perú continúe con su implementación a nivel nacional y en los niveles de gobierno subnacional para fortalecer la calidad y

desempeño del servicio civil central (sic) en el diseño y entrega de servicio de manera efectiva y eficiente para los ciudadanos y empresas en todas las regiones del país. (OCDE, 2016, p. 3)

Más bien contiene recomendaciones para respaldar institucionalmente los esfuerzos que desde el ente rector se puedan impulsar.

En teoría, la aspiración y el compromiso para incorporarnos a la OCDE debería implicar un respaldo a los esfuerzos de profesionalización del segmento directivo, y ello significaría una influencia positiva para la organización rectora.

A nivel nacional las organizaciones públicas más importantes y de mayor influencia sobre SERVIR son la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas.

La Presidencia del Consejo de Ministros es a la que SERVIR se encuentra adscrito y es significativo que haya venido contando con dos representantes en el Consejo Directivo de SERVIR, uno de ellos por razón de su cargo que es el Secretario de Gestión Pública y el otro usualmente quien se ha desempeñado como Jefe de Gabinete de Asesores de PCM o Secretario General.

El Ministerio de Economía y Finanzas es el Sector del Poder Ejecutivo al que le corresponde planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1023, norma de creación de SERVIR, le corresponde al Director

General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas asiente en el Consejo Directivo de SERVIR.

Asimismo, el MEF ha creado dentro de su estructura orgánica la Dirección General de Recursos Públicos, como el órgano de línea encargado de realizar el análisis financiero y técnico sobre las políticas en materia de remuneraciones, compensaciones económicas, beneficios económicos y de las pensiones de los regímenes contributivos atendidos por el Estado que impliquen el uso de recursos públicos, conforme a las leyes de la materia y de proponer medidas en estas materias. De modo, que se constituye en un interlocutor necesario en todo lo referido a la valorización de puestos, dimensionamiento de las entidades y determinación de las remuneraciones de los servidores civiles en general y de los directivos públicos en particular.

En atención a que muchas de las opciones que se pueden tomar en materia de recursos humanos en el Estado involucran recursos públicos, la influencia del MEF es muy importante. De hecho, Juan Carlos Cortázar ha documentado que intentos de reforma del servicio civil anteriores a la iniciada el año 2008, fueron bloqueados por el MEF y que la reforma en curso logró avanzar, porque “superó el veto fiscal” de dicho ministerio (Cortázar, 2014, pp. 7-8).

A nivel normativo la influencia más importante es sin duda la de la Ley del Servicio Civil, que dispone la incorporación gradual de la administración pública al nuevo régimen unificado del servicio civil.

La Ley del Servicio Civil define al directivo público como “el servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica,

programa o proyecto especial” (Ley N° 30057, 2013, art. 3, inciso b). Señala que el “directivo público tiene funciones de organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo; vela por el logro de los objetivos asignados y supervisa el logro de metas de los servidores civiles bajo su responsabilidad.” (Ley N° 30057, 2013, art. 58).

La Ley establece en relación a la incorporación de los directivos públicos que:

El ingreso a un puesto directivo público se realiza por concurso público de méritos realizado por cada entidad, cumpliendo con el perfil del puesto respectivo. En el caso de los servidores de confianza, aun cuando no se requiere concurso, deben cumplir con el perfil establecido para el puesto. (Ley N° 30057, 2013, art. 59)

La selección de directivos públicos de acuerdo con la Ley es realizada por la propia entidad, sin perjuicio que se faculta la delegación a SERVIR para que se encargue de la selección de directivos (Ley N° 30057, 2013, art. 60).

La incorporación de directivos públicos guarda relación con el límite de puestos directivos de confianza a que se refiere la Ley y que prescribe que sólo el veinte por ciento (20%) de los directivos públicos existentes en cada entidad pública puede ser ocupado por servidores de confianza, respetando el porcentaje previsto en el artículo 77 de la Ley.

Mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva, Servir establece otros límites en consideración al número total de servidores civiles previstos en el cuadro de puestos de la entidad (CPE), así como a la naturaleza o funciones de la entidad, entre otros factores. (Ley N° 30057, 2013, art. 64).

La incorporación de puestos directivos puede hacerse “para desempeñar puestos hasta el tercer nivel orgánico consecutivo de la entidad. Mediante resolución del titular de Servir se pueden establecer excepciones a esta regla, en función del número de niveles organizativos de la entidad, el número total de servidores de la entidad o la naturaleza de las funciones de la entidad.” Como se verá más adelante, SERVIR ha hecho uso de esta prerrogativa al definir, conforme a su modelo de gestión del grupo de directivos públicos, en qué tipo de entidades puede haber directivos públicos hasta el tercer nivel organizacional y en qué tipo de entidades el tercer nivel organizacional es ocupado por jefes de la carrera.

Sobre la contratación de directivos públicos la Ley establece que los directivos públicos son designados por un período de tres (3) años, renovables hasta en dos (2) oportunidades, con excepción de quienes ejerzan la titularidad de entes rectores de sistemas administrativos, a los que no se aplica el límite de renovaciones” y que están “sujetos a un período de prueba no menor de tres (3) ni mayor de seis (6) meses y a la evaluación anual de cumplimiento de metas de carácter institucional. (Ley N° 30057, 2013, art. 60)

La Ley incluye obligaciones de los directivos públicos, que sintetiza de la siguiente manera:

- a) Lograr las metas establecidas para el período de su designación, dentro de las circunstancias y recursos existentes, y rendir cuenta de ello.
- b) Realizar las acciones y los procesos propios de su cargo con eficiencia, efectividad y transparencia. (Ley N° 30057, 2013, art. 61)

Un punto importante que contiene la Ley en relación con los directivos públicos es el referido a la evaluación de su desempeño. Sobre el particular señala que la evaluación de desempeño de los directivos públicos se centra en la verificación y calificación del cumplimiento de metas definidas para el directivo público en el período de gestión, así como en la identificación de brechas de conocimientos y habilidades. Es anual e incluye a quienes están sujetos a la condición de confianza. Los tipos de evaluación asociados al cumplimiento de la función son la medición del logro de metas y la medición de competencias. Si el directivo público no logra cumplir con las metas establecidas para la evaluación, de acuerdo con los criterios previstos en las normas reglamentarias, la entidad da por concluida la designación. (Ley N° 30057, 2013, art. 3, inciso b)

En cuanto a la conclusión del vínculo del directivo público, la ley enumera las siguientes causales:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 49 de la presente Ley, la condición o calidad de directivo público concluye por:

- a) Incumplimiento de metas, según lo establecido en los artículos 61 y 62 de la presente Ley.
- b) Vencimiento del plazo del contrato.
- c) Asunción de cargo de funcionario público o de servidor de confianza.

El término por estas causales no da lugar a ninguna medida compensatoria ni indemnización a favor del directivo público, salvo aquellas establecidas en la presente Ley. (Ley N° 30057, 2013, art. 63)

Podemos decir que a nivel normativo, se cuenta con una influencia determinante pero al mismo tiempo favorable en la Ley del Servicio Civil para contar con un servicio civil profesional en la capa directiva.

Por otra parte, en cuanto a las corrientes políticas que pueden influenciar en la organización, debemos señalar que en la gestión pública la política tiene sin lugar a dudas un influjo que puede ser determinante, sobre todo respecto de reformas de mediano plazo. A este nivel podemos señalar como referente las ofertas de campaña electoral reciente. Los dos candidatos presidenciales que pasaron a la segunda vuelta consideraron positiva la Ley del Servicio Civil, sin perjuicio de observar que había que hacerle algunos ajustes y cautelar que en su implementación se respeten los derechos de los trabajadores. En el mismo sentido se pronunció el Presidente del Consejo de Ministros con ocasión de su presentación ante el Congreso para pedir el voto de confianza: “Analizaremos los avances en la implementación del servicio civil, y aseguraremos que esa reforma acompañe la implementación de los ejes prioritarios del gobierno.” (Zavala, 2016, p. 47).

Ya iniciado el gobierno, algunos especialistas y líderes de opinión han expresado preocupaciones pues advierten que el proceso de tránsito hacia la Ley del Servicio Civil avanza lentamente. (Martínez, 2016; De Althaus, 2016). Sin perjuicio de ello, el entonces Presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala, en su momento, ha señalado públicamente en una entrevista televisiva el respaldo a SERVIR y a la meritocracia, con ciertos cambios y ajustes. (Harada, 2016).

Sin duda que contar con el respaldo político del gobierno resulta fundamental para avanzar de modo firme, aunque gradual, en la

implementación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva y que su ausencia tendría impacto negativo en el logro de los fines de SERVIR en esta materia.

Más bien otras tendencias políticas como la izquierda aglutinada en el llamado Frente Amplio, Acción Popular y el Partido Aprista Peruano, se manifestaron en contra de la Ley del Servicio Civil. Resulta paradójica la posición de este último pues durante su gobierno se creó SERVIR y se dio inicio a la reforma del servicio civil de la que la Ley del Servicio Civil es continuación y profundización. No se advierte que estas posiciones políticas pudieran bloquear el avance de la reforma del servicio civil si como hemos señalado anteriormente, esta se implementa de forma adecuada y al mismo tiempo se mantiene el respaldo de las bancadas que representan a las dos fuerzas políticas que llegaron a la segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales.

En cuanto a corrientes sociales, cabe destacar que se ha generado una corriente de opinión respecto de la necesidad de mejorar la institucionalidad del país y que para ello es necesario contar con carrera pública y meritocracia.

De acuerdo con una encuesta de opinión llevada a cabo por IPSOS, el 71% de ciudadanos enterados de la existencia de la reforma del servicio civil la aprobaban y cuando se les informaba de los elementos de la reforma, la aprobación subía a 87% (IPSOS, citado por SERVIR, 2015c).

Siempre la opinión pública ha tenido mucha influencia respecto de las políticas públicas, pero creo que podemos sostener que con la aparición de internet y las redes sociales, esta influencia es hoy mayor que nunca. De modo que contar con el respaldo

de la opinión pública es una influencia positiva para la organización. Sin embargo, preocupa que sólo uno de cada cuatro ciudadanos estuviera enterado de la reforma. (IPSOS, citado por SERVIR, 2015c).

De otro lado, resulta significativo que entre las propuestas contenidas en el Informe Final de la Comisión Presidencial de Integridad, se encuentre la de “fortalecer el servicio civil” como una medida para luchar contra la corrupción. En la medida que se logre asociar la reforma del servicio civil en la capa directiva con la lucha contra la corrupción, que es una aspiración central para la ciudadanía pues constituye el segundo problema más importante del país, se podrá fortalecer esta influencia favorable para la profesionalización de la dirección pública.

En cuanto a la influencia del control gubernamental respecto de SERVIR podemos decir que esta es no poco importante. De acuerdo con el Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos de SERVIR “El derecho a ‘gestionar’ de los directivos públicos implica cederles en la esfera gerencial cierto margen de discrecionalidad a cambio de la responsabilidad asumida por estos en la consecución de resultados.” (SERVIR, 2016, p. 33). Por ello es que se señala que los “sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan sobre los resultados” (CLAD, 2003b, p. 54, citado por SERVIR, 2016, p. 51).

Sin embargo, si la Contraloría mantuviera respecto de los directivos un sistema de control, como el tradicional, en el que predomine de forma absoluta el principio de legalidad y el cumplimiento de la formalidad con prescindencia de los resultados, se afectaría este elemento nuclear para que la Dirección o Gerencia Pública funcione. Recordemos que de

acuerdo con el contexto nacional o regional de la gerencia pública contenido en el perfil genérico elaborado por SERVIR y vigente (SERVIR, 2016), los directivos públicos perciben a la Contraloría con un rol amenazante. No obstante, un signo alentador son las declaraciones del nuevo Contralor General de la República sobre refundar el sistema nacional de control, el énfasis en que el control “deje gestionar a los gestores honestos”, en las auditorías de desempeño y en el aspecto preventivo. (Shack, 2017).

3.2.2.3 Tendencias globales

En este acápite se analiza el entorno más global de la organización como por ejemplo el referido a al impacto de la evolución tecnológica, tendencias mundiales, valores, demografía, economía. (Proulx, 2014, pp. 51-52).

La evolución tecnológica es un dato de la realidad hodierna, tiene y cada vez tendrá mayor impacto en la relación que el Estado establece con ciudadanas y ciudadanos y ello influencia en cómo los directivos públicos gestionarán las políticas y servicios públicos.

El impacto que tendrá esta tendencia sobre SERVIR se orientará a la necesidad de insistir en determinados comportamientos de las competencias de los directivos públicos, tales como en liderazgo participativo; en vocación de servicio, la empatía; y en la orientación a resultados, la orientación al ciudadano; así como la innovación y creatividad. Se trata de una tendencia que implica más un remodelamiento o reperfilamiento de los directivos pero que no implica una amenaza o influencia negativa.

Respecto de tendencias mundiales una de ellas es la referida a la búsqueda de los países de una mayor competitividad. Podemos definir la competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país, la cual, a su vez, condiciona el nivel de prosperidad de sus habitantes (Cann, 2016).

El Foro Económico Mundial precisamente mide los índices de competitividad de los países en base a 12 pilares, uno de los cuales es el de las instituciones. La calidad de las instituciones tiene una influencia significativa por tanto en la productividad, y a su vez en la prosperidad de un país.

De acuerdo con el WEF el Pilar de Instituciones engloba el marco legal y administrativo en el cual se produce la interacción entre las personas, las empresas y el gobierno para generar riqueza. Este marco influye sobre las decisiones de inversión, la organización de la producción y la forma como se distribuyen los beneficios y se cargan los costos de las políticas y estrategias de desarrollo. Incluye también la actitud del gobierno hacia los mercados, las libertades y la eficiencia de sus operaciones. La burocracia, excesivas regulaciones, corrupción, deshonestidad, falta de transparencia y la falta de independencia del sistema judicial imponen costos significativos a los negocios y hacen más lento el proceso de desarrollo. Otro factor considerado, es el manejo apropiado de las finanzas públicas. También se mide la transparencia del sector privado, a través del uso de estándares, así como de prácticas de auditoría y contabilidad que aseguren el acceso a la información de manera oportuna.

El pilar de instituciones se subdivide en dos, instituciones públicas y privadas.

En cuanto a instituciones públicas los cinco subpilares son: Derechos de propiedad, seguridad, ética y corrupción, influencia indebida y desempeño del sector público. Al menos los tres últimos sub pilares se relacionan con la realidad problema del presente Trabajo de Investigación.

En cuanto a instituciones privadas, los sub pilares son dos: ética corporativa y rendición de cuentas.

Los países buscan mejorar su competitividad, para hacerlo deben contar con instituciones de calidad. La búsqueda de una mayor institucionalidad particularmente en el ámbito público, es una necesidad que se enmarca en la tendencia global de la búsqueda de competitividad del país.

Según el reporte del Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial 2016-2017, el Perú se ubicaba en el puesto 67 entre 140 economías. Pero en lo referido al pilar de instituciones, ocupábamos el puesto 106. Y si nos referimos al subpilar de instituciones públicas el puesto que ocupábamos es el 117. Está marcada debilidad institucional representa un desafío urgente para elevar nuestra competitividad. Resulta útil contrastar dicha situación con el pilar de Ambiente macroeconómico, en el que ocupamos el puesto 33. (World Economic Forum , 2017)

El posicionamiento de la competitividad y la necesidad de incrementarla para el país puede representar una influencia positiva para SERVIR, por cuanto la profesionalización del servicio civil es clave para mejorar el pilar de instituciones.

Otras tendencias mundiales a tener en cuenta son las referidas a la globalización y su fuerza inversa, el fortalecimiento de los

nacionalismos. En efecto, la globalización es un hecho, sostenido por los medios de comunicación que nos permiten conocer en tiempo real lo que sucede al otro lado del mundo, pero en los últimos años se ha venido posicionando un fenómeno de contracorriente consistente en nacionalismos, que se evidencian por ejemplo en el Brexit o el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos. Todavía es muy pronto para definir el tipo de influencia que estas tendencias pudieran tener en SERVIR y en su rol respecto de la reforma del servicio civil, más allá de estar atento y vigilante a los desafíos que se puedan presentar.

En cuanto a la importancia que los valores tienen en la organización, podemos afirmar que ésta es alta. Ya señalábamos anteriormente la percepción que los propios trabajadores de SERVIR tienen respecto de los valores de la institución con un 90% de satisfacción. SERVIR ha definido en sus instrumentos de gestión que sus valores son Responsabilidad, Excelencia, Vocación de Servicio y Trabajo en Equipo. Sin embargo, es probable que en la respuesta antes citada del clima laboral el indicador de satisfacción vaya más allá de estos valores institucionales y se refiera también a la integridad. De cualquier modo, la importancia de los valores para los trabajadores constituye un activo que influirá positivamente en la forma en que SERVIR podrá emprender las acciones que su rol requiere.

Sin perjuicio de lo señalado hay dos enfoques asociados con valores que tendrán influencia en SERVIR y en la forma en que implemente la dirección pública en el país. Se trata de los enfoques de género y de interculturalidad. Respecto del primero, es importante señalar que existe una brecha de presencia de mujeres en puestos directivos, todavía menor del 30% y

asimismo, existe una brecha salarial de 16% en las retribuciones que las mujeres perciben por igual trabajo en relación con los hombres (SERVIR, 2017). A este respecto es de destacar que SERVIR ha venido prestando atención a esta dimensión y cada año presenta su informe sobre *la Mujer en el Servicio Civil Peruano* y en relación con la participación de mujeres en puestos directivos, presentó el estudio *La mujer en puestos gerenciales: la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos* (SERVIR, 2016e).

En relación con la brecha salarial, SERVIR ha trabajado con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables el Decreto Supremo N° 068-2017-PCM para diagnosticar en cada entidad pública la brecha salarial de modo de poder enfrentar sus causas. El enfoque de género cualificará la forma en que SERVIR implemente la dirección pública garantizando igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y en las acciones afirmativas que instaure para promover una mayor presencia de mujeres en puestos directivos.

En relación con el enfoque de interculturalidad, particularmente significativo en un país con tanta riqueza intercultural, es de destacar que esta institución también ha aprobado el *Plan de acción para la implementación transversal del enfoque intercultural en los procesos priorizados de SERVIR* (SERVIR, 2016c). Este enfoque influirá en SERVIR al momento de implementar la dirección pública garantizando que no se discrimine a nadie por aspectos que atañen a su origen y creencias culturales.

Asimismo, en el caso de ambos enfoques demandará de SERVIR la capacitación y formación de los directivos de modo que los incorporen en su gestión.

En cuanto a la demografía, cabe señalar que hasta el año 2038 (Díaz, 2016) el Perú gozará del llamado bono demográfico derivado de la juventud de su PEA, sin embargo, la tendencia hacia el envejecimiento demográfico es irreversible de modo que en un mediano plazo influirá de forma determinante en las decisiones de política pública. Pero de momento no es una influencia determinante para SERVIR en cuanto a la dirección pública.

Finalmente, en lo que respecta al contexto económico del país, íntimamente ligado con la economía internacional, en un contexto de desaceleración económica y de crisis internacional, resulta muy relevante que se garantice el crecimiento económico a través del incremento de la inversión privada y pública. Pues de lo contrario, no se contará con los recursos económicos necesarios para financiar la implementación de la Ley del Servicio Civil en el segmento directivo.

3.2.3 Análisis FODA

Para complementar el diagnóstico organizacional de SERVIR, a continuación, realizaremos brevemente un análisis FODA, *Fortalezas y Debilidades, así como Oportunidades y Amenazas*, para la implementación del modelo de directivos.

3.2.3.1 Debilidades:

SERVIR es un organismo público del Gobierno Nacional adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, como tal no tiene la misma fuerza y respaldo político que si se tratara de un Ministerio de Administración Pública, como sucede en otros países que cuentan como titular con un ministro con mayor cercanía a la Presidencia de la República. Asimismo, la

implementación de reformas tan amplia requiere involucrar a más actores políticos de alto nivel. En tal sentido, la OCDE recomienda que “SERVIR podría entrar en el ámbito del Vice Ministro de Estrategia y Modernización (...) bajo la PCM y que agruparía a las entidades de la PCM encargadas del establecimiento de estrategias nacionales, incluyendo CEPLAN, la SGP y la Secretaría de Descentralización.” (OCDE, 2016, p. 240). Aun tratándose de una propuesta discutible, da cuenta de una suerte de debilidad institucional de SERVIR para comprometer e involucrar a los altos niveles del Estado en la reforma.

El Informe de Gobernanza de la OCDE en esa misma línea hace referencia a la experiencia de Irlanda y en tal sentido recomienda que SERVIR debería “contar con el apoyo de un directorio administrativo para comprometer a los altos directivos como aliados en el proceso y asignar responsabilidad colectiva para el éxito de su implementación. (OCDE, 2016, p. 240).

La OCDE, si se lee entre líneas, sugiere la necesidad de SERVIR de contar con apoyo político, y en tal sentido, su fragilidad si no lo tiene: Recomienda “Asegurar el apoyo político para la implementación de la nueva Ley del Servicio Civil.

Después de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2016, será importante que el gobierno entrante entienda el profundo valor que estas reformas tienen para el país y que las apoyen sostengan (sic) con toda su fuerza.

Esto implica reconocer públicamente la importancia de continuar las reformas que le dan a SERVIR los recursos para diseñar, apoyar y monitorear adecuadamente el proceso de implementación, y asegurar el poder para monitorear el progreso

y observar el cumplimiento de la nueva legislación y regulaciones.” (OCDE, 2016, p. 240).

Esta debilidad supone la necesidad imperiosa de gestionar y obtener el respaldo político necesario, probablemente acogiendo alguna de las precitadas recomendaciones de la OCDE.

3.2.3.2 Fortalezas:

Una primera fortaleza es la propia existencia de la Ley del Servicio Civil y su reglamentación, que contiene una regulación del grupo de directivos públicos de la Ley del Servicio Civil basada en el mérito y la profesionalización.

“Un desafío clave de la modernización del sector público en el Perú en los próximos años será la cuidadosa aplicación de la ley, que será supervisada por la autoridad central de gestión de recursos humanos, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Estas reformas una vez implementadas, colocarán al servicio civil de Perú en el camino hacia la convergencia con los servicios civiles de alto desempeño de los países de la OCDE.” (OCDE, 2016, p. 207).

Otra fortaleza general es la experiencia que tiene SERVIR a partir de la gestión del Cuerpo de Gerentes Públicos. “SERVIR ha acumulado experiencia en la gestión del CGP y la aplicará a un nivel mucho mayor cuando se implemente la nueva Ley del Servicio Civil. “ (OCDE, 2016, p. 225). El BID considera que el Cuerpo de Gerentes Públicos ha generado “buenas prácticas”, como por ejemplo en la definición de competencias y en la selección. (Iacoviello, 2014, p. 26-28).

Otro de los desafíos importantes en la implementación del modelo de directivos públicos de la Ley del Servicio Civil es el desarrollo de perfiles de puestos, levantados de manera técnica, a fin de evitar que los perfiles sean dirigidos a la selección de

una persona previamente escogida. En ese sentido, la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública cuenta con experiencia en la elaboración de perfiles de puestos directivos levantados para puestos tipo de Gerentes Públicos, tanto de línea como de asesoramiento y apoyo, que le ha sido útil para la elaboración de perfiles de puestos tipo incluidos en el Manual de Puestos Tipo⁵, y le va a ser útil para brindar asistencia técnica a las entidades al momento que elaboren sus perfiles específicos, así como para discernir si están contaminados.

En el siguiente gráfico puede apreciarse la evolución en la elaboración de perfiles de puestos tipo de Gerentes Públicos por parte de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública al cierre de 2015, lo que evidencia su experiencia en la materia. Cabe señalar que cada uno de estos 69 perfiles de puestos tipo puede hacerse concreto en numerosos perfiles de puestos específicos. Digamos por ejemplo el perfil de Gerente de Administración, se hace concreto en unos 1,500 puestos específicos de Gerente de Administración. Los perfiles de puestos tipo de Gerentes Públicos son referentes para los perfiles específicos que elaboran las entidades públicas.

⁵ Manual de puestos tipo aprobado por Directiva 001-2015-GPGSC y sus modificatorias.

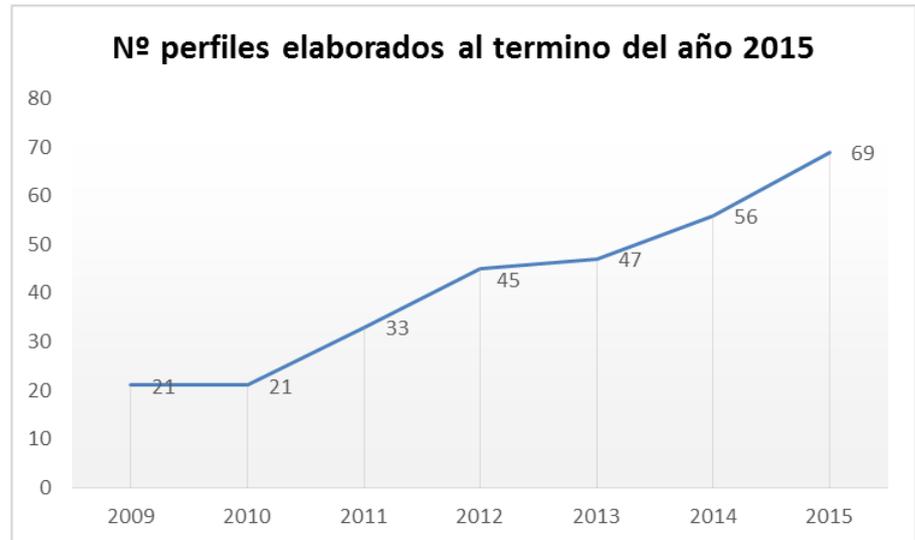


Figura N° 4. Perfiles elaborados al término del año 2015

Es importante mencionar que la fortaleza de SERVIR en la elaboración de perfiles de puestos ha sido útil en la definición de los perfiles por puestos tipo contenidos en el Manual de Puestos Tipo aprobado por SERVIR.

Estos perfiles contienen, al igual que en el caso del Cuerpo de Gerentes Públicos, un set de competencias genéricas, lo que ha sido destacado por la OCDE: “El modelo de competencias propuesto por SERVIR para el desarrollo de los directivos superiores es otro enfoque que se está volviendo cada vez más común entre los países de la OCDE” (OCDE, 2016, p. 227). Más adelante señala:

La gestión de competencias ya está siendo propuesta para el reclutamiento y selección de los gerentes públicos, lo cual es una oportunidad excelente para desarrollar habilidades y conocimiento en esta forma moderna de gestión de la fuerza laboral antes de expandirse a un grupo más amplio en las siguientes fases. (OCDE, 2016, p. 239).

Además de la experiencia en la elaboración de perfiles, otra fortaleza de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública es la gestión de procesos de selección de directivos, específicamente de gerentes públicos, pero utilizando herramientas de selección hoy previstas para los directivos públicos. No debemos olvidar que la regulación del segmento directivo de la nueva Ley del Servicio Civil se basa en la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos. Esta fortaleza es importante porque habrá que dar asistencia técnica a las entidades para que gestionen sus procesos de selección y para que lo hagan de forma meritocrática. Además, la propia Ley del Servicio Civil ha previsto la opción que las entidades deleguen a SERVIR la realización de los procesos de selección.

En el siguiente gráfico puede apreciarse el número de procesos de selección realizados, así como el número de postulantes por proceso. En total, entre todas las convocatorias se registran 40 515 postulaciones.

Tabla N° 9
Ratios procesos de selección

N° de Convocatoria	N° de Vacantes	N° de Postulantes	N° de Seleccionados	Ratio Postulantes / Vacantes	Ratio Postulantes/ Seleccionados
Primera convocatoria	30	2,163	49	72.10	44.14
Segunda convocatoria	25	3,529	30	141.16	117.63
Segunda convocatoria (Garantía)	6	890	9	148.33	98.89
Tercera convocatoria	50	2,522	60	50.44	42.03
Tercera convocatoria (Garantía)	14	638	11	45.57	58.00
Tercera convocatoria (Segunda Garantía)	3	219	4	73.00	54.75
Cuarta convocatoria	25	1,624	28	64.96	58.00
Cuarta convocatoria (Garantía)	7	795	8	113.57	99.38
Quinta convocatoria	29	5,310	37	183.10	143.51
Sexta convocatoria	70	5,015	55	71.64	91.18
Séptima Convocatoria (ENAP)	130	3786	73	29.12	51.86
Primer Simplificado	22	528	63	24.00	8.38
Octava Convocatoria	23	543	12	23.61	45.25
Novena Convocatoria	60	790	35	13.17	22.57
Décima Convocatoria (ENAP)	50	1059	20	21.18	52.95
Undécima Convocatoria	40	2171	27	54.28	80.41
Segundo Simplificado	100	911	40	9.11	22.78
Décimo Segunda Convocatoria	100	628	72	6.28	8.72
Décimo Tercera Convocatoria	83	2398	38	28.89	63.11
Décimo Cuarta Convocatoria	50	835	33	16.70	25.30
Décimo Quinta Convocatoria	100	4161	66	41.61	63.05

FUENTE: SERVIR

Cabe señalar que otra fortaleza es la experiencia de veeduría independiente. Los 15 procesos de selección realizados han contado con la veeduría de la Asociación Civil Transparencia.

Un indicador proxy de la calidad de los procesos de selección es la superación de periodo de prueba. A continuación se presenta un cuadro con los porcentajes de superación de periodo de prueba de los Gerentes Públicos entre los años 2009 y 2015⁶.

Tabla N° 10
GGPP que superan periodo de prueba

Año	N° de GGPP que no pasa periodo de prueba	N° de GGPP que pasa periodo de prueba	Total	Porcentaje que pasó periodo de prueba
2009	5	30	35	85.7%
2010	4	35	39	89.7%
2011	5	58	63	92.1%
2012	1	122	123	99.2%
2013	8	69	77	89.6%
2014	6	82	88	93.2%
2015	7	112	119	94.1%

Fuente: SERVIR

Otro indicador de la calidad de los procesos es la percepción de meritocracia de las mismas. En encuestas aplicadas por la Asociación Civil Transparencia, en el segundo y cuarto procesos de selección de Gerentes Públicos, así como en los dos procesos de selección correspondientes a la garantía del tercer proceso de selección, el 97.4% de los postulantes que acceden

⁶ Para la elaboración de este cuadro se ha tomado en cuenta los GGPP que no superaron los 90 días desde que iniciaron funciones, aunque formalmente hubieran superado el periodo de prueba.

a la última etapa del proceso de selección consideran que el proceso es meritocrático y transparente.

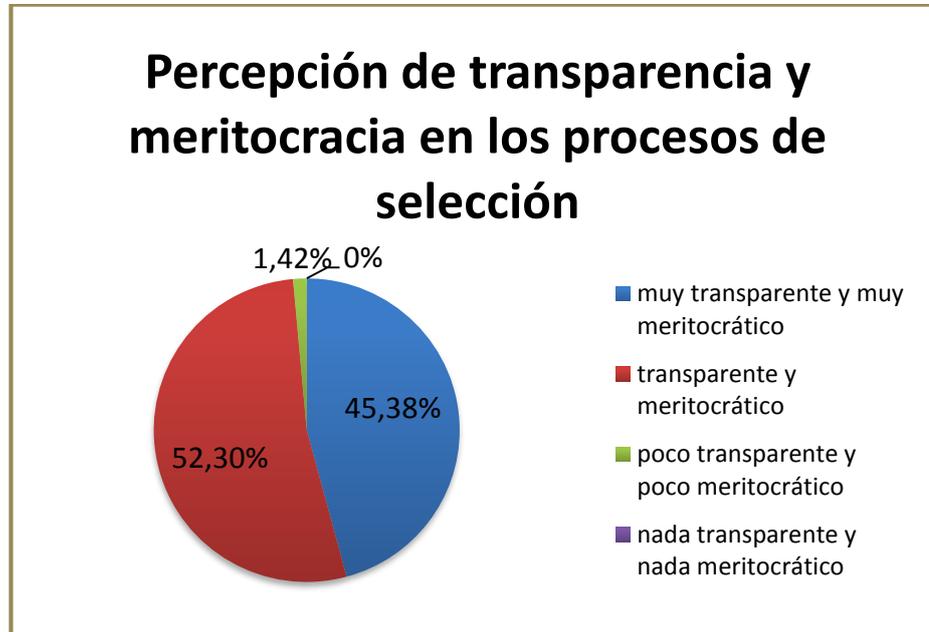


Figura N° 5. Percepción de transparencia y meritocracia en los procesos de selección (Fuente Governa, 2012)

Al 15 de junio de 2016, se cuenta con 208 gerentes públicos asignados en 78 entidades públicas. Esta se revela como una fortaleza porque apoyarán en la implementación de la Ley del Servicio Civil en las entidades en las que están asignados.

A continuación, se presentan los cuadros de asignación por nivel de gobierno y entidad.

Tabla N° 11
GGPP asignados

Nivel de Gobierno	Entidad	N° GGPP asignados
Nacional	Ministerio de Educación	40
	Poder Judicial	30
	Instituto Nacional Penitenciario	23
	Instituto de Gestión de Servicios de Salud	13
	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	10
	Ministerio de Salud	6
	Ministerio del Interior	6
	Instituto Geofísico del Perú	4
	Presidencia del Consejo de Ministros	4
	IRTP	4
	Seguro Integral de Salud	4
	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR	3
	INEI	2
	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	2
	CONCYTEC	2
	Ministerio Público	1
	Instituto Peruano Del Deporte	1
	Ministerio de Agricultura	1
	INDECI	1
	EsSalud	1
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	1
	Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero	1
	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	1
	Jurado Nacional de Elecciones	1
	COFOPRI	1
	Marina de Guerra del Perú	1
Total Nacional		164
Regional	Gobierno Regional de Moquegua	5
	Gobierno Regional de Huánuco	5
	Gobierno Regional de San Martín	4
	Gobierno Regional de Lima	4
	Gobierno Regional de Piura	3
	Gobierno Regional de Tumbes	2
	Gobierno Regional de Amazonas	2
	Gobierno Regional de Tacna	2
	Gobierno Regional de La Libertad	2
	Gobierno Regional de Ucayali	2
	Zona Franca y Zona Comercial de Tacna – Zofratacna	1
	Gobierno Regional de Cajamarca	1
	Gobierno Regional de Ayacucho	1
	Gobierno Regional de Ica	1

Nivel de Gobierno	Entidad	N° GGPP asignados
	Gobierno Regional de Apurímac	1
Total Regional		36
	Municipalidad Provincial del Cusco	4
Local	Municipalidad Distrital de Yura	2
	Municipalidad Distrital de Samegua	1
	Municipalidad Distrital de Tiabaya	1
Total Local		8
Total general		208

Fuente: SERVIR

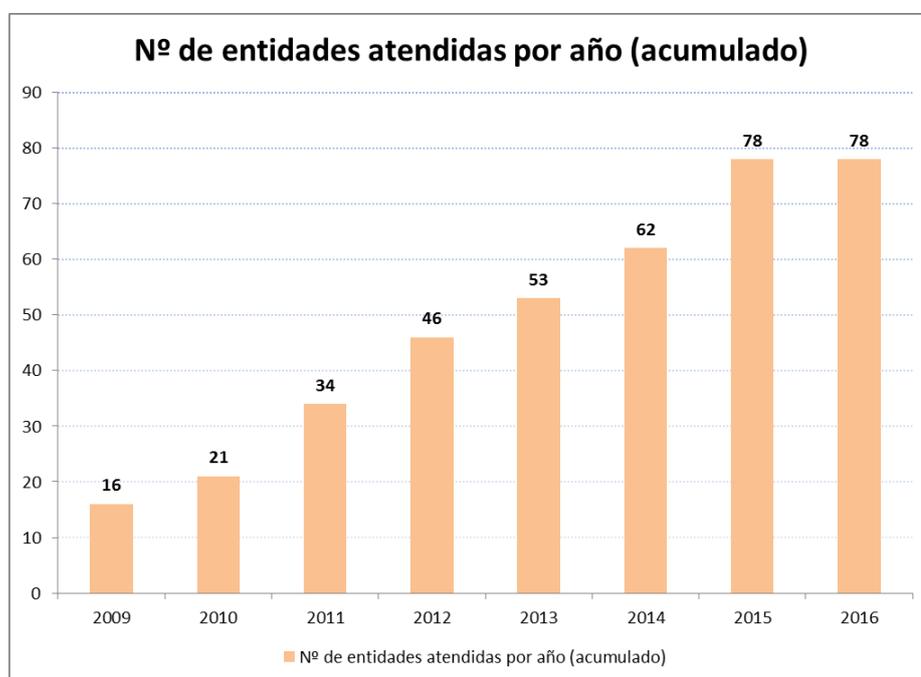


Figura N° 6. Entidades atendidas por año (Fuente: SERVIR)

También es una fortaleza el número total de Gerentes Públicos incorporados, que es de 663. Puesto que con ellos podemos contar para que actúen de veedores de los procesos de selección de directivos.

También es fortaleza la experiencia que se tiene respecto de la evaluación del desempeño de Gerentes Públicos. Cabe señalar

que en el caso de los Gerentes Públicos el monitoreo evidencia que se ha llegado al 96% de cumplimiento de metas.

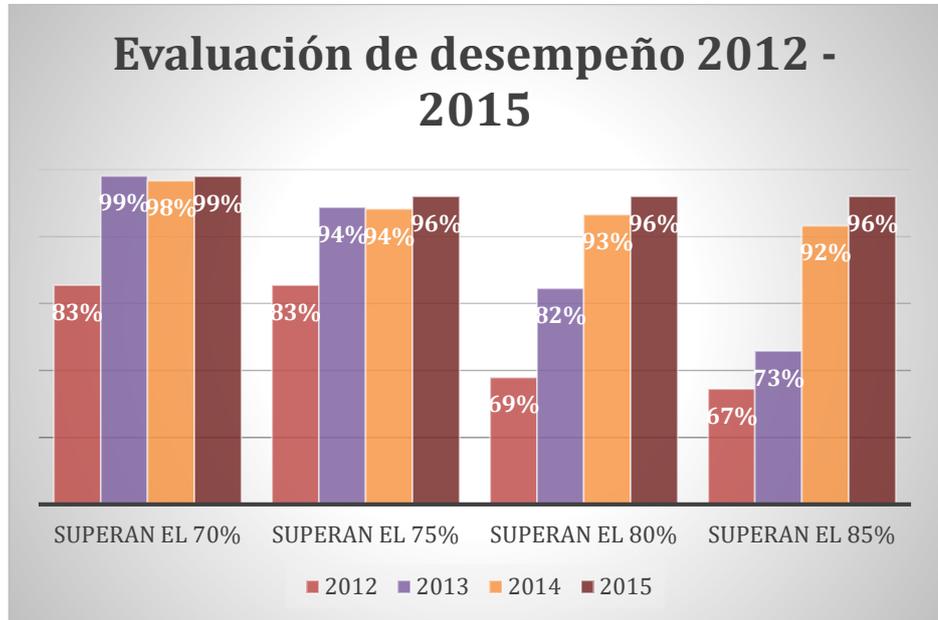


Figura N° 7. Evaluación de desempeño 2012-2015 (Fuente: SERVIR)

El BID resalta la fortaleza que representa la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos:

Se consideró que el Estado no contaba con RH altamente capacitados, ni con una política activa para atraerlos, en condiciones de conducir a las entidades en la implementación de las políticas públicas. A raíz de ello se decidió crear, a la manera de Chile, Nueva Zelanda y Australia, el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) mediante el D. Leg. 1024. Como se verá más adelante, mediante el diseño de un esquema de reclutamiento abierto y selección por competencias, así como también contemplando una escala remunerativa competitiva respecto a los salarios del sector privado, se buscó que el CGP estuviera integrado por profesionales que fueran capaces de: (1) gestionar de una manera óptima los recursos asignados orientados a resultados; (2) articular el nivel político con el nivel técnico

en el quehacer de la institución; (3) motivar y conducir a los equipos hacia desafíos que involucren logros concretos, en concordancia con la misión institucional (SERVIR, 2010b: 1-2). Este cuerpo, que aspira a estar compuesto por 350 gerentes, tiene carácter de laboratorio. La idea es que sirva para poner en marcha el proceso de profesionalización de la gerencia pública y a la vez para validar el conjunto de herramientas diseñadas, de modo tal que luego puedan ser extendidas hacia el conjunto de los directivos públicos. Una característica importante de la experiencia es su finalidad de aprendizaje. En ese sentido, no está pensado como un cuerpo destinado a permanecer indefinidamente sino como un régimen transitorio que en el horizonte de diez años previstos para la reforma del servicio civil se integrará a lo que será la regulación general de los directivos públicos. (Corrales, 2010, citado por Iacoviello, 2014, p. 16).

Y más adelante el propio informe menciona que el Cuerpo de Gerentes Públicos “ha sido el laboratorio donde se han probado y ajustado las estrategias de reclutamiento, selección y seguimiento del desempeño diseñadas por el equipo técnico de SERVIR. En este sentido ha sido un paso fundamental en la instalación de prácticas virtuosas en la gestión de recursos humanos: “se trata de una isla, pero es una isla transversal a todo el estado peruano” (Cortázar, comunicación personal). Sin embargo, se trata de una iniciativa todavía incipiente y numéricamente poco significativa en el contexto del empleo público total.” (Iacoviello, 2014, p.55).

Cabe señalar que el Banco Interamericano de Desarrollo ha considerado que, en una década de reformas de servicio civil en América Latina, amerita destacar como experiencias positivas

en cuanto a dirección pública profesional, la experiencia de la Alta Dirección Pública de Chile y del Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú. (Cortázar et al., 2014, pp. 78-91).

También son fortalezas la capacidad rectora de SERVIR para emitir directivas que regulan diversos aspectos de la Ley del Servicio Civil y sus reglamentos. A la fecha hay 16 directivas emitidas por SERVIR regulando diversos aspectos de la Ley, varias de ellas con modificaciones para ir las actualizando.

Otra fortaleza es el funcionamiento de la Escuela Nacional de Administración Pública-ENAP que el 2014 ha formado a 150 directivos públicos y 9 500 servidores civiles. Asimismo, sólo el 2015 ha capacitado a más de 12 000 servidores civiles.

3.2.3.3 Oportunidades:

La propia situación de debilidad del servicio civil peruano constituye para SERVIR una oportunidad para transformarlo gradualmente en un servicio civil profesional.

Como se ha señalado, el año 2004 el servicio civil peruano fue objeto de diagnóstico por parte del BID junto con otros 20 países y se ubicó en el puesto 17 obteniendo 14 puntos sobre 100.

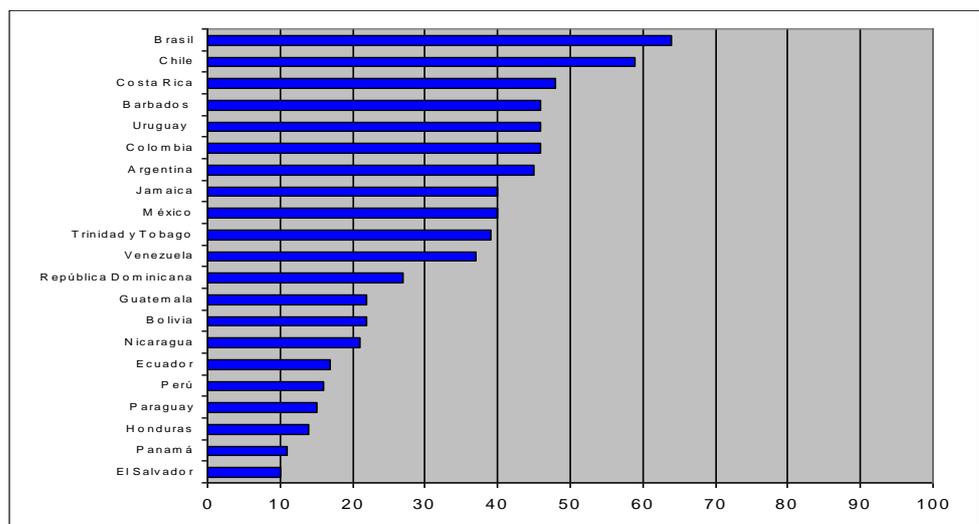


Figura N° 8. Resultados del diagnóstico del servicio civil de América Latina. (Fuente: Juan Carlos Cortázar)

El servicio civil peruano fue clasificado en el más bajo nivel (entre nivel 0 y 1 por subsistema) de los servicios civiles estudiados. El nivel 0 corresponde a Burocracias con un desarrollo mínimo, con intentos (muchos fallidos) de incorporar criterios de mérito e ingreso a la función pública “politizado”. (Iacoviello, 2005, p. 3).

En dicho estudio, dos de los indicadores clave que atañen directamente a este trabajo son el de mérito y el de consistencia directiva.

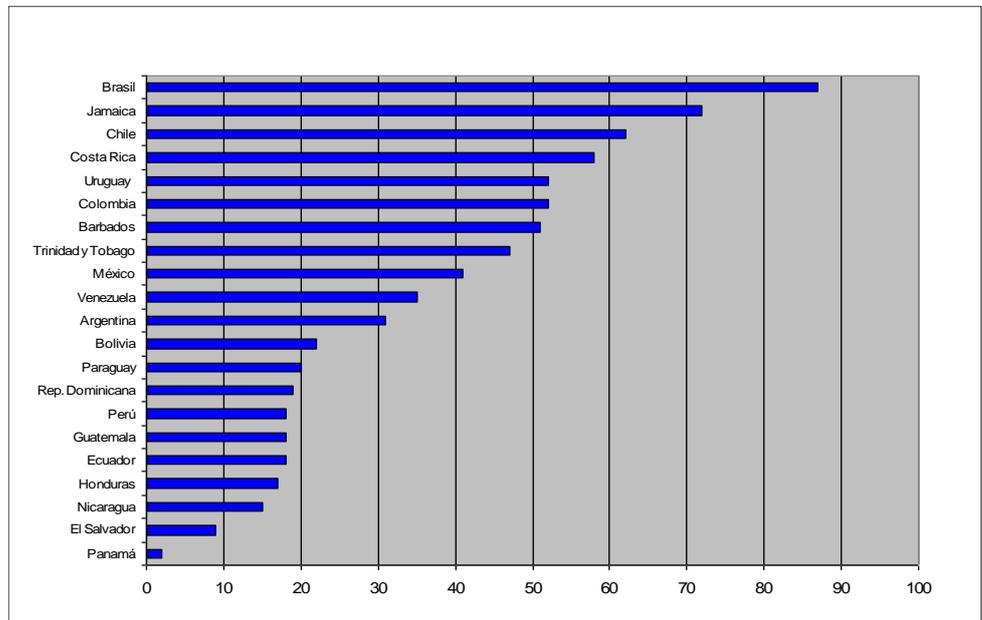


Figura N° 9. Diagnóstico de servicios civiles por Índice de Mérito. Fuente: Juan Carlos Cortázar)

En el índice de mérito el puntaje obtenido fue de 19 sobre 100, en el puesto 15 de 21 países.

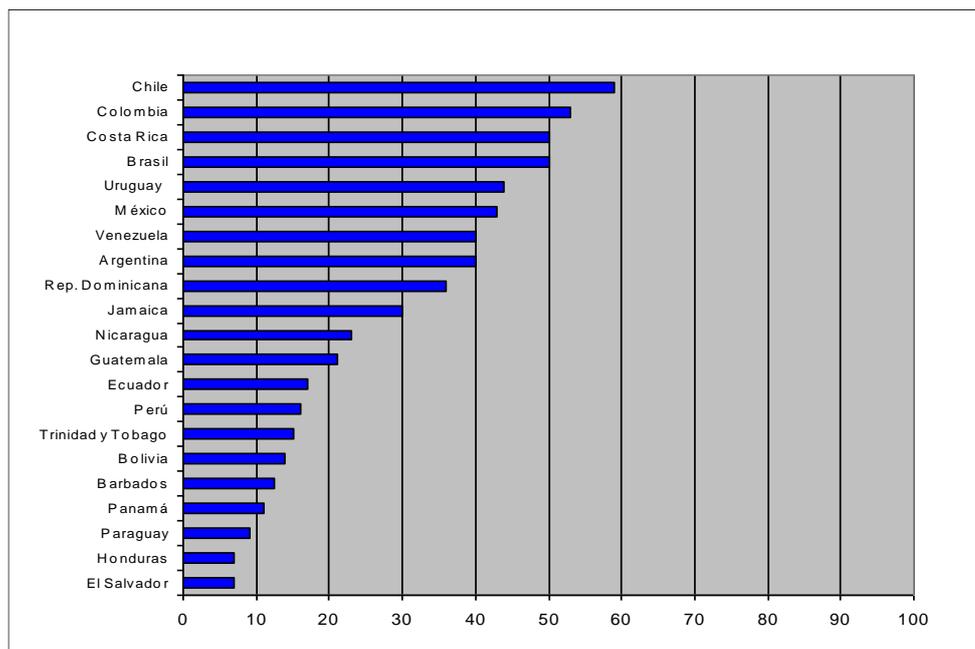


Figura N° 10. Diagnóstico de servicios civiles por Índice de Consistencia Directiva. (Fuente: Juan Carlos Cortázar)

En cuanto a la consistencia directiva el puntaje obtenido fue de 20 puntos sobre 100, ubicándose en el puesto 14 de los 21 países.

Se hicieron nuevas evaluaciones los años 2010 y 2015.

En cuanto al indicador de consistencia directiva, el Perú pasó en el estudio realizado el 2010 de 20 a 50 puntos y fue el indicador de mayor nivel de avance, básicamente por el desarrollo del Cuerpo de Gerentes Públicos. Aun así, se trata de 50 puntos sobre 100. Y más allá del Cuerpo de Gerentes Públicos que sólo abarca actualmente a 663 gerentes públicos hay un desafío respecto de cerca de 5 000 directivos entre nivel nacional y regional.

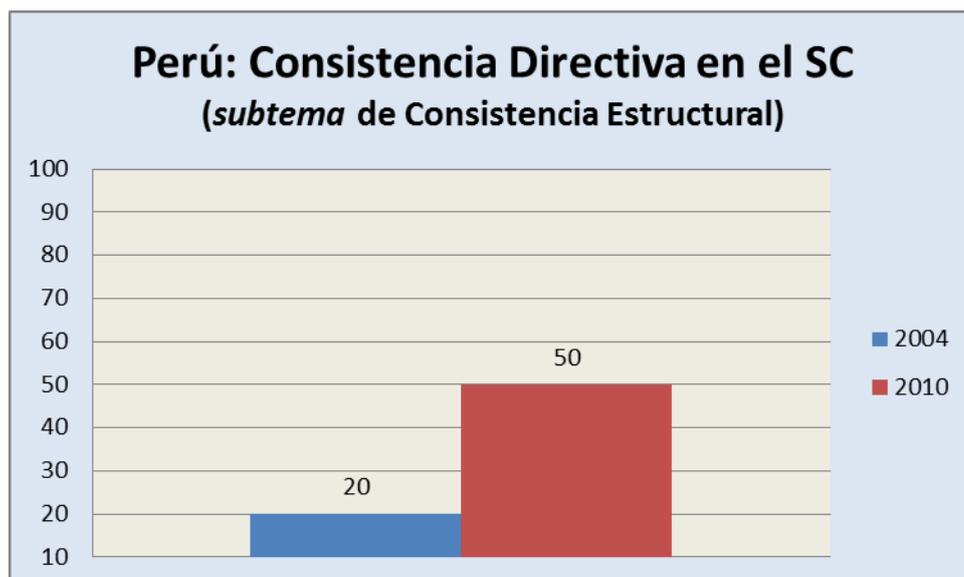


Figura N° 11. Perú: Consistencia Directiva en el SC

Según resultados de encuestas del Latinobarómetro 2011 aplicadas en Perú, el 96% opina que los funcionarios públicos son poco o nada eficientes.

De otro lado, las oficinas de recursos humanos no cuentan con las capacidades para implementar en sus respectivas entidades el modelo de directivos públicos de la Ley del Servicio Civil. Así lo evidenció el diagnóstico de las oficinas realizado por SERVIR el 2011, obteniendo en promedio la calificación de 1.82 sobre 3.0, lo que equivalía a desempeño deficiente.

Asimismo, cabe señalar que prácticamente no ha existido evaluación del desempeño de directivos públicos.

A pesar de esta situación de fragilidad estructural, una encuesta realizada por IPSOS PERU para SERVIR entre el 7 y 8 de junio de 2013, reveló que el 88% de la población cree que la reforma del servicio civil logrará atraer personal calificado al Estado. Un 79% cree que la reforma tendrá efectos positivos en los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos. El 84% está de acuerdo en que la meritocracia sea la base de la reforma del servicio civil.

Esta percepción ciudadana es claramente una oportunidad para la implementación de la reforma en general y en los directivos públicos en particular.

El año 2011, IPSOS APOYO hizo un estudio para SERVIR entre trabajadores estatales en el que se evidenció que el 75% opinaba que cuando pensaba en una entidad del Estado era importantísimo o muy importante que controlara la corrupción y que sea una entidad transparente. El 71% consideraba importantísimo o muy importante que la entidad ascendiera a los trabajadores en función de sus méritos laborales; el 63% que promueva una cultura de evaluación del personal; el 59% que sea una entidad técnica imparcial y el 58% opinaba que era importantísimo o muy importante que cuente con gerentes públicos técnicos.

De acuerdo con Lafuente y Iacoviello (2015), hay desafíos importantes para el avance del servicio civil, que a nuestro juicio constituyen oportunidades para SERVIR. Para dichos expertos los desafíos a futuro se pueden condensar en los siguientes:

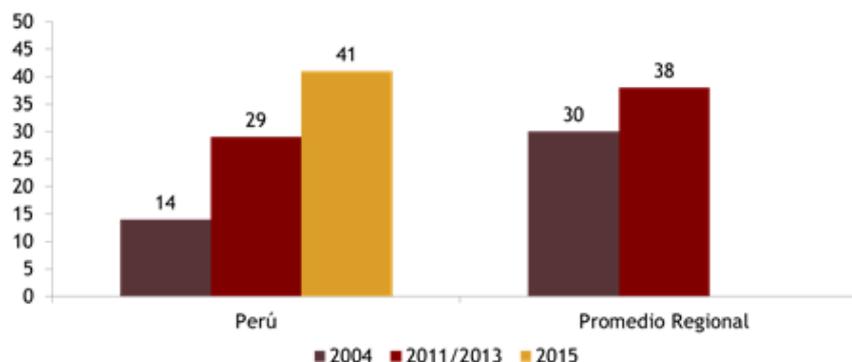
- **Impulsar el proceso de “tránsito” de la primera tanda de instituciones**, a fin de llegar al cambio de administración con evidencia concreta de la solidez del proceso en curso.
- **Sostener en la agenda pública la reforma del servicio civil**, lo cual implica para SERVIR un trabajo de permanente interacción y generación de alianzas.
- **Documentar impacto positivo del CGP en el desempeño del Estado** y continuar promoviendo su demanda a nivel político, como resultado visible de la profesionalización del servicio civil.

- **Continuar generando capacidades en las instituciones** para la efectiva implementación del modelo integral de gestión planteado en la LSC, cubriendo toda la administración.
- **Monitorear los avances y desafíos que vaya enfrentando el proceso de implementación de la reforma,** y perfeccionarlo.
- **Calibrar con cuidado los procesos e instrumentos para la incorporación y el seguimiento del desempeño de los directivos públicos,** ya que al multiplicarse la población objetivo será más difícil hacer el seguimiento exhaustivo y centralizado como el que se mantiene sobre el CGP (p.30-31).

Los diagnósticos institucionales del servicio civil peruano efectuados por el BID han servido para evidenciar los puntos críticos a trabajar, pero también para reconocer que varias medidas y esfuerzos se han adoptado en el camino correcto y que por tanto se trata de una senda que debe seguirse transitando en la misma dirección de construcción de un servicio civil profesional.

Avance de Perú vs. Avances en América Latina

Progreso promisorio, con importantes desafíos por delante



10

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA: PERÚ



Figura N° 12. Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina: Perú (Fuente: Lafuente y Mercedes Iacoviello. Diagnóstico Institucional del Servicio Civil de Perú. Presentación realizada en Lima, versión 10.09.2015, diapositiva 10)

Una de las recomendaciones que se desprenden del Diagnóstico del BID del 2015 es el énfasis en los directivos (SERVIR, 2016, p. 14). Y en lo referido al segmento directivo el principal reto consiste en la implementación de la regulación prevista en la Ley del Servicio Civil para el grupo de Directivos Públicos.

De otro lado, el Tribunal Constitucional mediante sentencia en los Expedientes 0025-2013-Pirre; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PUTC, 0017-2014-P1/1C declaró la inconstitucionalidad de la exclusión de cinco entidades de los alcances de la Ley del Servicio Civil (Banco Central de Reserva-BCR, Congreso de la República, Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones-SBS, SUNAT, la Contraloría General de la República y por tanto al surtir efectos la sentencia ninguna entidad se encontraba excluida de los alcances del régimen de la Ley del Servicio Civil. Ello significaba

una oportunidad pues allanaba el camino y cerraba las opciones de las entidades que presionaban al Congreso para excluirse de la Ley, tales como el Poder Judicial y el Ministerio Público. No obstante, mediante Ley N° 30647, promulgada por insistencia del Congreso de la República, se determinó nuevamente la exclusión de los alcances del régimen del servicio civil al BCR, la SBS y el Congreso de la República.

Por otra parte, el inicio de una nueva gestión gubernamental representa una oportunidad para avanzar en un sentido necesario para el desarrollo del país. Lo mismo el contexto de la incorporación a la OCDE, que constituye un compromiso gubernamental, tal como figura en el Lineamiento Estratégico 2 del Plan de Gobierno del partido PPK (Peruanos Por el Kambio - PPK, 2016, p. 276)

3.2.3.4 Amenazas:

Una amenaza a la implementación de la Ley la constituye el rechazo de las centrales sindicales. Ello se revela preocupante por cuanto en la encuesta de IPSOS PERU del año 2013, entre quienes desaprueban la reforma, el 41% lo hace porque cree que afectará las condiciones laborales de los trabajadores y el 37% porque cree que habrá despidos masivos. Asimismo, de acuerdo con los resultados de la referida encuesta, el 62% de la población considera que el objetivo principal de la reforma debería ser la defensa de los derechos de los trabajadores frente a un 32% que considera que debería ser mejorar los servicios al ciudadano. Esta amenaza puede generar cierta preocupación por cuanto uno de los compromisos asumidos por el entonces candidato y hoy presidente electo fue revisar conjuntamente con los gremios sindicales “las controversias suscitadas en la normatividad de la Ley de Servicio Civil”. (El Comercio, 2016).

Debido a que la implementación del modelo de directivos públicos restringe los cargos de confianza, limita el poder de designación de parte de las autoridades, por lo que se estima habrá resistencias de los actores políticos. También habrá resistencias de parte de actores, tanto públicos como privados, con intereses subalternos ligados al beneficio personal a partir del uso de recursos públicos por parte de personal que actúa con dinámicas clientelares.

Grindle (2012), ha estudiado las resistencias a la implementación de las reformas de servicios civiles en América Latina, las mismas que se presentan en el siguiente cuadro:

Tabla N° 12
Resistencias a reformas de servicio civil

Mecanismo de resistencia	Definición	Cómo se pone en práctica	Cuándo suele suceder	Quien lo lleva a cabo	Ejemplos de uso
Optar por obviar el sistema	Resistencia de la nueva agencia de incorporarse al nuevo régimen de servicio civil	A menudo como resultado de la negociación sobre el alcance de la reforma en la fase de diseño, o al crearse nuevas agencias.	Antes de la aprobación de la reforma, cuando una nueva agencia es creada después de iniciada la reforma.	Reformadores, ministros y cabezas de agencia.	GB, USA, España, Brasil, Argentina, México, Chile.
Desestabilizar la organización	Legislar fuera de la existencia de una agencia o comisión encargada de la gestión del sistema de SC.	A través del diseño de una nueva legislación.	Como consecuencia de un cambio de régimen.	Usualmente partidos y legisladores, en coalición con presidentes o a través de reorganizaciones ejecutivas.	USA, Brasil, México, Chile, probablemente Argentina.
"Matar de hambre a la bestia"	Reducir el presupuesto de la implementación, cancelando las oportunidades de evaluaciones o concursos públicos	Controlando los fondos que necesita una agencia para ejecutar sus actividades	Como resultado de un cambio de gobierno, en respuesta de un ejecutivo/ministro opositor con influencia en las finanzas.	Congresistas, partidos, ministro de economía, presidentes.	GB, USA, Brasil, Argentina, México.
Dilatar el proceso	A falta de nombrar encargados / ministros en el momento oportuno; no desarrollar normas de funcionamiento para poner la legislación en acción.	Fallas de acción, usualmente por el Presidente. También puede implicar falta de aprobación legislativa	En los meses/años iniciales del nuevo sistema de SC. cuando los términos expiran, o como resultado de un cambio de régimen.	Normalmente presidentes, pero también el parlamento.	USA, Francia, Brasil, México, Argentina, Chile.
Cuestionamiento de la credibilidad del sistema	Llamando la atención sobre las fallas en el proceso de implementación, o en el proceso de reclutamiento, o cuestionando la calidad de los resultados.	Comentarios, quejas a los legisladores, dirigentes políticos, ataques de medios de comunicación.	En los meses iniciales de la reforma, particularmente enfocado en los problemas de inicio de la reforma, como resultado de un cambio de gobierno.	Puede ser iniciado por una gran variedad de actores: dirigentes políticos, presidentes, altos funcionarios públicos, académicos, ministros, etc.	USA, GB, Francia, España, Argentina, México, Chile.

Reclamar autoridad sobre procesos de reclutamiento	Descentralización de las decisiones de personal a nivel de ministerio o agencia para frustrar las normas en todo el sistema	A través de una nueva legislación o reestructurando procedimientos operativos	Frecuentemente en respuesta a la presión de ministros, en especial del ministro de Economía	Ministro de Economía, ministros y agencias en general	Alemania, Japón, Francia, GB, USA, Brasil, México
Recaptura de posiciones	Legislado la reducción de la cobertura del sistema del servicio civil	A través de una nueva legislación o una acción ejecutiva formal	Como respuesta a la insatisfacción con el sistema de SC existente	Partidos políticos, congresistas, que pueden estar en coalición con ministros,	USA, Brasil, México, Chile
Elaborando el puesto para el candidato	Con lagunas en la ley o en los procedimientos para elaborar descripciones de trabajo o exámenes ajustadas al candidato	Creación de la descripción del puesto arbitrariamente.	Usualmente para adaptarse a la comodidad de aquellos que buscan una mayor autonomía en el reclutamiento	Funcionarios de contratación, ministros, agencias, ejecutivos políticos	USA, GB, Francia, Japón, España, Brasil, Argentina, México, Chile.
Creación de nuevas categorías	Inventar medios para contratar a funcionarios públicos fuera de la regulación del sistema de servicio civil	Creación de nuevas categorías, nuevos sistemas de contratación, nuevas agencias	Usualmente para adaptarse a la comodidad de aquellos que buscan una mayor autonomía en el reclutamiento	Funcionarios de contratación, ministros, agencias, ejecutivos políticos	GB, USA, España, Brasil, Argentina, México, Chile.

Fuente: Cuadro elaborado por Alexander Carranza.

Este estudio comparado aun cuando no ha tenido como objeto el caso peruano, resulta aplicable si tomamos en cuenta que las características de patrimonialismo y clientelismo que presentaban los países latinoamericanos con reformas iniciadas son similares a las nuestras.

Otra amenaza es la corrupción. Según los resultados de la Novena Encuesta Nacional sobre percepciones de corrupción realizada por IPSOS para PROÉTICA el 2015, la corrupción es considerada el segundo problema del país. El 61% de la población opina que la corrupción de funcionarios y autoridades es el principal problema que enfrenta el Estado. Los tentáculos de la corrupción son una amenaza a esta reforma dado que los sistemas de reclutamiento meritocrático son eficaces en la reducción de corrupción. (PROÉTICA, 2015)

Otra amenaza es que los poderes fácticos clientelares y corruptos pretendan “tomar” el servicio civil, vale decir que los concursos sean una mera formalidad que encubra la

permanencia de la designación por razones distintas al mérito. Ya hemos comentado que existe una sospecha generalizada de que eso ocurre con algunos de los Contratos Administrativos de Servicios-CAS.

Según resultados de encuestas del Latinobarómetro 2011 aplicadas en Perú, el 96% opina que los funcionarios públicos son poco o nada eficientes. Si bien este dato puede considerarse una oportunidad, ya que al atraer personal calificado la eficiencia del Estado aumentará, puede considerarse una amenaza en el sentido en que pueden cifrarse en la reforma muchas expectativas de resultados inmediatos y este tipo de reformas ofrecen resultados en el mediano y largo plazo.

En el mismo sentido puede constituirse en una amenaza, la falta de respaldo ciudadano derivado de la desconfianza hacia el Estado. Según el Latinobarómetro 2011, en Perú casi el 72% declara que tiene poca o ninguna confianza en la Administración Pública, el 75% de la población opina que el Estado ha hecho poco o nada por el encuestado y su familia en los últimos tres años. El 38% de los encuestados considera que el Estado no puede resolver el problema de la corrupción o resolverlo sólo en una pequeña parte.

3.2.4 Las Alianzas Estratégicas Institucionales

3.2.4.1 Alianzas Estratégicas Nacionales

En este apartado nos referiremos a las relaciones con que cuenta SERVIR enfocado en las que pueden aportar o han aportado en abordar mejor la realidad problema identificada.

Por una parte podemos mencionar la relación que tiene SERVIR con la Asociación Civil Transparencia con la que ha suscrito un convenio de cooperación interinstitucional. Gracias a dicho convenio Transparencia participa como veedora de todos los procesos de selección que organiza SERVIR para la incorporación al Cuerpo de Gerentes Públicos y después de cada veeduría presenta un informe que ha ayudado a mejorar los procesos de selección. Se espera que Transparencia también pueda participar como veedora de los procesos de selección de directivos públicos de la Ley del Servicio Civil.

De otro lado SERVIR guarda relación con Universidades y sus Escuelas de Postgrado con las que ha realizado eventos académicos o ha participado de investigaciones. Por ejemplo cabe destacar a la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico, la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Escuela de Postgrado de la Universidad Continental, la Universidad Católica San Pablo, la Universidad Señor de Sipán, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con las que se realizaron eventos académicos para discutir o difundir, o hicieron aportes al documento de trabajo “Marco Conceptual para la gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil peruano”.

En el caso de las entidades públicas, es pertinente establecer una alianza estratégica con la Contraloría General de la República, en particular, a efectos que ejerza veeduría a la realización de evaluaciones on line (psicotécnicas y de competencias) que brinde SERVIR, pero que deben aplicarse en ambientes controlados garantizando la presencia física de los postulantes. También sería conveniente esta alianza estratégica para diseñar un modelo de control aplicable a la dirección pública, que reconozca la necesidad de un ámbito de

discrecionalidad necesario para la toma de decisiones orientadas a lograr resultados en beneficio de la ciudadanía y ponga énfasis en el análisis costo-efectividad de las decisiones y en los resultados para las ciudadanas y ciudadanos.

En el caso de la alianza estratégica con el Ministerio de Relaciones Exteriores es importante puesto que debe mostrarse que la implementación de la Ley del Servicio Civil guarda relación con los tratados de libre comercio de los que el Perú es parte, ya que un servicio civil profesional brinda seguridad jurídica y predictibilidad tanto al intercambio comercial como a la inversión privada. La mejora del servicio civil incide en la mejora de la institucionalidad pública y de la provisión de bienes y servicios, lo que a su vez incrementará nuestra competitividad, convirtiéndonos en un país con mejores estándares y haciendo más factible nuestra incorporación a la OCDE.

Con la Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza, la alianza estratégica que se propone consiste en solicitarles veedores de sus células a nivel nacional y que apoyen a SERVIR en brindar información respecto de denuncias o situaciones irregulares que se presenten, que ameriten la supervisión de SERVIR para garantizar la transparencia de los procesos de selección de directivos públicos.

Respecto de organizaciones de la sociedad civil, tales como PROETICA, TRANSPARENCIA, CAD, PERUCAMARAS, la alianza estratégica consiste también en que proporcionen veedores que puedan participar de las distintas etapas de procesos de selección de directivos.

En cuanto a CONFIEP, SNI, Perú Cámaras y la Cámara de Comercio de Lima, la alianza estratégica consiste en

mantenerlos informados del proceso de tránsito al nuevo régimen del Servicio Civil y de sus beneficios en cuanto a seguridad jurídica, integridad, eficacia y eficiencia de la actuación estatal y en tal sentido, lograr su respaldo a la labor técnica que se realiza y que ello contribuya a su continuidad más allá de los cambios de gobierno.

En relación con los gremios sindicales, la alianza estratégica es también importante para mantenerlos informados y conseguir su apoyo o al menos su no oposición a la implementación del nuevo modelo de dirección pública, en la medida que mejores directivos públicos, seleccionados por competencias, de forma meritocrática, necesariamente incorporan un nuevo liderazgo al que es inherente la preocupación por el desarrollo de sus colaboradores.

Finalmente, es clave la alianza estratégica con los medios de comunicación, por lo cual se busca establecer cooperación con los principales grupos y con los gremios que los vinculan. La idea es buscar su apoyo para generar respaldo en la opinión pública a las acciones de implementación de la Ley del Servicio Civil en el segmento directivo.

3.2.4.2 Alianzas Estratégicas Internacionales

SERVIR mantiene relaciones de cooperación con organismos multilaterales como el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD y especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo-BID. Esta relación consiste en acceso a información, a intercambio de opiniones con expertos, a participación en estudios promovidos por dichas instituciones, entre otras.

Asimismo, SERVIR mantiene estrecha relación con las agencias de cooperación internacional, las cuales están informadas y respaldan el proceso de reforma y profesionalización del servicio civil en general. Entre ellas cabe mencionar a la Agencia de Cooperación Alemana GIZ, la Agencia Canadiense de Cooperación ACDI en general y a través de su Proyecto Progovernabilidad, la Agencia Española de Cooperación Internacional AECID, la Agencia Suiza de Cooperación SECO, la Cooperación norteamericana a través de Prodescentralización, entre otras.

De estas alianzas, es particularmente relevante la establecida con el BID puesto que el apoyo de sus especialistas, así como sus estudios, diagnósticos e investigaciones, aportan luces y evidencias que permiten ratificar u orientar el curso de acción de la propuesta de SERVIR para profesionalizar el segmento directivo.

El Banco Interamericano de Desarrollo BID, ha financiado para el proceso de reforma del servicio civil realizado el 2008, la realización de estudios sobre experiencias internacionales de regulación de directivos, específicamente de los casos del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de Argentina y de los Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental de Brasil, que sirvieron de insumo para el diseño del Cuerpo de Gerentes Públicos. Asimismo, brindó asistencia técnica a través de su funcionario y especialista en Modernización del Estado, Juan Carlos Cortázar Velarde, para el diseño del Cuerpo de Gerentes Públicos y su acompañamiento en sucesivas ocasiones. Financió asimismo una pasantía a la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile que fue muy útil para la elaboración del Reglamento del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos y del diseño de la implementación.

La propia realización de los Diagnósticos del Servicio Civil en los años 2011 y 2015, al identificar avances y carencias, han sido de mucha utilidad para ratificar el rumbo y para intensificar medidas para fortalecer el servicio civil en general y el segmento directivo en particular.

Además, el BID ha involucrado a SERVIR en espacios de intercambio de experiencias e investigaciones con otros países, particularmente en lo referido al segmento directivo. Por ejemplo, es de relevar la reciente investigación “Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio” realizada por Juan Carlos Cortázar, Javier Fuenzalida y Mariano Lafuente, a partir del estudio de casos de Gerentes Públicos y Altos Directivos Públicos de Chile. (2016).

En atención a lo expuesto, se sugiere fortalecer la alianza estratégica con el BID que además de contar con especialistas de primer nivel, por su conocimiento del proceso de profesionalización peruano y de los estándares internacionales de lo que es un servicio civil de calidad, pueden son de valiosa ayuda para la implementación de la reforma del servicio civil y su sostenibilidad en el tiempo.

En el caso del Banco Mundial, cabe señalar que este organismo ha brindado no hace mucho una cooperación no reembolsable para el fortalecimiento de la Alta Dirección Pública del Servicio Civil de Chile. En tal sentido, se propone establecer una alianza estratégica con dicho organismo multilateral buscando que se implemente otro proyecto similar de fortalecimiento de la Gerencia Pública peruana que permita contar con financiamiento

para contratar consultores y capacitaciones que se requieran para la implementación de la Ley del Servicio Civil.

De otro lado, SERVIR ha establecido alianzas estratégicas con servicios civiles de otros países, particularmente los países de la Alianza del Pacífico: Chile, Colombia y México. Y esta alianza es importante también tratándose de la gerencia pública, tal como lo atestiguan la participación conjunta de los responsables de las políticas públicas sobre gerencia pública en paneles de diversas ediciones del Congreso Internacional de Reforma del Estado y de la Administración Pública organizados por el CLAD.

Finalmente, es muy importante la alianza estratégica establecida con la OCDE. Precisamente el Programa País tiene por finalidad apoyar al Perú con el diagnóstico y recomendaciones, en el caso de la Gestión de Recursos Humanos dentro del campo de la Gobernanza Pública, así como con el intercambio de experiencias de otros países miembros. En ese sentido, SERVIR ha sido invitado a numerosos espacios de discusión internacional sobre la mejora de la gestión de recursos humanos, algunas de las cuales han tratado del segmento de los Senior Civil Service y ha recibido también la visita de especialistas de la OCDE en Recursos Humanos, quienes han apoyado a SERVIR de forma muy importante con sus orientaciones e información sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas de los países de la OCDE.

3.3 Determinación de la Realidad Problema

Como se ha visto, el Servicio Civil Peruano, presenta una serie de falencias que no le permiten configurarse como un servicio civil de calidad, en los términos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

En su diagnóstico institucional del servicio civil peruano realizado el año 2004, al que nos hemos referido anteriormente, el BID identifica serias falencias de nuestro servicio civil (Echebarría, 2006). De hecho, el puntaje general que le asignó fue de 14 puntos sobre 100 ocupando el puesto 17 entre 21 países evaluados. A continuación, reseñamos las que se pueden considerar las principales disfuncionalidades relacionadas con la realidad problema y que persisten todavía:

El sistema de servicio civil peruano se encuentra poco desarrollado, reduciéndose en la práctica a las tradicionales funciones de administración del personal... El mérito y la calidad del desempeño no son criterios importantes para el funcionamiento de la administración en Perú, predominando prácticas clientelísticas. (Echebarría, 2006, p. 442)

En relación con el mérito y los puestos de confianza señala:

Otra manifestación consiste en la proliferación de cargos de confianza política como mecanismo para evitar los procesos establecidos de promoción y selección (...) existe una generalizada vulneración al principio de mérito. Como sucede en otros países, dicha vulneración se produce mediante la patrimonialización de la administración por las elites políticas en el poder y la prevalencia de redes clientelares de favores (incluyendo los favores familiares bajo la forma de nepotismo). Este problema afecta tanto las funciones de gestión del empleo como las de gestión del desarrollo e incluso las de gestión de la compensación. (Echebarría, 2006, p. 441)

En relación con la selección dentro del subsistema de Gestión del Empleo refiere:

No existe una cultura de selección por competencias ni la utilización de instrumentos técnicos a efectos de la selección...Las entidades sujetas al régimen público y que por lo tanto están obligadas a utilizar el mecanismo de concurso de méritos y evaluación objetiva de

candidatos, rara vez acuden a dichos procedimientos. (Echebarría, 2006, p. 428)

Respecto de la gestión del rendimiento se puede leer que:

Pese a que la Ley 276 establece que debe evaluarse periódicamente a los Servidores Públicos, y ello también ha sido establecido en sus normas reglamentarias, actualmente no existen criterios uniformes respecto del desarrollo de las evaluaciones de Desempeño. En efecto, dada la problemática existente respecto al efecto pensionario que tienen los montos de las remuneraciones de los Servidores Públicos, una parte importante de las mismas se otorgan vía el Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) para lo cual se tiene en cuenta la “evaluación de desempeño” realizada por los Jefes de los Servidores Públicos, sin embargo, ésta en la mayoría de los casos no es real (Entrevista Catañon Seoane, 2004). Esto conduce a que usualmente los jefes evalúen positivamente a casi todos sus empleados, evitando causarles un perjuicio económico inmediato. En suma, la evaluación pasa a ser más una forma de mejorar el salario que un instrumento de gestión del desempeño.” (Echebarría, 2006, pp. 429-430)

De otro lado, en lo que respecta a la gestión de la compensación el diagnóstico comenta lo siguiente:

Existen algunos mecanismos que son utilizados para compensar los muy bajos salarios del sector público y que, en algunos casos, suponen incrementos disfrazados de hasta más del 200% del salario real, dependiendo de las categorías ocupacionales. Estas remuneraciones adicionales se producen a través de “incentivos” por productividad, pagados en planillas aparte con recursos que son transferidos al Fondo de Asistencia y Estímulo del personal (CAFAE). Sin embargo, estos “incentivos” no rigen para todo el personal del sector público, ya que, por ejemplo, se utilizan en forma muy limitada en los sectores de educación y salud, que son justamente los de más bajos ingresos. Esta situación se da porque el CAFAE se basa en el

uso de fondos que por su naturaleza se presentan en mayor medida en los ministerios de asuntos económicos y financieros que en los sociales. También porque el esquema no contempla mecanismos para que el dinero sea redistribuido (Mostajo Guardia, 2002; Informe Comisión, 2001). Estos pagos adicionales no tienen carácter remunerativo ni efecto pensionario. (Echebarría, 2006, p. 431)

Esta situación genera que la valoración de los correspondientes índices y subíndices del diagnóstico sea muy baja, tal como se aprecia del siguiente gráfico del estudio:

Tabla de índices

Índice	Valor Índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	3.17	16%			
(M) Mérito	3.69	18%			
(CE) Consistencia estructural	2.63	13%			
			(CES) Coherencia estratégica	1.29	13%
			(CD) Consistencia directiva	1.57	16%
			(CP) Consistencia procesos	1.08	11%
(CF) Capacidad funcional	2.85	14%			
			(COM) Competencia	1.88	19%
			(EI) Eficacia incentivadora	1.23	12%
			(FL) Flexibilidad	1.09	11%
(CI) Capacidad integradora	3.65	18%			

Figura N° 13. Tabla de índices. Fuente: Francisco Longo.

Complementando lo señalado por el BID respecto de las compensaciones otorgadas en el sector público, podemos mencionar que en los 90 se crearon

modalidades de contratación aplicables a directivos en el sector público:
Contratos PNUD y FAG:

Paralelamente al régimen laboral privado y a los contratos por servicios no personales, se utilizaron otras modalidades de contratación efectuadas a través de Organismos Internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG). En el caso del PNUD, los contratos son utilizados para financiar gasto de personal que presten servicios profesionales en el Estado, principalmente de funcionarios de alto nivel. El pago de planillas es administrado directamente por cada entidad y en consecuencia coexisten tantas formas de pago como entidades existen. El FAG se diferenció del resto en que no estuvo dirigido a dotar de personal a las entidades públicas, sino a financiar gastos de personal que preste servicios técnicos y profesionales, básicamente de la plana directiva. El sistema de planillas es administrado por el MEF, sin que existan requisitos mínimos para el personal FAG. Estas modalidades generan mayor desorden y heterogeneidad de pagos de remuneraciones en la Administración Pública. (SERVIR, 2012, p. 7-8)

Manuel Villoria Mendieta, una de las más prestigiosas y reconocidas voces en materia de Administración Pública de Iberoamérica, además muy conocedor de la realidad peruana, en un texto que ya hemos comentado, se refiere a la problemática que nos ocupa de una forma muy lúcida. Villoria alude al contexto previo al inicio de la reforma del servicio civil del año 2008 como un “momento preburocrático” de la Administración Pública peruana, situación que “explica seguramente muchas de las dificultades que ha tenido Perú para encontrar la senda del desarrollo económico y social, y para la articulación de una democracia de calidad que asegure soberanía popular e igualdad política.” Se trata a su juicio de un “modelo preburocrático, de un spoil system muy arraigado en el sistema político peruano”, de “una cultura clientelar o de patronazgo”. Villoria califica la situación peruana como de “baja calidad institucional” y alerta

respecto de la idea que se puede seguir con un crecimiento económico sin reformar el servicio civil.

Villoria, en Cortázar Velarde (2014), sostiene que:

Numerosos estudios señalan que la desconexión entre grado de profesionalización de la Administración y desarrollo económico tiene un límite. Y otros estudios indican que el desarrollo sostenido y sostenible es incompatible con baja calidad institucional. De ahí que podamos concluir que, si el país quiere seguir creciendo e incrementar su competitividad, debe modernizar sus instituciones y, entre ellas, una de las más importantes es el servicio civil (p. 12).

Asimismo, identifica como parte del problema el tema de la corrupción:

En cuanto al grave problema de la corrupción, cáncer que, de acuerdo a múltiples encuestas de percepción y de victimización, está desgraciadamente presente, con niveles sistémicos, en muchos países, incluido el Perú, existe probada evidencia que demuestra que una Administración Pública meritocrática y competente, es un potente freno frente a dicho flagelo” y por tanto, su ausencia es vía libre para la corrupción. (Villoria, en Cortázar Velarde, 2014, p. 12).

El propio SERVIR se refiere a la necesidad de la reforma del servicio civil por la problemática encontrada:

La gestión de los servidores públicos en el Perú se ha caracterizado por la falta de una planificación y dirección coherente que permita contar con un servicio civil eficaz y orientado hacia el ciudadano. La complejidad de la gestión de los servidores públicos ha sido producto de la coexistencia de distintos regímenes laborales con diferentes reglas de juego, de la distorsión del sistema de remuneraciones, del abuso de contrataciones temporales, de la alta dispersión legislativa existente, de la ausencia de un ente rector por 16 años y de la ausencia de una política de Estado en esta materia. Por ello, se generó la necesidad de una nueva reforma

integral del servicio civil que permita mejorar la administración de los servidores en el Estado. (SERVIR, 2012, p. xviii)

A juicio de SERVIR,

En la mayoría de las entidades del sector público, no se aplica los principios de mérito y desempeño para el ingreso, permanencia y retención en el servicio y no existe mecanismos de monitoreo de los procesos de selección ni el diseño de perfiles de puestos. La selección está basada en las características de la persona a ser elegida y no en las características del puesto. El sistema de compensaciones es inequitativo, existiendo brechas entre las distintas entidades del Estado y niveles de gobierno, así como también brechas con el sector privado debido al inadecuado control del sistema de incentivos monetarios y no monetarios. (SERVIR, 2012, p. 90)

En el diagnóstico institucional del servicio civil peruano finalizado el 2011 realizado por el BID, se reflejan avances en el servicio civil peruano, pero todavía la situación del servicio civil se encontraba por debajo del promedio de la región. La evaluación general le asignó 29 puntos sobre 100.

El informe sintetiza de este modo los avances:

A enero de 2011, el cuadro de situación presentaba evidentes progresos considerando el carácter muy reciente que tiene el reinicio de la reforma. En efecto, desde 2008 a esta parte se han realizado avances en varios de los aspectos antes señalados, a partir de una opción de política centrada en el fortalecimiento de la institucionalidad del servicio civil con la creación de SERVIR como área rectora, y la profesionalización del segmento directivo del empleo público con el Cuerpo de Gerentes Públicos. La vía para su concreción fue el dictado de un paquete de decretos legislativos alineados con los mandatos de la Ley Marco del Empleo Público ya existente. Esta estrategia logró mejorar notablemente la performance de todos los subsistemas de gestión de recursos humanos, aunque con distinto énfasis. El

principal foco de las mejoras se dio en la organización de la función de recursos humanos por la creación y puesta en funcionamiento del área rectora, y la organización del trabajo y la gestión del empleo que se han visto fortalecidos por la mejor calidad de los procesos de reclutamiento y concurso. En todos los casos el Cuerpo de Gerentes Públicos ha sido clave, pero los avances no se agotan en él sino que se extienden al régimen privado y al personal bajo el régimen de contratación temporaria, especialmente en lo concerniente a la selección por mérito (...)

Estos cambios se reflejan en los resultados obtenidos para los cinco índices de calidad del servicio civil que propone la metodología de evaluación. Los avances se centran en los de Mérito, que llega al 40%, Consistencia Estructural y Capacidad Funcional en alrededor del 30%. Como ya se ha señalado, es la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos y de SERVIR como área rectora la que impacta más fuertemente en estos tres índices, ya que implica un movimiento desde el predominio clientelar en las decisiones de empleo público hacia criterios de mérito, flexibilidad y orientación estratégica. En una posición algo menos desarrollada se ven los índices de Eficiencia (25%) y Capacidad Integradora (20%), por los desafíos aún pendientes en la planificación de las plantas de personal en función de los objetivos organizacionales, y la persistente debilidad del diálogo con la representación colectiva de los funcionarios.” (Iacoviello, 2014, p.3-4)

Resulta interesante lo que señala el informe cuando se redactó en enero de 2011, (aunque se publicó en el 2014) respecto del inminente cambio de gestión gubernamental y los desafíos a futuro:

El servicio civil peruano se encontraba al momento del presente diagnóstico en un punto de inflexión, ya que enfrentaba en pocos meses el primer cambio de gobierno nacional desde que se lanzara

como política de estado la profesionalización del servicio civil a través de la creación de la agencia SERVIR, y de la innovadora iniciativa para fortalecer los niveles directivos: a través del Cuerpo de Gerentes Públicos. Las reformas estructurales del servicio civil son típicamente procesos de largo plazo, por lo que su sostenibilidad es siempre un punto crítico. Con todos los avances ya señalados, los desafíos son enormes para lograr generalizar las buenas prácticas logradas sobre una población más amplia del empleo público peruano. Se requiere para este fin el sostenimiento y profundización de las innovaciones desarrolladas, el fortalecimiento de las capacidades de gestión en el área rectora, las unidades de recursos humanos de las instituciones y los niveles directivos, y la articulación con actores de diversos ámbitos del espectro político para promover la continuidad del camino emprendido. (Iacoviello, 2014, p. 4).

A fines del año 2014, SERVIR aprobó un anterior Plan Estratégico Institucional. En dicho documento se consignó los principales problemas del servicio civil peruano, pero conviene recogerlos nuevamente en esta suerte de línea de tiempo de la problemática identificada:

Los principales problemas que afectan el Servicio Civil en el Perú son los siguientes: a) Diferentes regímenes legales del personal al servicio de las entidades (D.Leg. N° 276, D.Leg. N° 728, D.Leg. N° 1057, regímenes especiales) que generan derechos y obligaciones particulares según el tipo de contratación del trabajador y disparidad en las reglas de selección, capacitación, evaluación, movilidad, desvinculación, remuneración e incentivos. b) Limitada profesionalización de la administración pública, en particular debido a la ausencia del principio de mérito y desempeño como factores de ingreso, permanencia y retención en el servicio. Así, se persiste en selecciones basadas en las características de la persona a ser elegida antes que en las características requeridas para el puesto. c) Ausencia de un servicio civil de carrera que promueva a través de sus servidores civiles la cultura de servicio público, orientada a mejorar la

calidad de los servicios que se brindan al ciudadano. d) Sistema de compensaciones inequitativo a nivel interno (en comparación entre las entidades del Estado) y externo (brechas con el sector privado). e) Con excepción de algunas entidades, principalmente aquellas que contratan bajo el régimen privado, las capacidades de gestión de recursos humanos son casi inexistentes en el Estado, lo cual hace complejo el tránsito de la mera administración de la planilla a la gestión del talento. f) La capacitación de los servidores públicos está principalmente orientada por oferta, sin identificación previa de la demanda, persistiendo aún la limitación del ejercicio de planificación para la priorización adecuada vinculada a las necesidades de las propias entidades, sumándose a ello la carencia de instrumentos que posibiliten el seguimiento de sus resultados e impacto. g) Falta de procesos de evaluación de desempeño que permitan, de un lado, promover una gestión pública orientada a resultados y a la satisfacción de los ciudadanos y, por otro, identificar con precisión las carencias de capacidades en el Estado para desarrollarlas y fortalecerlas. (SERVIR, 2014, p.20-21)

El BID realizó el año 2015 un nuevo diagnóstico del servicio civil peruano que evidencia nuevas mejoras, lo que determina que el puntaje global obtenido sea de 41 puntos, por primera vez sobre el promedio de la región que es de 38 puntos.

Los cinco índices de calidad del servicio civil muestran avances, aunque de diferente intensidad. El progreso más claro se evidencia en los índices de Eficiencia (40) y de Consistencia Estructural (48), que subieron 15 puntos debido a la disciplina fiscal en un sólido contexto macroeconómico, y a la creciente orientación estratégica que imprime un área rectora con alto nivel de capacidad y legitimidad. Apenas por debajo le sigue la mejora en el índice de Mérito (53), que subió 13 puntos, por el renovado impulso para fortalecer las garantías que preserven los criterios meritocráticos en el servicio civil. Con

menor intensidad ha habido un avance en el índice de Capacidad Funcional (37), que aumentó 8 puntos por la mejora en la tecnificación de la planta de personal y el reordenamiento de incentivos que implica la reactivación de la carrera administrativa. Por último, aumentó en apenas 5 puntos el índice de Capacidad Integradora (25), debido a la debilidad de los sindicatos y los desafíos pendientes en términos de gestión del clima laboral.

Estos números no hacen más que reflejar la progresiva maduración del sistema de gestión de los recursos humanos en el gobierno nacional peruano. Con una estrategia gradualista en su etapa inicial, se logró la alineación de los intereses de los actores, la acumulación de capacidades técnicas y del capital político necesario para el diseño y la promulgación de una nueva Ley del Servicio Civil. Esta refleja los principios de mérito y flexibilidad establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, y si bien su implementación se encuentra en una etapa inicial, se sostiene en reglamentaciones, directivas y desarrollos metodológicos que la hacen viable como herramienta de gestión. El trabajo sostenido durante la última década tiene todavía fuertes desafíos por delante, pero los logros hasta ahora acumulados permitieron superar el 40% de la escala de este Índice de Desarrollo del Servicio Civil, y sentar las bases para futuros avances. (Iacoviello, 2015, p. 4)

Como señala el informe, existen todavía fuertes desafíos por delante, porque a pesar de los avances, hay mucho todavía por cambiar y mejorar. El grueso del servicio civil aún no ha sido tocado, su estructura clientelar se mantiene incólume y por ello estamos todavía lejos de un servicio civil profesional.

Cabe recordar que como promedio nacional más del 70% de los puestos directivos son ocupados por confianza de las autoridades políticas que los nombran. Si bien la confianza política no es mala en sí misma, en

proporciones tan amplias suele ser un caldo de cultivo para el clientelismo, como decía Villoria, y para la corrupción. En este último caso porque cuando la confianza política es la regla, no son los méritos los que se buscan en un candidato sino la lealtad. Y la lealtad no basta para la idoneidad. La corrupción aparece en estos contextos de falta de idoneidad y cuando el candidato le debe el puesto a la autoridad.

3.3.1 Problemas principal y específicos

3.3.1.1 Identificación del problema principal

Al año 2008, en que se marca un hito decisivo en la reforma del servicio civil peruano, de acuerdo con un análisis realizado por Governa, aparecía como problema central en esta materia la insuficiencia de recursos humanos con las competencias para gerenciar entidades públicas. (SERVIR, 2015a, pp. 18-20)

No obstante, luego de haber profundizado en el análisis de la realidad problema, con una mejor percepción y conocimiento de la misma y a la luz de las reflexiones sobre todo de los autores españoles antes citados, SERVIR ha considerado como el problema principal que está ocasionando la realidad problema a la Dirección Pública politizada y así se ha recogido en el Documento “Modelo de gestión del grupo de Directivos del Servicio Civil Peruano”. (SERVIR, 2016b, p 11).

3.3.1.2 Causas del problema principal

Teniendo en cuenta lo antes expuesto y particularmente lo analizado y estudiado por (Grindle, 2012; Villoria Mendieta, 2009; Jimenez Asensio, 2009; Prats i Catala, 2002), consideramos que las causas que han originado el problema principal Dirección Pública politizada, son a nuestro juicio:

1. La existencia de una cultura clientelar o de spoil system, según la cual “los puestos son para los vencedores” y el pensamiento dominante de que las autoridades sólo pueden trabajar adecuadamente con directivos que son de su confianza, porque sólo ellos pueden estar realmente comprometidos con su gestión y con las líneas programáticas elegidas por la población. A esto abona que piensan que no pueden depositar su confianza en los directivos designados por la anterior gestión ya que éstos han sido designados por confianza política y en atención a la lealtad que le tenían a la autoridad anterior, generándose un círculo vicioso. (Molina, 2010)

2. Los arreglos institucionales de spoil system constituidos por el conjunto de reglas, incluida la legislación que lo favorece o permite, la inexistencia de perfiles de puestos de directivos elaborados técnicamente, la selección fundamentalmente por confianza política, la evaluación del desempeño en función a consideraciones políticas.

En efecto, la legislación en el caso peruano ha permitido la creación de formas alternativas para contar con directivos sin concursos como el Fondo de Apoyo Gerencial-FAG creado por Decreto Ley 25650 o el Personal Altamente Calificado-PAC creado por la Ley 29806, o la contratación de directivos CAS de confianza al amparo del Decreto Legislativo 1057, sus modificatorias y normas reglamentarias.

En cuanto a los perfiles de puestos directivos estos son muy escasos, básicamente existen en islas de eficiencia. Lo que hay son requisitos en Manuales de Organización y Funciones-MOF, pero muchas veces o muy básicos o contaminados, hechos a la medida del ocupante del puesto. Requisitos además que sólo tienen una lógica ad intra de la entidad pero que no mira el Estado

en su conjunto y, por tanto, no necesariamente favorece la movilidad de los directivos.

Debido al alto porcentaje en la realidad de puestos directivos designados por confianza política, prácticamente no han existido procesos de selección meritocráticos de puestos directivos, salvo en los pocos casos de reemplazos de puestos directivos concursados y los procesos de selección y asignación de Gerentes Públicos.

De otro lado, ante la ausencia de normas generales para la evaluación del desempeño, son sólo algunas islas de eficiencia que han implementado mecanismos técnicos de evaluación del desempeño.

Refiriéndose a la alta rotación de directivos públicos en el Perú, la OCDE señala que “Esa situación se debe al hecho de que la gran mayoría de los directivos del gobierno del Perú (más del 70% de ellos en el primer y segundo nivel de dirección después del ministro) desempeñan “cargos de confianza” y son nombrados a nivel político sin procesos transparentes ni basados en la meritocracia y sin garantías de estabilidad en el empleo. Esto genera una cultura de lealtad a los políticos en oposición a un alto nivel de directivos públicos profesionales que trabajan por el interés público general con las habilidades necesarias para liderar el progreso en los servicios públicos del Perú.” (OCDE, 2016, p. 217).

3. La funcionalidad de los arreglos institucionales de spoil system. Como bien señala Prats i Catala, la implementación de un sistema de spoil system realmente “funciona”. Vale decir, en efecto garantiza el alineamiento de los directivos con la orientación programática de la autoridad y su compromiso con la misma,

porque si no están alineados, simplemente los cambian por otros que sí lo estén. Claro que como hemos visto, tiene efectos negativos en orientación al interés general de los ciudadanos y corrupción, en alta rotación de los directivos y sus consecuencias en continuidad en implementación de políticas, así como en la atracción de directivos idóneos. (Prats i Catala, 2002).

3.3.1.3 Problemas específicos

El problema principal Dirección Pública Politizada se encuentra asociado a los siguientes problemas específicos: Débil institucionalidad, pocas capacidades gerenciales, ausencia de una política de incentivos para atraer y retener buenos directivos, una inadecuada política de compensaciones, una inadecuada selección de directivos y a una escasa y precaria evaluación de directivos. Estos problemas secundarios fueron identificados desde el 2008 y se encuentran plenamente vigentes (Governa S.A.C., 2012).

Problema específico 1. Débil institucionalidad: la inexistencia de una política de Estado que respalde la gerencia pública, débil institucionalidad en los niveles de gobierno, clientelismo en las relaciones internas de las instituciones públicas, vulnerabilidad del directivo frente al poder político y la alta rotación del cuerpo directivo.

Para el BID

(...) existe una generalizada *vulneración al principio de mérito*. Como sucede en otros países, dicha vulneración se produce mediante la patrimonialización de la administración por las elites políticas en el poder y la prevalencia de redes clientelares de favores (incluyendo los favores familiares bajo la forma de nepotismo). (Echebarría, 2006, p. 441)

Esta debilidad institucional se convierte en un caldo de cultivo para la corrupción y la falta de transparencia.

Asimismo, esta debilidad institucional refleja del clientelismo y patrimonialismo, explica resistencias a todo intento de cambio de esta situación.

De acuerdo con la OCDE tenemos un serio problema tanto en la rotación de los directivos públicos como respecto del personal que depende de ellos.

El Perú enfrenta retos administrativos particulares en el área de la estabilidad del personal, tanto a nivel de la administración pública nacional como sub nacional, y esto debido a que, al parecer, la rotación de los directivos genera inestabilidad en el servicio civil; parece que el personal de directivos cambia a sus equipos y sus responsabilidades con una rapidez que impide un progreso a largo plazo (...) la rotación del personal de directivos en el servicio civil es un reto importante que ocurre incluso debajo del nivel más alto de directivos y cuyo impacto se siente mucho después del ciclo electoral. (OCDE, 2016, p. 217).

Problema específico 2. Pocas capacidades gerenciales:

Limitada formación de profesionales para la gerencia pública, no se exigía en general capacidades gerenciales a los directivos, una limitada oferta de gerentes altamente capacitados y las instituciones públicas se mostraban en la práctica despreocupadas del desarrollo de capacidades gerenciales de su personal.

En síntesis, directivos poco eficientes y eficaces, poco competentes.

En el caso de los gobiernos regionales, el personal nombrado no está calificado para las nuevas competencias regionales, requiriéndose de personal de mayor calificación, incluyendo personal directivo calificado (Molina, 2010).

Siguiendo a Molina (2010) cabe señalar que se ha identificado debilidades de desempeño de Gobiernos Regionales y del Estado en general en: (i) la gestión de la inversión pública, particularmente en lo referido a la evaluación a nivel de pre-inversión (en las OPIs u Oficinas de Programación de Inversión), (ii) los de planificación y presupuesto, y (iii) los de gestión administrativa y financiera, particularmente los relacionados con el sistema de contrataciones públicas; justamente los sistemas administrativos directamente relacionados con la ejecución del gasto y su ordenamiento a través de instrumentos de planificación, evaluación previa de las decisiones de inversión y procedimientos administrativos uniformizados. Ante estas necesidades los gobiernos regionales son especialmente sensibles, por razones de oportunidad política ante una mayor conciencia ciudadana ante la existencia de recursos, que demandan una respuesta ágil y adecuada del Estado, por lo cual requieren de gestores públicos particularmente eficaces.

Resulta particularmente grave la falta de competencia en los directivos que tienen a su cargo las oficinas de recursos humanos, puesto que de ellos depende implementar el sistema de recursos humanos en sus instituciones.

Académicos, analistas y actores económicos han coincidido en la necesidad de contar con directivos públicos competentes, por diversas razones, sea por que en la Administración Pública peruana se puede identificar entidades y funcionarios con falta de capacidad de gestión, no se puede hablar de una función directiva mínimamente profesionalizada, compartiendo en ese

aspecto la situación de la región, en síntesis, requiriéndose gerentes públicos en el Estado.

Problema específico 3. Ausencia de una política de incentivos para atraer y retener buenos directivos: El sector público carecía de incentivos para atraer al grupo deseado, existencia de pocos incentivos para el desarrollo de los directivos, los puestos directivos en el sector público son percibidos como riesgosos y la sociedad tiene una mala percepción de los directivos públicos.

Cabe mencionar que:

Estudios recientes sobre percepción pública indican algunas tendencias peligrosas. Por ejemplo, sólo un 9% de los estudiantes universitarios querrían trabajar en el sector público al finalizar sus estudios, lo cual implica que las habilidades necesarias para modernizar el sector público serán difíciles de encontrar. (OCDE, 2016, p. 210).

Problema específico 4. Inadecuada política de compensaciones: Política remunerativa poco atractiva y remuneraciones no asociadas al cumplimiento de metas.

De acuerdo con el Diagnóstico Institucional del BID del 2011:

A pesar de la falta de indicadores cuantitativos, existen estudios que señalan las dificultades del Estado peruano para reclutar candidatos para cargos profesionales y gerenciales pero no así para los segmentos operativos y administrativos. Esto se debe a que en las franjas de mayor nivel de responsabilidad el salario suele ser mucho menos competitivo que lo que ocurre en los niveles de base, donde las remuneraciones tienen niveles similares a las del sector privado (Maconi, 2003). (Iacoviello, 2014, p. 37).

Esta situación se mantuvo en el diagnóstico del 2015:

El servicio civil peruano ha presentado históricamente problemas de atracción, motivación y retención del personal. La política de congelamiento salarial establecida en las leyes de presupuesto y los límites remunerativos generaron una competitividad externa débil, incluso en contratos más flexibles. (BID, 2006; Iacoviello, 2011).

Esta situación persistía todavía a junio de 2015 (...) (Iacoviello, 2015, p. 37).

Problema específico 5. Inadecuada selección de directivos:

La mayoría de cargos directivos se cubre por confianza, en los puestos directivos de confianza no se cumplen los perfiles del puesto, no había perfiles adecuados para directivos, faltaba transparencia en los procesos de selección de directivos y en éstos no se aplicaban herramientas modernas de selección.

Salvo la excepción del Cuerpo de Gerentes Públicos y de algunas agencias públicas que son “islas de eficiencia”, en la generalidad existen pocos perfiles de puestos directivos en las organizaciones públicas. A lo más, existen requisitos de antecedentes (experiencia) y estudios, pero no incorporan competencias. Cuando los requisitos se elaboran, no se revisan, ni se involucra a los directivos en dicha tarea.

Recién un trabajo importante para revertir esta situación es el Manual de Puestos Tipo elaborado por SERVIR que incluye perfiles de puestos tipo de directivos públicos.

En cuanto a la incorporación, el Diagnóstico del BID del 2004 en el caso peruano refiere “Un mecanismo que se ha utilizado frecuentemente en todo el sector público para facilitar las designaciones y obviar los concursos de mérito ha sido la

consideración de muchos puestos de jefatura intermedia como ‘cargos de confianza’, que por ley se ocupan por designación y confianza política de los superiores” y en otra parte, se refiere a la “proliferación de cargos de confianza política como mecanismo para evitar los procesos establecidos de promoción y selección” (Echebarría, 2006, p. 441).

En el citado Diagnóstico también se señala que en el caso peruano no existe una cultura de selección por competencias ni el uso de instrumentos técnicos al momento de la selección. En las entidades sujetas al Decreto Legislativo 276 (Ministerios, Gobiernos Regionales, Municipalidades), rara vez implementan procesos meritocráticos de selección de personal. Más bien, en entidades públicas sujetas al régimen privado se puede apreciar un mayor recurso a dichos procesos. (Echebarría, 2006, p. 428)

Todo lo señalado es evidencia de falta de meritocracia, que lamentablemente persiste.

En el Diagnóstico realizado por el BID el año 2011 al referirse a las debilidades de los perfiles de puestos se señalaba: “Por lo general estas debilidades conducen a que o bien se seleccione personal sin considerar cuidadosamente las competencias requeridas para el puesto, o bien se formulen considerando el perfil del postulante que es recomendado políticamente (SERVIR, 2010). Ambas alternativas hacen que el sistema resigne racionalidad, en un caso porque pueden seleccionarse personas con un nivel de competencias por debajo o por encima de lo demandado por el puesto, y en el otro porque la recomendación política hace que se invierta “la carga” del procedimiento (se adaptan las competencias requeridas al postulante recomendado)” (Iacoviello, 2014, p. 26).

En el Diagnóstico del BID realizado el 2011 se hace referencia a que la situación de acceso a través de los regímenes laborales, con arbitrariedad y discrecionalidad encontrada el año 2004 “no ha sido del todo corregido y se presentan situaciones de incorporaciones ‘conversadas’ y de recomendación política.” (Iacoviello, 2014, p. 28).

En el diagnóstico institucional del 2015 del BID se señala que: “Aún sigue pendiente la utilización de competencias como base del diseño de perfiles en la mayoría de las instituciones (...)” (BID, 2015, p. 24).

Y respecto de los procesos de selección:

En junio de 2015, las entidades realizaban concursos públicos bajo las normas vigentes para la cobertura de sus cargos, pero según los responsables de las áreas de recursos humanos, el cumplimiento de los criterios meritocráticos dependía del respaldo político con el que contaban en cada entidad. (Iacoviello, 2015, p. 26).

Problema específico 6. Escasa y precaria evaluación de directivos: Inexistencia de orientación a resultados, ausencia de información y herramientas para evaluar y al mismo tiempo, poco interés por evaluar (resistencia a la evaluación).

De acuerdo con el Diagnóstico del Servicio Civil peruano del 2015, “la evaluación del desempeño sigue siendo una práctica incipiente en el servicio civil peruano (...)” (Iacoviello, 2015, p. 33).

CAPÍTULO IV

LA FORMULACIÓN

4.1 Objetivos

4.1.1 Objetivo General

El Objetivo General está directamente relacionado con el Problema Principal y es lo que se espera lograr al respecto (en su solución), con la ejecución de esta propuesta. Dado que el problema principal identificado es la existencia de una dirección pública politizada, el objetivo general tendría que ser la existencia de una dirección pública profesionalizada.

Sin embargo, el horizonte de la propuesta es de tres años y en ese periodo no es posible modificar completamente una situación tan arraigada. Por ello es que proponemos con realismo, un objetivo general, que muestre el avance en la solución del problema.

Asimismo, dado dicho horizonte temporal, no se incluye dentro del Objetivo General la profesionalización de la Dirección Pública en los Gobiernos Regionales, aunque sean parte de la realidad problema.

Tres años tampoco es un periodo que permitirá que se profesionalice todo el Gobierno Nacional, pero se aspira a que se profesionalice la dirección pública en diez de los diecinueve sectores del Gobierno Nacional y en ellos, el 70% de los puestos directivos sean profesionalizados.

Entonces, el objetivo general de la presente propuesta es el siguiente:

“Profesionalizar el 70% de la dirección pública en 10 sectores del Poder Ejecutivo (Ministerios y sus Organismos Públicos adscritos).”

Para estos efectos se ha tomado en cuenta los diez sectores de mayor nivel de avance en el tránsito a la Ley del Servicio Civil sin contar el Ministerio de Economía y Finanzas.⁷ Véase a estos efectos el Anexo C.

4.1.2 Objetivos Específicos

Los Objetivos específicos se relacionan directamente con los problemas específicos y el logro de ellos permitirá finalmente solucionar los nudos críticos planteados en dichos problemas específicos y alcanzar con ello el logro del Objetivo General. (Véase en el Anexo A la matriz de consistencia que permite constatar de manera evidente el alineamiento entre problemas específicos y objetivos específicos).

En ese sentido, son objetivos específicos⁸ los siguientes:

Objetivo Específico 1. Brindar a los directivos públicos estabilidad relativa y protección frente a la arbitrariedad (Fortalecer la institucionalidad para que le dé sostenibilidad a una reforma en la dirección pública)

Objetivo Específico 2. Desarrollar capacidades gerenciales en directivos y profesionales en forma previa o posterior a su incorporación al Estado.

Objetivo Específico 3. Generar condiciones adecuadas para atraer talento al segmento directivo y retenerlo.

Objetivo Específico 4. Implementar una política de compensaciones que atraiga y retenga talento.

⁷ En todos los países los Ministerios de Hacienda son peculiares y por extensión lo son también sus Organismos Públicos adscritos. En el caso de la Alta Dirección Pública de Chile, por ejemplo, la Intendencia de Tributos Internos adscrita al Ministerio de Hacienda de Chile no ha ingresado al Sistema de ADP.

⁸ Desarrollados a partir del árbol de problemas de Governa SAC (2012).

Objetivo Específico 5. Desarrollar procesos de selección meritocrática de directivos públicos.

Objetivo Específico 6. Desarrollar una adecuada gestión del rendimiento de directivos públicos.

4.2 Estrategias

Las Estrategias delinearán *el cómo* se lograrán los objetivos propuestos, y con ello *cómo* se está formulando la solución de la realidad problema que motivó el Trabajo de Investigación.

De conformidad con CEPLAN (2016):

Estrategia es el conjunto de actividades que identifican un cambio y definen un camino (una ruta) para alcanzarlo. Se gestiona para que la Entidad se transforme en función de lograr los objetivos planteados; y tiene flexibilidad, se adapta para asegurar el logro de los objetivos (p.85).

Esta definición de estrategia es coincidente con la de Mintzberg y Quinn (1993), quien entiende a la estrategia como “plan una especie de curso de acción *conscientemente determinado*”, o también como “pauta de acción, una ‘maniobra’” (p. 14). Estos autores también señalan que la estrategia puede ser entendida como patrón o modelo, como posición para ubicar a la organización en un medio ambiente determinado y como perspectiva. (p. 14-19).

Dado que las estrategias son *el cómo* se lograrán los objetivos, éstas se plantean por cada objetivo específico:

Estrategias para Objetivo Específico 1. Brindar a los directivos públicos estabilidad relativa y protección frente a la arbitrariedad (Fortalecer la institucionalidad para que le dé sostenibilidad a una reforma en la dirección pública)

La selección meritocrática de directivos públicos contribuirá a dar respuesta al clientelismo en las relaciones internas de las instituciones públicas, puesto que aquél utiliza para desarrollarse el amplio porcentaje de puestos de confianza y con la nueva Ley se reduce de más del 70% a sólo el 20%. Asimismo, esta reducción de puestos de confianza incidirá en disminuir la alta rotación, puesto que ésta se correlaciona con la condición de los puestos de confianza como de libre remoción.

Pero adicionalmente, hay estrategias que implementar alineadas con el primer objetivo específico:

- 1.1 Fortaleciendo los instrumentos legales para el respeto de la estabilidad relativa de los directivos seleccionados por concurso.
- 1.2 Impulsando la aprobación de una Política de Estado del Acuerdo Nacional que respalde la dirección pública profesional.
- 1.3 Promoviendo que se establezcan estándares internacionales de dirección pública que sirvan para medir el avance de la profesionalización de la dirección pública profesional y darle sostenibilidad y que más allá de las normas, se cuente con mecanismos de protección de los directivos públicos frente al poder político, como la vigilancia de la sociedad civil.

Estrategias para Objetivo Específico 2. Desarrollar capacidades gerenciales en directivos y profesionales en forma previa o posterior a su incorporación al Estado.

- 2.1 Diseñando en coordinación con la GDGP y ENAP, un programa de formación para desarrollo de capacidades gerenciales en directivos que las entidades deberán brindarle a sus directivos y otros profesionales con potencial para serlo, tanto en conocimientos técnicos como en habilidades blandas.

Estrategias para Objetivo Específico 3. Generar condiciones adecuadas para atraer talento al segmento directivo y retenerlo.

- 3.1 Promoviendo la marca de Directivos Públicos con atributos de honestidad, preocupación por los ciudadanos y efectividad.
- 3.2 Promoviendo el reconocimiento de las buenas prácticas desarrolladas por los directivos públicos.
- 3.3 Implementando mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los directivos públicos y difundiendo las buenas acciones y resultados de los directivos públicos.
- 3.4 Promoviendo “línea de carrera” para Directivos Públicos.
- 3.5 Desarrollando una reflexión sobre el tipo de control que debe acompañar a los directivos públicos.

Estrategias para Objetivo Específico 4. Implementar una política de compensaciones que atraiga y retenga talento.

- 4.1 Impulsando y evaluando la implementación de la política de compensaciones establecida en el Reglamento de Compensaciones y normas complementarias.
- 4.2 Promoviendo el otorgamiento de compensaciones no económicas para directivos públicos.

Estrategias para Objetivo Específico 5. Desarrollar procesos de selección meritocrática de directivos públicos.

Al amparo de la Ley del Servicio Civil y sus reglamentos, SERVIR ha desarrollado una serie de directivas necesarias para proceder a la selección meritocrática de directivos públicos que se incorporarán al régimen del servicio civil. Estas directivas comprenden las siguientes reglas:

Las entidades deberán elaborar sus perfiles de puestos directivos específicos incorporando los requisitos de los perfiles de puestos directivos previstos en el

Manual de Puestos Tipo, los perfiles son obligatorios en el caso de concursos y también para las designaciones por confianza. Sólo pueden apartarse de los requisitos establecidos por SERVIR si éste aprueba la excepción.

Las entidades deberán utilizar la plataforma de reclutamiento proporcionada por SERVIR para la postulación en los concursos de directivos públicos.

Las entidades deberán aplicar las reglas de los concursos públicos aprobadas por SERVIR, las que incluyen que las etapas son eliminatorias, reglas para la evaluación curricular y de evaluaciones de conocimientos.

Si las entidades están acreditadas para la realización de evaluaciones por competencias podrán aplicar la evaluación de competencias para puestos directivos, en caso contrario las evaluaciones de competencias las realizará SERVIR.

A la luz de lo señalado, las estrategias alineadas con el objetivo específico de Implementar una adecuada selección de directivos públicos serían las siguientes:

- 5.1 Promoviendo la centralización de los concursos de directivos públicos en SERVIR.
- 5.2 Brindando publicidad de las convocatorias de concursos de directivos públicos.
- 5.3 Velando, a través de supervisión y veeduría, porque las entidades públicas utilicen la plataforma de reclutamiento proporcionada por SERVIR para la postulación en los concursos de méritos de puestos directivos.
- 5.4 Implementando mecanismos de veeduría sobre las distintas etapas de los concursos de puestos directivos públicos, incluyendo cuando las entidades acreditadas efectúen la evaluación de competencias.

Pero adicionalmente, dado el contexto de desaceleración económica internacional y del país, lo que conlleva a la falta de disponibilidad de todos los recursos presupuestales que se requerirían, tanto para la implementación de la Ley del Servicio Civil en el grupo de directivos públicos y en los demás grupos del servicio civil, y a la existencia de la Ley de Personal Altamente Calificado, que permite la atracción y compensación económica competitiva, de los directivos públicos de Ministerios y sus organismos públicos adscritos, resulta necesario introducir otras estrategias, de mayor flexibilidad para favorecer la implementación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva, como las propuestas:

- 5.5 Promoviendo la transformación de Gerentes Públicos en Directivos Públicos de la Ley 30057, que recoge una propuesta de la Comisión Presidencial de Integridad (2016).
- 5.6 Introduciendo disposiciones normativas que flexibilicen y faciliten la implementación gradual de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva, como el pase al régimen del servicio civil de puestos directivos priorizados y no de todos los puestos directivos de la entidad.
- 5.7 Difundiendo ranking de directivos públicos incorporados por género

Estrategias para Objetivo Específico 6. Desarrollar una adecuada gestión del rendimiento de directivos públicos.

- 6.1 Brindando asistencia técnica a las entidades en la definición de las metas e indicadores de sus puestos directivos.
- 6.2 Brindando acompañamiento a los Directivos Públicos Superiores.
- 6.3 Supervisando la adecuada evaluación del desempeño de directivos públicos.
- 6.4 Difundiendo los resultados de las evaluaciones del desempeño de directivos públicos.

4.3 Productos

El presente trabajo propone los siguientes productos, alineados con las estrategias y objetivos específicos correspondientes. Todos los productos constan de dos apartados: la justificación y la propuesta.

Objetivo Específico 1. Brindar a los directivos públicos estabilidad relativa y protección frente a la arbitrariedad (Fortalecer la institucionalidad para que le dé sostenibilidad a una reforma en la dirección pública)

Producto 1.1 Propuesta de modificaciones normativas que protejan la estabilidad relativa del directivo.

Justificación

Si recordamos la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos en relación a la utilidad de los instrumentos legales para el respeto de los periodos por los cuales eran asignados, por parte de las autoridades políticas de turno o sus pares, podría pensarse en que no tiene mayor utilidad. En efecto, no han sido todas las entidades las que han considerado que debían respetarse los contratos de los Gerentes Públicos, sobre todo ante cambios de gestión. En el caso de varios gobiernos regionales que iniciaron sus periodos en enero del 2011, (ver Ponce, 2011) las presiones varias sobre SERVIR y sobre los propios gerentes públicos asignados, determinaron la salida de la mayoría de gerentes públicos a través de convenios de conclusión por mutuo acuerdo. Esto ocurrió, en menor medida, con el cambio del gobierno nacional del mismo año 2011. Habría una correlación entre entidades con mayor nivel de institucionalidad (como la que se da en Ministerios versus Gobiernos Regionales) y mayor respeto de los convenios de los Gerentes Públicos.

Algunos organismos públicos del Gobierno Nacional de carácter especializado, han sido escrupulosamente respetuosos de los convenios de Gerentes Públicos, incluso cuando en algunas ocasiones, no estaban del todo satisfechos con el rendimiento de algunos de ellos. Pero al parecer esta actitud no es sólo atribuible al carácter del organismo sino también al respeto de los contratos por parte de su jefe institucional en ese momento.

Cabe señalar que la asignación de Gerentes Públicos, salvo excepciones, no se ha producido “en bloque”, en varios puestos directivos de una entidad, sino en determinados puestos individualizados, lo que facilitaba la identificación del “agente extraño”, distinto a los demás, por tanto, más viable de “expulsar”. Más bien, cuando la asignación ha sido “en bloque”, se ha tendido a que los Gerentes Públicos tengan mayor permanencia y se respeten más sus convenios. Podríamos decir entonces que hay una suerte de correlación positiva entre asignaciones “en bloque” y mayor respeto a los convenios. Y en estos casos, los convenios y la normativa sí han contribuido con el respeto de los contratos y la permanencia de los Gerentes Públicos.

Otra experiencia a tener en cuenta es la del personal nombrado del régimen del Decreto Legislativo 276. La institucionalidad de este régimen hace que las autoridades de turno, en muchos casos, deban resignarse a aceptar la permanencia de tal o cual colaborador, pues es de su conocimiento *que no lo puede retirar de la entidad*, aunque quisieran. En este caso, la institucionalidad del régimen, en base a su normativa, la actuación de los jueces y el tiempo transcurrido, se ha consolidado y ya es un “dato dado”, que aun cuando se cuestione, se sabe que se tiene que aceptar.

De tal modo que, aun cuando somos de la idea que son más eficientes los incentivos que las sanciones, debemos reconocer que se necesitan ambos mecanismos. Por ello es que el primer producto aquí presentado es una propuesta para introducir modificaciones normativas que protejan la estabilidad relativa del directivo. El supuesto es que la cultura clientelar predominante, muy probablemente hará que algunas autoridades políticas no quieran respetar el periodo de contrato de directivos concursados, buscando que sean reemplazados por personal de su confianza, sea ante cambios de gestión por elección o designación de nuevas autoridades o por decisión de la misma autoridad. Por ello la propuesta tiene por objeto fortalecer la normativa de modo que se restrinja la posibilidad que las autoridades políticas busquen desvincular

a directivos públicos concursados por causales distintas a faltas graves o bajo desempeño.

Propuesta:

- a. Introducir en el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil las siguientes disposiciones:

“Artículo xx.- Hostilidad hacia Directivos Públicos concursados

Las presiones que superiores o pares realicen contra directivos públicos concursados, buscando que renuncien o accedan a la conclusión de su vínculo por mutuo acuerdo, al margen de los procedimientos y causales para el término del servicio civil previstos en la Ley del Servicio Civil y en el presente reglamento, constituyen infracción al deber de la función pública previsto en el artículo 7, inciso 4 y califican como Prohibición Ética de la Función Pública prevista en el artículo 8, inciso 5 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.”

“Artículo xx.- Responsabilidad de las autoridades en desvinculación irregular de Directivos Públicos

Las autoridades que dan por terminado el vínculo de Directivos Públicos concursados de forma unilateral, sin ajustarse a las causales y procedimiento para el término del servicio civil previstos en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, incurren en responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las demás responsabilidades que correspondan. Incurren también en la referida responsabilidad administrativa los servidores civiles que participaron del acto irregular.

Los órganos de control y las secretarías técnicas de procedimiento disciplinario deberán proceder conforme a sus atribuciones, bajo responsabilidad.”

Producto 1.2 Propuesta de Política de Estado del Acuerdo Nacional que respalde la Dirección Pública Profesional.

Justificación:

El Acuerdo Nacional es un conjunto de Políticas de Estado que se gestan en el Perú, siguiendo ciertas experiencias internacionales como los Pactos de la Moncloa en España, para definir políticas que trasciendan los gobiernos, y que sean fruto del consenso entre el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil.

Algunas voces han cuestionado las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional por ser políticas “muy macro” y poco operativas, olvidando que corresponde a los gobiernos precisamente, hacer viables las Políticas de Estado.

El Acuerdo Nacional también es un Foro, un espacio de concertación, institucionalizado mediante Decreto Supremo N° 105-2002-PCM. También ha sido objeto de críticas por considerarlo “espacio para la foto” sin consecuencias concretas. Sin embargo, ser un espacio de concertación y acuerdo, no es poca cosa en un país marcado por los conflictos y la fragmentación.

Considero que se reconocerá la importancia y necesidad del Acuerdo Nacional, mientras más se agudice la crisis de institucionalidad y de valores en el país, como viene ocurriendo a raíz de las revelaciones de escandalosos casos de corrupción que comprometen a ex autoridades, políticos y empresarios. El Acuerdo Nacional será de los pocos espacios que nos queden para reconstruir institucionalidad y decencia política y cívica.

Por ello, es importante que, en este espacio del Acuerdo Nacional, se apruebe una Política de Estado que respalde la institucionalidad de la Dirección Pública Profesional.

Propuesta:

“Institucionalidad de la Dirección Pública Profesional

Nos comprometemos a promover la instauración de una Dirección Pública profesional en los tres niveles de gobierno, basada en el mérito, con vocación de servicio a la ciudadanía, orientada a resultados, que rinda cuentas, eficiente y eficaz, con honestidad y adhesión a los valores democráticos, que se constituya en una garantía para la elaboración y provisión de políticas públicas, bienes y servicios públicos que, de manera efectiva y con calidad, respondan a las necesidades ciudadanas.

Con ese objetivo, el Estado: a. Implementará la Ley del Servicio Civil en la capa directiva, viabilizando los mecanismos y herramientas necesarios y asignará los recursos para ello en las Leyes Anuales de Presupuesto; b. fortalecerá a la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, con el respaldo político y presupuestal necesario para liderar la profesionalización de la dirección pública; c. fiscalizará que los puestos directivos de confianza cumplan con los requisitos del perfil de puesto y promoverá la veeduría para ello; d. organizará concursos públicos de méritos para cubrir los puestos directivos que no correspondan a puestos de confianza, cumpliendo estrictamente con los porcentajes máximos que establece la Ley; e. garantizará la meritocracia de los concursos públicos de méritos de directivos públicos a través de la asistencia técnica a las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas, la fiscalización del cumplimiento de la normativa de la materia, la promoción de la veeduría y la delegación de la organización de dichos concursos en SERVIR; f. respetará la estabilidad relativa de los directivos concursados aun cuando se produzcan cambios de la autoridad de la entidad a cargo; g. adoptará los mecanismos que garanticen el respeto de las causales para la extinción del vínculo de los directivos públicos concursados que son distintos al retiro de confianza; h. implementará evaluaciones de desempeño en el marco de gestión del rendimiento transparente de los directivos públicos; i. implementará mecanismos de rendición de cuentas de los directivos públicos; j. diferenciará dentro del grupo de Directivos Públicos, un segmento de directivos de mayor responsabilidad y jerarquía, para un mayor seguimiento y acompañamiento de los resultados esperados a su cargo; k. adoptará un nuevo marco para el control

gubernamental aplicable a la acción de los directivos públicos, que les garantice el margen necesario para la toma de decisiones y ponga el énfasis en la eficiencia en la gestión de los recursos y en los resultados para los ciudadanos.”

Producto 1.3 Criterios básicos para una propuesta de ranking internacional de Dirección Pública Profesional y de observatorio desde la sociedad civil.

Justificación:

Los rankings internacionales que con los mismos criterios permiten comparar las situaciones sobre determinadas materias, entre diversos países, presentan ocasiones para examinar los avances de las políticas públicas relacionadas y para ganar respaldo de las autoridades políticas y de la opinión pública. Es el caso de los rankings de competitividad, de brechas de género, entre otros.

En el caso del servicio civil, el Banco Interamericano de Desarrollo ha venido construyendo una suerte de ranking de calidad de los servicios civiles de América Latina sobre la base de los criterios contenidos en el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de los Sistemas de Servicio Civil de América Latina (Longo, 2002c).

Sin embargo, estos criterios que se basan en los subsistemas del Sistema de Gestión de Recursos Humanos (Longo, 2002c), han sido pensados para evaluar todo un servicio civil y no únicamente la Dirección Pública, por lo que tiene pocas menciones específicas para la capa directiva.

De otro lado, la vigilancia de la sociedad civil que siempre es necesaria, lo es particularmente respecto de los avances en la implementación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva, particularmente referida a la protección del directivo público frente al poder político. La permanencia de un directivo público seleccionado por mérito es garantía para la ciudadanía de uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y de mejores servicios públicos. Para ello es conveniente la existencia de un Observatorio que permita a la sociedad civil

evaluar los avances en la profesionalización de la capa directiva en el país a través del monitoreo de la permanencia de los directivos públicos concursados en sus puestos, así como respecto de la existencia de un contexto hostil de parte de la autoridad política a la gestión del directivo.

Propuesta:

Promover que el BID elabore un ranking específico sobre Dirección Pública, para el cual utilice los criterios de calidad de los subsistemas de gestión de Recursos Humanos aplicados a la capa directiva de los respectivos servicios civiles. Para estos efectos podrá utilizar la información ya recabada a raíz de los respectivos diagnósticos de servicio civil de cada país, debidamente validados mediante cuestionarios remitidos a las autoridades rectoras nacionales y a algún punto focal designado en cada país, que puede ser una universidad de prestigio, un gremio profesional u otra entidad de la sociedad civil que pueda contar con rigor en el manejo de información especializada sobre dirección pública.

Asimismo, es parte de la propuesta crear un Observatorio a cargo de una entidad representativa de la sociedad civil que pueda monitorear los avances en la implementación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva a través especialmente del monitoreo de la permanencia de los directivos concursados en sus puestos.

Objetivo Específico 2. Desarrollar capacidades gerenciales en directivos y profesionales en forma previa o posterior a su incorporación al Estado.

Producto 2.

2.1 Criterios básicos para validar o reformular un Programa de Desarrollo de Capacidades Gerenciales modular a cargo de la Escuela Nacional de Administración Pública

Justificación

Tal como se ha señalado en el Diagnóstico, no ha existido en las entidades públicas una preocupación por el desarrollo de capacidades gerenciales, sino únicamente respecto del desarrollo de conocimientos técnicos, para lo cual hay en el mercado una interesante y amplia oferta. En el caso de las competencias gerenciales o habilidades blandas, la oferta más bien ha venido siendo reducida.

Con la aparición de la Escuela Nacional de Administración Pública el año 2012 se dio inicio al desarrollo de diversos programas de formación pensados para directivos públicos. De acuerdo con su modelo, la ENAP es una suerte de incubadora de programas de formación, que los desarrolla, valida y luego los pone a disposición del mercado.

En esta línea, según esta propuesta la idea sería que se cuente con contenidos mínimos de un programa de formación que la ENAP desarrolle, una suerte de estándares mínimos que las Universidades y centros de formación debieran incorporar y aunque puedan ir más allá, tengan que respetarlos.

Para ello, entre los programas de formación gerencial desarrollados por la ENAP y el modelo de gestión del grupo de Directivos Públicos desarrollado por la parte rectora de SERVIR, existe la necesidad de un mayor alineamiento.

Estos contenidos mínimos a ser parte de un programa de desarrollo de capacidades gerenciales, debieran estar dirigidos no sólo a quienes ya ocupan posiciones directivas, sino también a quienes están “en línea de carrera” para serlo.

Propuesta:

Contenidos mínimos de un programa de desarrollo de capacidades gerenciales modular, a cargo de la ENAP

El programa debiera contener cursos o talleres, articulados en cuanto a los siguientes aspectos:

-Aspectos cualitativos personales: Conocimiento de sí mismo, nociones de autoayuda, reconciliación personal. Los programas de coaching tienen mucha experiencia en la materia, en particular los de coaching ontológico. Este módulo debería aplicar para todos los participantes.

-Conocimientos técnicos: Que brindarían los conocimientos básicos sobre los once sistemas administrativos del Estado. Los participantes que acrediten experiencia relevante en algunos de los sistemas administrativos, no tendrían que seguirlos.

-Competencias gerenciales: Se refiere a las siete competencias definidas por SERVIR para los directivos de las cuales tres son para todos los servidores civiles. Son estas competencias y no otras las que debe incluir la ENAP en su programa de formación de desarrollo de capacidades gerenciales, además atendiendo a las definiciones e indicadores de dichas competencias tal como han sido definidas por SERVIR. En el caso de estas materias, el abordaje debiera ser sobre todo a través de talleres o iniciativas de entrenamiento práctico. Este módulo debería aplicar para todos los participantes.

-Habilidades gerenciales: Manejo del ciclo de gestión: planificar, organizar, dirigir, ejecutar, controlar, evaluar; gestión por procesos y por resultados; y gestión del cambio cultural; organización de reuniones efectivas y de uso del tiempo. Este módulo también debería aplicar para todos los participantes.

-Dilemas éticos: Se sugiere la incorporación aquí de este programa ya desarrollado por la ENAP y que goza de importante reconocimiento. Este módulo también aplicaría para todos los participantes.

La importancia de que el programa de formación sea modular radica en que permite que los directivos o profesionales “vayan siguiendo” las materias periódicamente, como una suerte de “carrera” o programa académico que cuenta con su malla curricular.

Objetivo Específico 3. Generar condiciones adecuadas para atraer talento al segmento directivo y retenerlo.

Producto 3:

3.1 Criterios básicos para una propuesta de desarrollo de “marca” de los Directivos Públicos.

Justificación:

Es conocida la importancia de las marcas en el mundo empresarial, a tal punto que son en muchos casos las determinantes en la rentabilidad del negocio. Pensemos en marcas como Coca-Cola, Nike, Louis Vuitton, Chanel o muchas otras y coincidiremos en que buena parte del valor involucrado no sólo radica en la calidad del producto sino en la marca y lo que ella transmite.

Así como hay marcas de productos, hay marcas corporativas que más bien dotan de calidad a los productos de una empresa. Pensemos en BMW, Audi o Rolex, puede que no hayamos visto el producto, pero ya tenemos en nuestra mente la idea de que se trata de un producto de calidad.

Pero también existen marcas personales, definidas “como el reflejo de la manera de ser, de las creencias, lo que se manifiesta en lo que se hace y por cómo se hace.” (Mc Nally & Speak, 2003, citado por Rico Jerez, 2013, p. 60); o “Es la manera de clarificar y comunicar aquello que nos hace diferentes y especiales-y de emplear esas cualidades para guiar nuestra carrera o tomar nuestras decisiones estratégicas” (Arqués, 2011, citado por Rico Jerez, 2013, p. 60).

También hay marcas personales de directivos. Para Pérez (2008) citado por Rico Jerez (2013), “cualquier cosa que sea capaz de diferenciar y que esté alineada con los objetivos de marca personal puede ser útil para diseñar la contribución de un directivo: conocimientos, experiencia, habilidades, creatividad, talento” (p. 61).

Para el posicionamiento de la reforma del servicio civil en la capa directiva es necesario construir una marca de directivo público. No es propiamente una marca personal sino de grupo. Para ello es importante identificar lo distintivo de los directivos públicos de la Ley del Servicio Civil, en relación a los demás directivos con que se cuenta actualmente en la administración pública.

Lo que es propiamente distintivo, lo que puede ayudar a diferenciar a los directivos públicos de otros servidores civiles son las competencias genéricas definidas en el modelo de SERVIR y que son aquellas con las que serán

seleccionados: Liderazgo, Articulación con el Entorno Político, Visión Estratégica, Orientación a Resultados, Vocación de Servicio y Trabajo en Equipo. Los directivos actuales no han sido evaluados en estas competencias. Sólo los Gerentes Públicos han sido evaluados con parte de estas competencias.

El contexto de corrupción tan grave ocurrido en el país y que ha sido revelado recientemente, hace necesario focalizar los esfuerzos institucionales para contar con directivos públicos que cuenten con estas competencias distintivas.

Sin perjuicio de ello, es pertinente tener en cuenta la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos, en que a lo largo de sus más de siete años de funcionamiento ha excluido del Cuerpo de Gerentes Públicos a seis integrantes, por haber transgredido principios básicos del comportamiento de este Cuerpo, como incumplir gravemente normas específicas. Y el hecho que un Gerente Público haya incurrido en estas inconductas echa sombra sobre el resto, precisamente porque evidenciaría que en sus casos, se carecía de las competencias distintivas necesarias o teniéndolas, éstas dejaron de ejercerse.

Esto es muy importante porque toda marca debe ser respaldada en los hechos por aquello que representa. En este sentido, es de crucial importancia que la selección de los directivos concursados sea cuidadosa para que no se incorpore ningún directivo público que no tenga cuando mínimo lo que en nuestra propuesta consideramos las competencias esenciales de la marca de directivos públicos.

Esta priorización de competencias es necesaria porque no son todas las competencias susceptibles de ser inspiradoras y generar conexión con la población, pero sí algunas de ellas, las que habría que priorizar pues “la marca busca esa distinción en la emoción” (Costa, 2014, citada por Rico, 2013, p. 59).

Hablar de branding, no sólo es hablar de ubicuidad, visibilidad y funcionalismo; es hablar de una conexión emocional con las personas

en sus vidas diarias. Sólo cuando un producto o servicio establece amablemente un diálogo emocional con el consumidor, ese producto o servicio califica para ser considerado una marca. (Gobé, 2001, citado por Lodos, 2011, p. 10)

En este caso, es aplicable lo que Lodos señala para las marcas de servicios:

Una marca de servicios no puede gestionarse igual que una marca de producto, ya que el vínculo emocional con el cliente se da a través de las personas que representan a la organización, y no a través de un objeto manufacturado. En este tipo de compañías, la persona que trabaja allí es la marca misma. Si él o ella tienen un mal día, la relación entre marca y el cliente puede colapsar. Es por eso que las organizaciones basadas en los servicios tienen que centrarse en su público interno en un grado mucho mayor que las organizaciones que se basan en la producción. (Lodos, 2011, p.7).

La priorización que aquí se propone no significa que se dejen de evaluar todas las competencias genéricas, tal como están definidas por SERVIR. Solamente quiere decir que para poder construir la marca de directivos públicos, lo que es muy necesario, es menester poner un énfasis mayor en que estas competencias esenciales, estén presentes en todos los directivos públicos concursados, sin excepción.

Propuesta:

Para construir la marca de Directivos Públicos, como una opción de cambio frente a la corrupción e ineficiencia que la población percibe como generalizada entre la administración pública, los partidos políticos y el empresariado y que además se la asocia a la despreocupación por las reales necesidades ciudadanas, se propone priorizar tres de las siete competencias:

La competencia de liderazgo, con su componente de valores, especialmente honestidad.

La competencia de vocación de servicio con sus componentes de preocupación por los ciudadanos y de darles soluciones efectivas.

La competencia de orientación a resultados.

Para estos efectos es importante distinguir a los directivos concursados de los directivos públicos designados por confianza, puesto que en estos últimos su selección no permite evaluar las competencias que constituirían justamente lo distintivo. Por tanto, la marca sólo puede atribuirse a los directivos concursados.

En tal sentido, la idea fuerza de la marca es que los Directivos Públicos son líderes honestos, comprometidos con los ciudadanos y que les resuelven problemas.

Como las marcas deben sostenerse en la calidad del “producto”, debe ponerse énfasis durante los concursos, en la evaluación de las tres de las competencias priorizadas.

En esa línea, se recomienda incorporar indicadores conductuales de honestidad dentro de la competencia de liderazgo, así como introducir la aplicación de pruebas de medición de valores de los candidatos.

De otro lado, se propone que para la evaluación de las competencias priorizadas, la calificación deba ser necesariamente aprobatoria, vale decir, que no se permita que aunque sea desaprobatoria en algunas de dichas tres competencias, el candidato logre avanzar en el proceso si es que su promedio es aprobatorio.

3.2 Propuesta para ampliar el concurso de buenas prácticas de Gerencia Pública para Directivos Públicos concursados de la Ley 30057 y difundirlos en publicaciones digitales y en la web de SERVIR.

Justificación:

Desde hace algunos años existe el Concurso de Buenas Prácticas de Gestión presentadas por Gerentes Públicos, que son gerentes concursados. En la medida que se cuente con directivos públicos concursados de la Ley 30057, se requeriría mostrar a la ciudadanía que éstos directivos generan buenas prácticas, que mejoran servicios a la ciudadanía, que son replicables. Y todo ello contribuye en generar ese prestigio que hará más atractiva la incorporación a la dirección pública por las razones correctas.

Dado que ya existe este concurso, la idea sería ampliarlo a directivos públicos concursados. No es conveniente permitir la postulación de directivos públicos de confianza, no porque no puedan desarrollar buenas prácticas, sino porque se trata de un esfuerzo de distinción complementario a los anteriores.

Propuesta:

Ampliar el concurso de Buenas Prácticas de Gestión presentadas por Gerentes Públicos a Buenas Prácticas de Gerencia Pública, para que puedan presentar sus postulaciones los directivos públicos concursados.

Al igual que con el concurso de Buenas Prácticas de Gerentes Públicos, debe contarse con un jurado independiente y difundirse los resultados de manera pública.

3.3 Criterios básicos para un mecanismo de Rendición de Cuentas de Directivos Públicos

Justificación:

Para recuperar la confianza de la población es necesario institucionalizar mecanismos de rendición de cuentas a cargo de los directivos. De acuerdo con el artículo 61, inciso a) de la Ley del Servicio Civil los directivos públicos deben rendir cuenta del logro de metas.

Dicho logro de metas debe verificarse dentro del subsistema de gestión del rendimiento. Sin embargo, sin perjuicio de ello y toda vez que la implementación de la gestión del rendimiento es gradual, con el fin de adelantar la rendición de

cuentas ante la ciudadanía, se propone un mecanismo muy sencillo. Se deja a salvo que las metas objeto de rendición de cuentas deben estar alineadas con las metas materia de Gestión de Rendimiento.

Propuesta:

Elegir junto con el superior inmediato no más de 3 metas identificadas en términos de resultados pensando en los ciudadanos. La meta debe cumplir con los atributos SMART: específica, medible, alcanzable, relevante y con tiempo fijado. El reporte debe ser periódico y al final del año pueden reportarse logros adicionales. Se propone el siguiente formato:

	Meta	Fecha estimada	Nivel de avance	Fecha de reporte
1				
2				
3				
	Logro adicional			Fecha de reporte
1				
2				

Este reporte debe publicarse trimestralmente en el portal institucional.

3.4 Criterios básicos para “itinerario de carrera” de Directivos Públicos

Justificación:

Parte de la atractividad de la dirección pública consiste en contar con un “itinerario de carrera”, lo que es particularmente importante dado que de acuerdo con la Ley del Servicio Civil la contratación de directivos públicos concursados se realiza por periodos de tres años, pudiendo renovarse sólo en

dos ocasiones. Es decir que un directivo sólo puede estar un máximo de 9 años en la misma posición. Puede también que por razones institucionales o del mismo directivo, el contrato no se renueve a su vencimiento.

Para no perder ese expertise resulta conveniente que el Estado ofrezca alternativas, como el contemplado en el artículo 243 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, que permite contratar directamente a directivos que culminan su periodo siempre que hayan tenido dos evaluaciones anteriores satisfactorias.

Pero adicionalmente resulta conveniente que los directivos cuenten con un “itinerario de carrera”, que aunque el acceso es vía concurso, les permita conocer por anticipado la ruta por la que podrían enrumbar sus aspiraciones para ejercer la dirección pública.

Para ello se requiere estructurar la “línea de carrera” por nivel de gobierno y por nivel jerárquico en el mediano plazo. Pero dado que el alcance del presente trabajo es de tres años y sólo alcanza al nivel nacional, la propuesta debe limitarse a un itinerario de carrera en este espacio.

Es necesario precisar que este “itinerario de carrera” no es formal, puesto que el diseño adoptado por la Ley del Servicio Civil es la de un sistema de puestos o de empleo y no de un sistema de carrera.

Propuesta:



Figura N° 14. Itinerario de carrera. Elaboración propia.

Adicionalmente, la línea de carrera debe contemplar la movilidad horizontal, vale decir que, al interior de cada uno de los peldaños del gráfico anterior, sea posible transitar de un puesto de menor nivel de responsabilidad a otro de mayor nivel, lo que implicará también mayor nivel remunerativo, incidiendo en una mayor atractividad de la dirección pública.

Sin perjuicio de lo indicado, con el fin de equilibrar la movilidad de directivos públicos con la institucionalidad de su permanencia en el puesto y el logro de resultados, es importante que un requisito para aceptar la postulación de un directivo concursado a otro puesto directivo concursado, sea haber permanecido en el puesto de origen al menos un año. Para estos efectos se toma de referencia la cláusula de los convenios de asignación de Gerentes Públicos que penaliza a los Gerentes Públicos que renuncian antes de cumplirse un año de su asignación.

3.5 Criterios básicos para una propuesta de nuevo marco para el control gubernamental de Directivos Públicos

Justificación:

Según SERVIR (2016b), los directivos públicos requieren de un espacio de discrecionalidad para la toma de decisiones, ello es consustancial a la función directiva (p. 33). En la misma línea la Carta Iberoamericana de la Función Pública en su numeral 54, literal a, señala que la institucionalidad de la gerencia pública requiere “una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión.”

No obstante, desde el ámbito de control existen reparos para con la discrecionalidad. Es conocida la fórmula de la corrupción acuñada por Robert Klitgaard: $\text{Corrupción} = \text{Monopolio} + \text{Discrecionalidad} - \text{Transparencia}$, que podría llevar a pensar, de una lectura rápida, que la discrecionalidad es mala

en sí misma. Por supuesto que puede ser peligrosa una discrecionalidad ilimitada o irracional, pero nótese que según este experto la discrecionalidad sola no genera corrupción, requeriría de monopolio y poca transparencia. (Klitgaard, 2010)

En la base de la fórmula de Klitgaard, con la que además no estamos totalmente de acuerdo, toda persona es potencialmente corrupta si se encuentra en estas condiciones de monopolio y discrecionalidad con poca transparencia. Por ello seguramente se ignora en la fórmula un aspecto que a nuestro juicio es decisivo: la búsqueda del interés particular (personal o de un grupo de allegados) por sobre el interés general.

Hay estudios que demuestran que existe menor corrupción cuando hay de por medio reclutamiento meritocrático y algunas características propias de burocracias maduras (SERVIR, 2016b, pp. 45-46).

La alternativa a la corrupción no puede ser evitar la discrecionalidad, que es inherente a la función directiva.

Probablemente con esta idea de fondo de que la discrecionalidad es mala, nos encontramos con dos aspectos que atentan contra ella: la sobrerregulación y el control basado exclusivamente en el principio de legalidad.

Respecto de la sobrerregulación es sabido que en el país tenemos una profusión de leyes, decretos supremos y normas de todo tipo, hasta tal punto que es muy difícil que un gestor público pueda conocer todas las normas que rigen su actuación y por tanto que las cumpla.

Asimismo, sabemos que es distinto el marco legal general para la actuación entre el ámbito privado y el público. Mientras en el primero lo no prohibido está permitido, en el sector público sólo se puede hacer aquello para lo que se está expresamente facultado. Pero se ha entendido respecto de esto último y probablemente es lo que se persigue para evitar la discrecionalidad, que la

facultad debe otorgarse puntualmente: Firmar resoluciones, firmar contratos, otorgar subvenciones, etc.

Así funcionará para temas operativos, mas no funciona de esa manera en la gestión de directivos, donde lo primordial no es lo operativo sino la toma de decisiones sobre aquello que en cada caso es lo mejor para el ciudadano, para el interés general, para el logro de fines y objetivos del Estado. Eso no se puede anticipar, la norma no se puede poner de antemano en todas las situaciones de forma que el directivo sólo tenga que ejecutar y si no tiene marco legal, simplemente que no ejecute. Por ello las facultades legales para los directivos, la atribución de facultades debe ser general para el logro de los objetivos a su cargo, de modo que el directivo cuente con la norma habilitadora para hacer un análisis en cada caso, sopesando qué es lo mejor para el interés general y siendo capaz de sustentar razonablemente su decisión.

La peor combinación es un marco legal para directivos que no les otorgue un marco de discrecionalidad sino facultades sólo puntuales y un control gubernamental que tradicionalmente ha venido concentrándose en verificar el cumplimiento del principio de legalidad. Para este último no importaría si el directivo ha logrado o no resultados para la población, no importaría si hizo un adecuado análisis de costo beneficio, pero importaría si dejó de cumplir alguna norma formal, porque entonces tendría responsabilidad y habría que sancionarlo.

Ello es hasta contradictorio con el principio de flexibilidad establecido en el literal r) de la Ley 27785, Ley General del Sistema Nacional de Control y Orgánica de la Contraloría General de la República, según el cual, “al realizarse el control, ha de otorgarse prioridad al logro de las metas propuestas, respecto de aquellos formalismos cuya omisión no incida en la validez de la operación objeto de la verificación, ni determinen aspectos relevantes en la decisión final.”

Un antecedente importante a este respecto es el artículo 12 del Decreto Legislativo 1024, que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos, que señala

que los gerentes públicos no pueden ser pasibles de responsabilidad administrativa “por la inobservancia de formalidades no trascendentes o por la sola discrepancia con el contenido de alguna decisión discrecional, en los términos previstos en el Reglamento, siempre que haya valorado los hechos conocidos y los riesgos previsibles.”

La Carta Iberoamericana de la Función Pública también recomienda que sobre la gerencia pública el control más eficiente es el que se basa sobre los resultados (CLAD, 2003, numeral 54, literal b).

Un paso importante en este sentido aunque apunte más a la gestión institucional que a la de los directivos, es la referida a las auditorías de desempeño, reguladas por Resolución de Contraloría N° 382-2013-CG que aprueba la Directiva N° 011-2013-CG/ADE denominada "Auditoría de Desempeño" y autoriza modificar disposiciones de las Normas de Auditoría Gubernamental y del Manual de Auditoría Gubernamental.

Propuesta:

Redefinir un nuevo marco para el control gubernamental de los directivos públicos que ponga mayor peso en los resultados de su gestión y en el análisis costo-efectividad de sus decisiones, que en la verificación del principio de legalidad.

Para estos efectos, se debe adaptar el modelo de auditorías de desempeño de modo que se aplique a las acciones de control sobre la actuación de los directivos públicos.

Lo señalado no enerva la determinación de responsabilidades de directivos públicos ante el incumplimiento grave de normas sustanciales.

Sería ideal que esta propuesta se desarrolle con el apoyo de una consultoría internacional gestionada por algún organismo multilateral.

Objetivo Específico 4. Implementar una política de compensaciones que atraiga y retenga talento.

Producto 4

4.1 Criterios básicos para la evaluación de la competitividad de la política de compensaciones establecida en el Reglamento de Compensaciones y normas complementarias.

Justificación:

La Ley del Servicio Civil ha establecido en el artículo 30, inciso a) como uno de los principios de la gestión de la compensación el de Competitividad en los siguientes términos: “El sistema de compensaciones busca atraer y retener personal idóneo en el servicio civil peruano”.

Se entiende que el Reglamento de Compensaciones aprobado por Decreto Supremo N° 138-2014-EF, que reglamenta las disposiciones de la Ley 30057 en materia de compensaciones ha seguido el referido principio.

El presente trabajo impulsa la implementación de la política de compensaciones establecida en el referido reglamento, al plantear diversos productos que viabilizan que se inicie la aplicación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva, tales como la conversión de gerentes públicos en directivos públicos o el llamado a concursos de directivos aún sin contar con el CPE aprobado de toda la entidad.

Resulta pertinente que una vez que se inicie la implementación de la Ley en la capa directiva, se evalúe la competitividad de las compensaciones para directivos, que tanto están permitiendo atraer y retener profesionales idóneos.

De acuerdo con Longo (2004) “Un sistema salarial es competitivo cuando permite a la organización atraer y retener a los empleados que precisa. Los

índices de atracción y rotación son la medida de la competitividad salarial.” (p. 137). Y en otra parte señala “una alta rotación es síntoma especialmente de baja competitividad de salarios.” (p. 132).

Por ello resulta pertinente plantear como producto la evaluación de indicadores de la competitividad de la política de compensaciones.

Producto:

Diseñar la evaluación de la competitividad de la política de compensaciones establecida en el Reglamento de Compensaciones conforme a lo siguiente:

Respecto de la capacidad de atracción de profesionales idóneos utilizar como indicadores cuantitativos complementarios entre sí, la tasa de concursos declarados desiertos, el ratio de postulantes por vacante, así como la tasa de superación de periodo de prueba.

Este producto se implementaría el tercer año. Es conveniente precisar que parte de la atracción de la política de compensaciones se encuentra relacionada con el “itinerario de carrera” a que se refiere el numeral 3.4, sin que ello presuponga la existencia de una Estructura de Puestos dado que el sistema elegido es el sistema de empleo. Sin perjuicio de ello, el diseño del Reglamento de Compensaciones al considerar la valorización del puesto, usualmente reconocerá una mayor compensación en la medida que el puesto se encuentre en un mayor nivel jerárquico, tenga mayor alcance y maneje mayor presupuesto, lo que generalmente coincidirá con peldaños superiores del que hemos denominado “itinerario de carrera”.

Respecto de la capacidad de retención de profesionales idóneos, utilizar como indicadores complementarios entre sí los resultados de la evaluación del desempeño y el tiempo de permanencia de los directivos públicos en su puesto. Considerando que no obstante los convenios de asignación se celebran por 3 años, el tiempo promedio de permanencia de los gerentes públicos en su puesto es de 1.5 años y en el caso de los Altos Directivos Públicos de Chile alrededor

de 2 años, se propone como meta la de 2 años para juzgar positivamente sobre la capacidad de retención de directivos públicos.

Es necesario precisar que al haberse optado en la Ley del Servicio Civil por un sistema de empleo y no de carrera para directivos públicos, la retención que aquí señalamos es la que se produce en el mismo puesto, considerando que el plazo de permanencia es de tres años renovable hasta en dos oportunidades.

4.2 Criterios básicos para una propuesta de otorgamiento de compensaciones no económicas para directivos públicos.

Justificación:

La Ley del Servicio Civil ha previsto otorgar dos tipos de compensaciones a los servidores civiles, incluyendo los directivos públicos, las compensaciones económicas y las no económicas.

Define a las compensaciones económicas como “la contraprestación en dinero, correspondiente a las actividades realizadas en un determinado puesto.” (Ley del Servicio Civil, art. 29, inciso a)

Y sobre las compensaciones no económicas la misma ley señala que “está constituida por los beneficios otorgados para motivar y elevar la competitividad de los servidores civiles. Estos beneficios no son de libre disposición del servidor.” (Ley del Servicio Civil, art. 29, inciso b).

A su vez, esta norma incluye expresamente entre los principios que regulan a las compensaciones la competitividad: “El sistema de compensaciones busca atraer y retener personal idóneo en el servicio civil peruano” (Ley del Servicio Civil, artículo 30, inciso a).

Respecto de las compensaciones económicas el Reglamento de Compensaciones de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 138-

2014-EF, en la medida que busca responder al principio de competitividad, supuestamente servirá para atraer talento.

Dando ello por supuesto, en el presente trabajo nos vamos a concentrar en las compensaciones no económicas para los directivos públicos, aún no reguladas por SERVIR.

Las compensaciones no económicas forman parte de lo que, en el ámbito de recursos humanos, especialmente en el sector privado, se conoce como recompensas totales. WorldatWork, que anteriormente era la Asociación Americana de Compensación, introdujo el concepto de recompensas totales en los noventa. Este concepto engloba tanto las retribuciones tangibles como las intangibles. (Valdebenito, 2016, p. 9)

Las compensaciones no económicas se incluirían dentro de lo que en el concepto de recompensa total se conoce como recompensas intrínsecas.

Valdebenito citando a León (2013), señala:

Las recompensas intrínsecas o relacionales son los intangibles relacionados con el lugar de trabajo: calidad de vida, liderazgo, reconocimiento, balance trabajo-vida y un trabajo que estimule con responsabilidad, autonomía y que sea significativo; también relacionado con el crecimiento individual: inversión en las personas, desarrollo y entrenamiento, oportunidad de carrera, gestión del desempeño; y además respecto a la organización: visión y valores, crecimiento de la organización y éxito, imagen de la organización y reputación, ganar-ganar a través del tiempo. (p. 10)

Existen diversos modelos de recompensas totales que comprenden las recompensas intrínsecas. Valdebenito (2016), después de revisar los modelos de Towers Watson, Michael Armstrong, PeopleMatters, WorldatWork, Zingheim

and Schuster, Hay Group, Mercer, Sibson Consulting e IDS (Thomson Reuters), identifica las siguientes recompensas intrínsecas:

Desarrollo de carrera, Reconocimiento, Equilibrio trabajo-vida, Gestión del rendimiento, Participación, Entorno de trabajo, incluyendo el trabajo en sí, Comunicación. (Valdebenito, 2016, p. 16).

Teniendo en cuenta estas consideraciones y que sobre itinerario de carrera y gestión del rendimiento ya existen otros acápite, se elabora la siguiente propuesta:

Propuesta:

Definir una estrategia de compensaciones no económicas para directivos públicos que tenga como mínimo los siguientes componentes:

- a. Reconocimiento público entre la Alta Dirección y el resto de directivos por el logro de metas o de actividades sobresalientes. Ello puede darse en una reunión de directivos o por correo electrónico. No se requiere de mayor formalidad, pero el reconocimiento debe ser explícito de parte de la Alta Dirección.
- b. A los directivos a que se refiere el literal anterior, en reconocimiento de sus logros y al mismo tiempo en beneficio de la institución, se recomienda invitarlos a pasantías y congresos o eventos académicos como comisión de servicio en otras ciudades donde profundizar en buenas prácticas relacionadas con su función. Al retorno deberá entregar copia de todos los materiales conseguidos y “devolver” el conocimiento a través de una charla informativa, la que deberá ser organizada por el área encargada de gestión del conocimiento. Para estos efectos se recomienda que SERVIR no considere que este tipo de actividades tenga que formar parte del Plan de Desarrollo de las Personas, que tiene otra lógica de planificación de la formación y cierre de brechas. En este caso se trata tanto de una estrategia de reconocimiento como de retención del talento.

- c. Con el fin de apoyar el equilibrio vida-trabajo de los directivos públicos y en atención a que se les encarga el logro de metas, más que tratarse de horas de permanencia en la oficina, se recomienda que no sean objeto de control de asistencia tal como corresponde a funcionarios de dirección que normalmente laboran mucho más que la jornada ordinaria. Esta flexibilidad que debe incluir también la posibilidad de realizar en ocasiones o en ciertos periodos sus labores a través de teletrabajo, contribuirá con la retención del talento. Recuérdese que aplicando el enfoque de género, esta flexibilidad será muy valorada en especial respecto de mujeres directivas que son madres o se encargan del cuidado de familiares, aunque también puede resultar aplicable a los varones que se encuentren en circunstancias similares. Esta flexibilidad no impide la fiscalización posterior, para garantizar que sea bien utilizada.
- d. Con el fin de fomentar la participación de los directivos en las decisiones, incluso más allá del órgano o la unidad orgánica de la que forma parte, se recomienda constituir en la entidad o en el viceministerio, según corresponda, un comité de dirección para la discusión de aspectos transversales. Asimismo, con el fin de motivar y delegar responsabilidades se recomienda otorgar a los directivos la representación en comisiones multisectoriales, así como la conducción de equipos de trabajo transversales al interior de la organización.
- e. A fin de darle consistencia a la comunicación interna relacionada con los directivos, en adición a la comunicación que es propia de los comités de dirección se recomienda programar como mínimo 2 despachos semanales del directivo con su superior inmediato y capacitar a todos los superiores de directivos en técnicas de retroalimentación.

Objetivo Específico 5. Desarrollar procesos de selección meritocrática de directivos públicos.

Producto 5

5.1 Propuesta normativa para la centralización de los concursos de directivos públicos

Justificación:

Una necesaria centralización de los concursos de directivos públicos es aconsejable tanto para aprovechar el expertise de una agencia especializada como para prevenir y evitar vulneraciones al principio de mérito. Es la experiencia de 19 de los países de la OCDE que seleccionan a sus ejecutivos Senior con un proceso más centralizado. (Gerson, 2015, p. 8). El estudio de Gobernanza de la OCDE así lo señala: “Muchos países de la OCDE gestionan al personal de la alta dirección como un grupo separado, y la experiencia ha demostrado que el énfasis en los elementos del reclutamiento, desarrollo y desempeño se ha visto beneficiado por un proceso centralizado.” (OCDE, 2016, p. 225).

Es la experiencia de la Alta Dirección Pública de Chile, en la que la selección de los Altos Directivos Públicos está centralizada a cargo del Consejo de la Alta Dirección Pública. (Ver OCDE, 2016, p. 226).

Así lo recomienda el BID:

La selección y asignación de directivos es una tarea de elevada complejidad técnica, expuesta a presiones políticas y corporativas. Entonces, resulta clave garantizar que el control normativo y operativo de la selección y asignación esté en manos de un conjunto acotado y coordinado de actores. (Cortázar, Lafuente, & Sanginés, 2014, p. 90).

En esta misma línea habría que entender una de las recomendaciones del diagnóstico del servicio civil peruano del año 2015 (Iacoviello, 2015, p. 67): “(...) requiere mucho cuidado para que en la transición no se pierdan los avances logrados a partir de la experiencia del CGP... La posibilidad de retener dentro del ámbito del área rectora aquellos niveles de directivos más senior (que se

estiman en unos 700 aproximadamente...) que se estaba evaluando al cierre de la presente evaluación, podría ser una estrategia que permita ampliar el impacto sin perder el control sobre los cargos neurálgicos que luego podrían garantizar el efecto en cascada hacia los puestos bajo su mando."

Es también la recomendación de la OCDE:

Debido a la importancia de este asunto (selección del personal de directivos superiores) a nivel político y a la gran relevancia que se le da a la alta dirección como modelo de meritocracia y probidad, centralizar todos los procesos de selección para los tres niveles más altos del nivel gerencial puede ser aconsejable a corto o mediano plazo; sin embargo, esto necesitaría que se efectuara un cambio en la ley (...). (OCDE, 2016, p. 226)

No obstante, la opinión de la OCDE es que en el largo plazo, no sería sostenible que SERVIR se encargara de la selección meritocrática de todos los directivos.

Es por ello que, en un escenario así, la contratación de gerentes podría empezar con un sistema centralizado en SERVIR, mientras que, de forma paralela, SERVIR iría trabajando con las entidades y sus Oficinas de Recursos Humanos para desarrollar su capacidad para liderar sus propios concursos. Una vez que las entidades hayan llegado a un determinado nivel de desarrollo que cumpla con los criterios establecidos por SERVIR y cuenten con trayectoria comprobada en la gestión de concursos de méritos a nivel de carrera durante varios años, SERVIR podría certificarlas para que empiecen con sus propios procesos de reclutamiento (de directivos) mientras supervisa estrechamente que cumplan con las normas establecida. (OCDE, 2016, p.227)

La Ley del Servicio Civil optó por el modelo de que sea cada entidad la que conduzca sus procesos de selección, lo que ha obligado a SERVIR, dado el contexto clientelar que todavía lamentablemente predomina en el país, a diseñar múltiples medidas para procurar garantizar la meritocracia de los

concursos, tales como la obligatoriedad del uso de su plataforma de reclutamiento, la obligatoriedad del uso de perfiles de puestos tipo de directivos públicos o de acudir a SERVIR para la aprobación de excepciones, la realización de evaluaciones de competencias a cargo de SERVIR salvo que haya acreditado a la entidad para ello, la aplicación de evaluaciones psicotécnicas on line a cargo de SERVIR, así como la implementación de veedurías. Podría considerarse que es demasiado esfuerzo para evitar la vulneración del mérito en las entidades, cuando puede evitarse encargándole a SERVIR la organización de los concursos. Cuenta SERVIR para ello con la experiencia en la organización de los concursos de Gerentes Públicos.

Esta es también una de las recomendaciones de la Comisión Presidencial de Integridad: “7. Identificar los mil puestos directivos clave, cuyos titulares deberán ser seleccionados a través de procesos especializados desarrollados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Esta entidad deberá entregar ternas de candidatos propuestos a la entidad correspondiente” (Comisión Presidencial de Integridad, 2016, p. 8).

Propuesta:

Por ello, se propone modificar la novena disposición complementaria final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil con la siguiente fórmula legal:

“Incorpórese el numeral 3 en la novena disposición complementaria final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, con el tenor siguiente:

3. Hasta que las entidades públicas desarrollen la capacidad para realizar los concursos públicos de méritos de directivos públicos a que se refiere el artículo 59 de la presente ley, conforme a los estándares meritocráticos definidos por SERVIR, ésta realizará los concursos de directivos.

SERVIR promoverá el desarrollo de capacidades de las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas para realizar sus propios concursos de directivos y certificará para ello a las oficinas de recursos humanos que

acrediten la capacidad adecuada y la experiencia comprobada conduciendo procesos de selección meritocráticos.”

5.2 Sección de Difusión de Concursos de Directivos Públicos en el Portal Institucional de SERVIR

Justificación

Los concursos de directivos públicos persiguen seleccionar profesionales idóneos y ello requiere de una amplia difusión con el fin que aquellos profesionales que cuenten con el perfil requerido, puedan tomar conocimiento y postular a las vacantes que se oferten.

Salvo la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos y de las islas de eficiencia, existe poca práctica para difundir masivamente las ofertas de puestos gerenciales, además porque en su mayoría son puestos de confianza.

El portal del Sistema Nacional de Empleo a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo congrega la oferta privada y pública de todo tipo de puestos que se concursan, pero por lo mismo, al contener tanta información, no resulta amigable la búsqueda de ofertas laborales para puestos gerenciales. Por ello, es que sin que se anule su registro en dicho sistema, se requiere una sección especializada que pueda reunir la oferta de puestos gerenciales públicos concursados, aún si los concursos son conducidos por las propias entidades públicas. Cabe señalar que SERVIR ya va a contar con esta información puesto que la aplicación a los concursos de directivos se debe realizar a través de la plataforma de reclutamiento de SERVIR.

Propuesta:

Abrir una sección en el portal institucional de SERVIR para difundir todas las vacantes de concursos de directivos públicos de la Ley del Servicio Civil y hacer

de conocimiento público esta facilidad a través de la propia web y de las redes sociales de SERVIR.

5.3 Criterios básicos para una propuesta de veeduría para concursos de directivos públicos

Justificación:

Las veedurías ciudadanas son mecanismos de control o vigilancia social sobre la gestión pública. Hay países como Colombia y Ecuador donde han tenido un desarrollo importante.

En el tema de recursos humanos del sector público destaca la experiencia positiva de veeduría de parte de la sociedad civil a los concursos de selección realizados por SERVIR para la incorporación al Cuerpo de Gerentes Públicos. En este caso se trata de la Asociación Civil Transparencia la que llevó a cabo veeduría en todas las convocatorias del Cuerpo de Gerentes Públicos y adicionalmente por parte de Proética en una ocasión.

Inspirados en esa experiencia y en la necesidad de contar con vigilancia hacia los concursos de selección de directivos públicos, especialmente los realizados por las propias entidades debido al clientelismo tantas veces mencionado, SERVIR ha previsto la posibilidad de organizar veedurías para estos concursos.

Sin embargo, a diferencia de las veedurías ciudadanas en que desde la sociedad civil se vigila al Estado, en este caso, los veedores serían una suerte de voluntariado que se constituya en una extensión de SERVIR, para permitirle observar concursos que pueden realizarse simultáneamente y a nivel nacional.

Otra diferencia con las veedurías ciudadanas es que éstas por definición, no la integran servidores públicos, mientras que, en la propuesta por SERVIR, los veedores pueden ser servidores civiles siempre que sean capacitados y acreditados por SERVIR y no tengan incompatibilidades en relación con el

proceso que es objeto de su veeduría. Esta opción se ha tenido en cuenta puesto que los concursos de directivos públicos tienen particularidades para lo cual es conveniente la experiencia pública. También se ha tenido en cuenta la posibilidad de contar con el apoyo de los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos, diseminados a través de todo el territorio nacional.

Propuesta:

La propuesta de lineamientos básicos para las veedurías para los concursos de directivos públicos que se propone considerar son:

Lineamientos básicos para las veedurías de los concursos de directivos públicos

Artículo 1. Definición: La veeduría es un mecanismo facultativo de vigilancia de los concursos de directivos públicos que puede ser dispuesto por SERVIR para determinados concursos y que constituye un apoyo a SERVIR para velar por la meritocracia y transparencia de la incorporación de directivos públicos concursados.

Artículo 2. Objetivos de la veeduría

Las veedurías en los concursos de directivos públicos tienen los siguientes objetivos:

- a. Contribuir con SERVIR en garantizar la meritocracia y transparencia de los concursos de directivos públicos.
- b. Velar por el cumplimiento de la ley, de la normativa que regula los concursos de directivos y de las políticas que sobre la materia defina SERVIR.
- c. Contribuir con la profesionalización de la dirección pública del servicio civil peruano.
- d. Contribuir con la incorporación de directivos idóneos al servicio civil peruano que puedan diseñar e implementar políticas y servicios públicos

El ejercicio de las veedurías se realiza sin perjuicio de las facultades y atribuciones de los órganos de control gubernamental.

Artículo 3. Condición de las veedurías. El desempeño como veedor no implica ningún vínculo laboral o contractual respecto de SERVIR o la entidad en la que se desarrolla el concurso. Las veedurías se desempeñan ad honorem.

Sin perjuicio de ello, SERVIR o la entidad que organiza el concurso está autorizada a financiar los gastos de transporte y/o alimentación de los veedores.

Artículo 4. Requisitos para ser veedor.

Para ser calificado como veedor de concursos de directivos por SERVIR, se requiere:

- a. Ser peruano o residente, en caso de extranjeros.
- b. No ser dirigente, ni militante activo de un partido, organización o movimiento político o funcionario público de elección popular.
- c. No desempeñar ni haber desempeñado cargos en la entidad que organiza el concurso, ni su cónyuge o conviviente, o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
- d. No tener ni haber tenido con el actual ocupante del cargo que es objeto de concurso, vínculo de matrimonio, convivencia o tener vínculo de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
- e. No estar inhabilitado para el ejercicio de la función pública.
- f. No tener con la entidad, el proceso o los candidatos alguna circunstancia o conflicto de interés que pudiera colocarlo en una situación que pueda afectar su imparcialidad como veedor.

Si con posterioridad la designación como veedor, éste conociera que no estaría cumpliendo alguno de los requisitos a que se refiere el presente artículo, deberá inhibirse ante SERVIR de ejercer la veeduría.

Artículo 5. Acreditación. Los veedores serán acreditados ante la entidad en la que se desarrolla el concurso mediante oficio suscrito por el Gerente de Desarrollo de la Gerencia Pública.

Artículo 6. Calificación de veedores. Servidores civiles y entre ellos, miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos, así como representantes de la sociedad civil, pueden ser designados como veedores.

Para ser designados como veedores, previamente deberán ser capacitados por la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública de SERVIR y a juicio de ésta, reunir las condiciones para desempeñarse adecuadamente como veedor.

Artículo 7. Designación de veedores. SERVIR cuenta con una relación que actualiza periódicamente de veedores con la indicación de su lugar de residencia. SERVIR designa como veedores a aquellos que forman parte de esta relación y preferentemente a los que residen en el mismo lugar en que se desarrolla la veeduría.

Artículo 8. Permiso. Los veedores designados por SERVIR que son servidores civiles deben recibir de parte de su entidad empleadora la facilidad para desempeñar sus funciones como veedor mediante permiso.

Artículo 9. Funciones de los veedores. Son funciones y responsabilidades de los veedores, los siguientes:

- a. Recibir la capacitación como veedor que disponga SERVIR.
- b. Cumplir las funciones necesarias para el objeto de la veeduría.
- c. Informar oportunamente a SERVIR acerca de las irregularidades o incumplimiento de la normativa que regula los concursos de directivos públicos que advierta durante el ejercicio de la veeduría.
- d. Coordinar con la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública acerca de los aspectos logísticos u operativos necesarios para el ejercicio de la veeduría.

- e. Presentar ante SERVIR un reporte escrito de incidencias en caso que se presenten, así como cuando concluya con el ejercicio de la veeduría.

Artículo 10. Obligaciones de los veedores.

Son obligaciones de los veedores:

- a. Cumplir de forma objetiva, imparcial y transparente las funciones de veeduría de concurso de directivos públicos que le sean encomendadas y el procedimiento establecido por SERVIR.
- b. Guardar durante y después del ejercicio de la veeduría, reserva acerca de la información que reciban o conozcan derivada de la misma, salvo la que por función deba poner en conocimiento de SERVIR.
- c. No participar en actividades políticas partidarias ni alguna otra actividad que pudiera poner en duda su imparcialidad durante el ejercicio de la veeduría, ni usar la información obtenida con fines políticos o electorales.
- d. Suscribir las declaraciones juradas y los compromisos que disponga SERVIR.
- e. No interferir directamente en la realización de las actividades propias del concurso objeto de la veeduría, sino en todo caso informar a SERVIR al respecto.
- f. Asumir la responsabilidad por las consecuencias que se deriven del ejercicio inadecuado de la veeduría.
- g. No extralimitarse más allá de sus funciones de veedor.
- h. No brindar declaraciones a los medios de comunicación salvo autorización escrita de la Presidencia de SERVIR o de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública.”

5.4 Criterios básicos para la transformación de Gerentes Públicos en Directivos Públicos de la Ley 30057.

Justificación:

De conformidad con el numeral 2 de la novena disposición complementaria transitoria de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, “La entidad pública que se encuentre en proceso de implementación al régimen del Servicio Civil y que

cuenta con gerentes públicos seleccionados y asignados por SERVIR, pueden incorporarlos como directivos públicos bajo el régimen del Servicio Civil sin necesidad de concurso. Después de la culminación del proceso de implementación de la entidad todo directivo público debe ingresar por concurso público.”

Asimismo, la décimo novena disposición complementaria transitoria del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil recoge este mismo precepto precisando que se debe contar con la aceptación del gerente público.

Cuando se redactó esta disposición se pensó en hacerse en el marco del tránsito al régimen del servicio civil y cuando se tuviera aprobado el CPE de toda la entidad, sea ésta tipo A o tipo B.

No obstante, hay la necesidad de avanzar en el tránsito al régimen del servicio civil y la propia normativa ha señalado que el tránsito debería priorizar la incorporación de directivos públicos: “La entidad organizará prioritariamente los procesos de selección del responsable de Recursos Humanos, o quien haga sus veces, una vez aprobado el CPE, así como los procesos de selección de Directivos Públicos”. (Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, Tercera Disposición Complementaria Transitoria, Organización del tránsito de los servidores civiles, numeral 2). Toda vez que el Cuerpo de Gerentes Públicos es un régimen transitorio concebido precisamente como una avanzada del régimen de directivos de un nuevo Servicio Civil, tendría sentido avanzar por la conversión de Gerentes Públicos en Directivos Públicos del nuevo régimen.

Esta es también una de las recomendaciones de la Comisión Presidencial de Integridad (2016): “6. Promover activamente que los gerentes públicos ingresen al régimen del servicio civil en la categoría de directivos públicos.” (p. 8)

Propuesta

Modificar el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, introduciendo las siguientes disposiciones:

“Incorporar los siguientes párrafos en la décima novena disposición complementaria transitoria de la Ley del Servicio Civil:

“(…)

Las entidades se encuentran autorizadas a incorporar a los Gerentes Públicos asignados como Directivos Públicos del régimen del servicio civil, en los puestos previstos en su Cuadro de Asignación de Personal, aún antes de la aprobación del Cuadro de Personal de la Entidad (CPE).

Los Gerentes Públicos así incorporados se consideran directivos públicos concursados y el periodo a que se refiere el artículo 60, numeral 60.1 de la ley del Servicio Civil se inicia a partir de la nueva designación que se produzca como Directivo Público.

La remuneración a otorgar es la que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Compensaciones aprobado por Decreto Supremo N° 138-2014-EF y sus normas complementarias.

Si posteriormente como consecuencia de la aprobación del CPE, el puesto ocupado por el Directivo Público a que se refiere la presente disposición, se modificara, éste se mantendrá en el nuevo puesto. En cambio, si como consecuencia de la aprobación del CPE, el puesto se eliminara, se produce la terminación de la designación del Directivo Público, sin necesidad de seguir el procedimiento a que se refiere el artículo 49, inciso k) de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

Una vez consolidado el puesto con la aprobación del CPE, se produce la exclusión automática del Directivo Público, del Cuerpo de Gerentes Públicos.

El financiamiento de la compensación económica de los directivos públicos en las entidades que no cuentan con CPE aprobado se realiza con cargo al presupuesto institucional sin demandar recursos adicionales al tesoro público.”

5.5 Criterios básicos para disposiciones normativas que flexibilicen y faciliten la implementación gradual de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva.

Justificación:

Como hemos expuesto ampliamente, es necesario avanzar en la profesionalización de la capa directiva del Estado peruano. De acuerdo al diseño inicial de la Ley del Servicio Civil, ello se producirá como consecuencia de la implementación del régimen del servicio civil en las entidades públicas, lo que a su vez se producirá luego que éstas culminen con el tránsito a lo largo de toda la hoja de ruta prevista en la Ley del Servicio Civil. La incorporación de concursos de directivos públicos supone, de acuerdo con el diseño, que las entidades tengan aprobado su Cuadro de Personal de la Entidad, tanto por SERVIR como por el MEF.

A la fecha, la Ley del Servicio Civil ha cumplido más de tres años de su entrada en vigencia y ninguna entidad pública ha terminado su tránsito y por ende, ninguna ha realizado concursos para la incorporación de directivos públicos. En ese sentido, mirando la experiencia internacional de reformas similares y las resistencias que experimentaron, algunas de las cuales ha reseñado Grindlee, tal como hemos mencionado anteriormente, considero que la reforma se encuentra en riesgo y es necesario por tanto encontrar formas creativas alternativas y distintas a las actuales que permitan que se avance en la profesionalización del servicio civil en la capa directiva sin que ello signifique alejarse de las opciones fundamentales de la reforma.

Para estos efectos será necesario flexibilizar el diseño original y las normas que lo sustentan. Esta flexibilidad necesariamente implica la posibilidad de incorporar directivos públicos sin que sea un requisito previo para ello tener aprobado el Cuadro de Personal de la Entidad.

Aquí se abren varias interrogantes, la primera de ellas es que sin tener el Cuadro de Personal de la Entidad no se tiene garantía de que el puesto directivo que se concurse sea definitivo y se mantenga al menos por el periodo de tres años que supone el vínculo del directivo concursado, toda vez que el tránsito se entiende que es una oportunidad para que las entidades revisen sus procesos y su organización y ello puede implicar cambios en los puestos. Sin embargo, la experiencia de las entidades que han avanzado significativamente

en el proceso, sin culminarlo, y han obtenido por ello su Resolución de Inicio, es que difícilmente modifican su estructura o suprimen puestos directivos. En todo caso, ante esta posibilidad, al igual que se propone para el caso de la conversión de Gerentes Públicos, se podría condicionar la incorporación a que el puesto directivo se consolide en el Cuadro de Personal de la Entidad.

Otra interrogante es que se supone que la aprobación del CPE por parte del MEF implica también la aprobación de recursos adicionales para financiar los diferenciales que se deriven de la nueva escala remunerativa. Y en las actuales circunstancias de desaceleración económica y de rehabilitación como consecuencia de los efectos del Niño Costero que ha asolado el país en el verano del 2017 es poco probable que se transfieran a las entidades públicas dichos recursos adicionales. Por ello, este avance tendría que estar temporalmente condicionado a la disponibilidad de recursos por parte de la propia entidad.

Complementariamente se podría financiar los diferenciales requeridos por las entidades públicas con cargo a los recursos que dichas entidades ya vienen utilizando del Fondo de Apoyo Gerencial. Conviene recordar a este respecto como antecedente la quinta disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1024 que nunca se implementó y que señalaba “Progresivamente, el financiamiento del sistema creado por el Decreto Ley N° 25650 será asignado al financiamiento del Cuerpo de Gerentes Públicos.” Si bien es cierto que en el cálculo para estimar el diferencial requerido, ya se han considerado dentro del costo actual los recursos del FAG, las entidades pueden optimizar sus recursos, reduciendo algunos costos de CAS para poder financiar con los recursos del FAG y otras economías, además de los Recursos Directamente Recaudados, el costo de la incorporación de directivos profesionalizados.

Asimismo, habría que conceder a la entidad la opción de elegir, en base a la estrategia o prioridad que considere más conveniente, cuáles serían los cargos a incorporar por concurso respetando los límites entre puestos de confianza y concursados.

De otro lado, con el fin de garantizar la meritocracia de estos concursos, en este caso de avance, necesariamente los concursos tendrán que ser organizados y conducidos por SERVIR.

Cabe señalar que esta propuesta tiene además la ventaja de aplicar uno de los aprendizajes de diez años de reforma del servicio civil en América Latina, a la que contribuyó el Cuerpo de Gerentes Públicos y es “Proteger la reforma directiva de reformas mayores en Gestión de recursos Humanos

Garantizar algún grado de autonomía de la reforma directiva respecto de una reforma mayor del servicio público puede ser un camino que facilite su progreso, debido a que los puntos de posible discrepancia y veto respecto de reformas mayores son numerosos, y pueden conducir a que la reforma directiva quede atrapada dentro de un bloqueo mayor. (Cortázar et al., 2014, p. 89)

Propuesta:

Modificar el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, con el siguiente tenor:

“Incorporar los siguientes párrafos en el numeral 2 del acápite “Organización del tránsito de los servidores civiles” de la tercera disposición complementaria del Reglamento General la Ley del Servicio Civil, con el siguiente texto:

(...)

Excepcionalmente y de forma transitoria, las entidades públicas que cuentan con Resolución de Inicio están autorizadas a delegar a SERVIR la realización de concursos públicos de méritos de directivos públicos, en los puestos previstos en su Cuadro de Asignación de Personal, aún antes de la aprobación del Cuadro de Personal de la Entidad (CPE).

La remuneración a otorgar es la que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Compensaciones aprobado por Decreto Supremo N° 138-2014-EF y sus normas complementarias.

Si posteriormente como consecuencia de la aprobación del CPE, el puesto ocupado por el Directivo Público a que se refiere la presente disposición, se modificara, éste se mantendrá en el nuevo puesto. En cambio, si como consecuencia de la aprobación del CPE, el puesto se eliminara, se produce la terminación de la designación del Directivo Público, sin necesidad de seguir el procedimiento a que se refiere el artículo 49, inciso k) de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

El financiamiento de la compensación económica de los directivos públicos en las entidades que no cuentan con CPE aprobado se realiza con cargo al presupuesto institucional sin demandar recursos adicionales al tesoro público.”

Modifíquese la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, con el siguiente tenor:

“Incorpórase el siguiente párrafo en la cuarta disposición complementaria de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil:

“(…) El financiamiento del diferencial requerido para las compensaciones económicas de directivos públicos se podrá atender con cargo a los recursos del Fondo de Apoyo Gerencial creado por el Decreto Ley N° 25650. Para estos efectos la transferencia de recursos se efectúa mediante transferencias financieras. Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas se establecen las reglas para la aplicación de la presente disposición.”

Esta disposición también se puede incorporar en la Ley de Presupuesto.

5.6 Ranking de entidades públicas según porcentaje de puestos directivos ocupados por mujeres

Justificación

Es una política pública promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. El objetivo estratégico 7 del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 consiste en “Incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana”.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2.4 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM es una política nacional de obligatorio cumplimiento “Promover el acceso de las mujeres a instancias de poder y toma de decisiones en la sociedad y en la administración pública.” En esta línea, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha establecido como uno de los indicadores para la verificación del cumplimiento de esta política el porcentaje de mujeres en cargos directivos en el sector público.

En tal sentido, una medida para promover el avance de esta política, que a la vez facilite la vigilancia de la sociedad civil en esta materia, lo constituye transparentar la información acerca del porcentaje de mujeres en puestos directivos en las entidades públicas.

Propuesta:

Que SERVIR publique semestralmente en su portal institucional un ranking de las entidades públicas del Poder Ejecutivo el porcentaje de mujeres en puestos directivos.

Esta información debe distinguir entre puestos directivos designados por confianza y concursados.

Objetivo Específico 6. Desarrollar una adecuada gestión del rendimiento de directivos públicos.

Producto 6.

6.1 Criterios básicos a tener en cuenta para la formulación de metas e indicadores para la gestión de rendimiento de directivos públicos y para la asistencia técnica que a estos efectos pueda brindar SERVIR;

Justificación:

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Servicio Civil, su Reglamento General y la Directiva que desarrolla el subsistema de Gestión del Rendimiento aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 277-2015-SERVIR-PE, la Gestión del Rendimiento aplica también para Directivos Públicos, sean o no de confianza.

En todos los casos, de acuerdo con la normativa mencionada, las metas que se determinen deben estar relacionadas con los objetivos institucionales. Si bien ello es muy importante respecto de las metas de todos los servidores civiles, lo es más respecto de las metas de directivos públicos, pues de éstos depende, por su responsabilidad sobre órganos y unidades orgánicas, que se logren los objetivos.

Para que la Gestión del Rendimiento de directivos públicos logre su objeto de subsistema estratégico, es preciso que la determinación de metas de directivos trascienda el cumplimiento de requisitos formales y realmente agregue valor, esto es, que contribuya realmente con que los directivos logren objetivos generando valor público.

El Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos considera que la responsabilización por los resultados es un elemento clave de los directivos públicos. No obstante, a pesar de ser un elemento sustancial a la función directiva, ha estado ausente en la gestión pública peruana. Primero porque no ha existido prácticamente evaluación de directivos públicos y cuando se han definido metas, más propiamente de las unidades orgánicas en los Planes Operativos Institucionales, las metas han sido más de actividades que de resultados.

Para estos efectos, acogiendo recomendaciones de diversos expertos en recursos humanos y de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3.2.2.4 de la Guía Metodológica para el Evaluador, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva de SERVIR N° 031-2016-SERVIR-PE, es necesario que la determinación de metas sea SMART. Esto es específicas, medibles, alcanzables, realistas y con tiempo fijado. Sin embargo, en el caso de metas de directivos es necesario efectuar ciertas precisiones en la guía antes mencionada. Por ejemplo, respecto de los directivos es más importante introducir el atributo de la relevancia más que el de realista. Recordemos que uno de los beneficios de la Gestión del Rendimiento para los Directivos es “orientar a su equipo hacia los objetivos relevantes.”, de acuerdo con la guía antes citada en el numeral 2.2. Los cambios se resaltan en negrita. Estos cambios serán útiles para la asistencia técnica que SERVIR brinde a las entidades, a efectos de la determinación de las metas de los Directivos Públicos.

Propuesta:

Modificar el numeral 3.2.2.4 de la Guía Metodológica del Evaluador, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 031-2016-SERVIR-PE, con el siguiente texto:

“Specific (Específico) - ¿Está siendo definido de forma específica?

Los objetivos, así como sus indicadores y metas, deben ser definidos de forma precisa, evitando palabras vagas, indicando el contexto y alcance de los mismos. Es importante que tanto el objetivo como sus indicadores y metas sean definidos de la forma más detallada posible y facilitando la información necesaria.

Measurable (Medible) - ¿Puedo medir el resultado?

Los objetivos, así como sus indicadores y metas, deben ser susceptibles de medición. Debe poder medirse en términos de coste, de calidad, de tiempo, etc. De este modo, si son susceptibles de ser medibles, pueden ser verificados o confirmados en el momento de la evaluación, midiendo así el logro obtenido.

Para fijar las metas debe tomarse como referencia, de ser posible, la situación anterior, en número o porcentaje, de modo que se pueda contrastar el avance. Ello supone la existencia de fuentes de información no subjetiva.

Achievable (Alcanzable) - ¿Es alcanzable por el área o servidor?

Los objetivos, indicadores y metas deben ser exigentes y retadores tanto para el servidor como para el área, pero realistas al mismo tiempo. Es importante que éstos sean realizables y alcanzables, es decir, que esté al alcance de los recursos previstos y que permita al servidor llegar a las proyecciones acordadas.

Por ejemplo, no se deberán establecer metas, cuyo cumplimiento, se sabe de antemano, será muy difícil de alcanzar por el servidor. Se debe establecer las metas de forma paulatina en el tiempo y acorde a los recursos actuales.

En este sentido, para que las metas sean alcanzables no debe existir demasiada desproporción entre la situación previa y la meta que se pretende alcanzar. No obstante, ello no debe ser óbice para que la meta sea retadora y su logro suponga un esfuerzo exigente de parte del servidor.

En el caso de los directivos, en la mayoría de los casos, el logro de metas debe depender de factores bajo su control y no de factores externos. Sin embargo, dada la naturaleza de la función directiva y la necesidad de que para lograr objetivos deba coordinar con actores externos, al menos una de las metas debe requerir esfuerzos de coordinación y gestión hacia

fuera de la organización y cuyo logro demande influir en actores y circunstancias externas.

Realistic (Realista) - ¿Son realistas de acuerdo al contexto actual?

Los objetivos, indicadores y metas deben ser realistas, de acuerdo a las habilidades y conocimientos actuales del área o servidor. Es importante identificar si es necesario reformar algún factor (por ejemplo capacitaciones) para la consecución de las proyecciones definidas o si bien se cuenta de antemano con las habilidades y conocimientos necesarios.

Por ejemplo, evitar metas que estén fuera del alcance del servidor, de acuerdo a sus conocimientos, como puede ser: impartir capacitaciones de costos a los demás servidores civiles del área (cuando el servidor evaluado no tiene conocimientos sobre la materia).

En el caso de los Directivos Relevant (Relevante) ¿Son relevantes?

Las metas no sólo deben estar alineadas con los objetivos institucionales, sino también ser relevantes. Ello supone en el caso de los directivos de línea, que la mayoría de metas deben resolver problemas importantes de ciudadanas y ciudadanos, sea a través de políticas públicas o de prestación de servicios. En el caso de directivos de administración interna, la relevancia significa que resuelven problemas de sus clientes internos para que éstos puedan dedicarse de mejor manera a sus funciones pensando en ciudadanas y ciudadanos. En ambos casos, la mayoría de metas deben configurarse como resultados. En caso la situación del puesto del directivo lo justifique, la minoría de las metas podrán ser de proceso.

Time-bound (Temporal) - ¿Está acotada en el tiempo la meta definida?

Los objetivos, indicadores y metas deben ser acotados en el tiempo, tener un principio y un fin temporal. Se debe contar con un periodo de tiempo específico para medir y alcanzar las proyecciones definidas. Por ello, es importante establecer hitos intermedios durante la etapa de seguimiento.”

6.2 Criterios básicos para el acompañamiento de los Directivos Públicos Superiores

Justificación

Conceptualmente la gestión del rendimiento implica realizar acciones para que las personas logren un alto rendimiento y de manera sostenida. A este respecto el Cuerpo de Gerentes Públicos cuenta con la experiencia positiva de realizar acompañamiento a los Gerentes Públicos y de encontrar una correlación positiva con la mejora de su rendimiento.

Las herramientas de acompañamiento de Gerentes Públicos que nos interesa destacar aquí son la asignación de sectoristas, la realización de talleres para asistir a los gerentes en la formulación de sus metas e indicadores, sesiones de coaching grupal, los encuentros anuales y reuniones periódicas entre pares y con SERVIR.

En tal sentido sería conveniente replicar esta experiencia positiva, fundamentalmente respecto de los Directivos Públicos Superiores identificados en el Modelo de Gestión de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano. (p. 58).

Se espera que este acompañamiento pueda coadyuvar con un alto cumplimiento de metas de los Directivos Públicos Superiores, en su autosatisfacción y en la de sus superiores.

Tomamos como referencia el nivel de cumplimiento de metas de los integrantes del Cuerpo de Gerentes Públicos que han recibido acompañamiento de SERVIR:

- En el año 2012 el 85% de los GGPP superaron el 75% de sus metas institucionales.

- En el año 2013 el 94% de los GGPP superaron el 75% de sus metas institucionales (el promedio de estos GGPP es 94% del cumplimiento de metas).
- En el año 2014 el 97% de los GGPP superaron el 75% de sus metas institucionales (el promedio de estos GGPP es 100% del cumplimiento de metas).
- En el año 2015 el 95% de los GGPP superaron el 80% de sus metas institucionales (el promedio de estos GGPP es 100% del cumplimiento de metas).

Asimismo, respecto del nivel de satisfacción, el informe de Governa (Sotomarinero et. al. 2012), estableció que el 98% de los jefes de los gerentes públicos evaluados estaban muy satisfechos o satisfechos y sólo el 2% se declaró insatisfecho. Asimismo, según el mismo informe, los Gerentes Públicos mismos señalaron estar muy satisfechos o satisfechos con la experiencia de ser gerente público, en un 91% (pp. 45-46).

El mencionado nivel de cumplimiento de metas debe ser considerado como referencia para efectos de fijar la meta a ser cumplida por parte de los Directivos Públicos Superiores que recibirán acompañamiento, con algún nivel de ajuste, puesto que el nivel de reporte de cumplimiento de metas registrado por SERVIR no alcanza el 100% de los gerentes públicos evaluados. En la misma línea, los niveles de satisfacción de jefes y los propios Gerentes Públicos han de ser tomados en cuenta respecto de metas a fijar para los Directivos Públicos superiores.

Propuesta:

Implementar como mecanismos de acompañamiento de Directivos Públicos Superiores la asignación de profesionales de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública como sectoristas, la realización de talleres para contribuir con la formulación de metas e indicadores, la realización de sesiones grupales de

coaching, reuniones periódicas entre pares y con SERVIR y el encuentro anual de Directivos Públicos concursados.

En la sección de metas, se establecen indicadores y metas respecto de la satisfacción esperada con los Directivos Públicos superiores que recibirán acompañamiento por parte de SERVIR.

6.3 Criterios básicos para la supervisión, consolidación y difusión de las evaluaciones del desempeño de directivos públicos.

Justificación:

Es muy importante que la gestión del rendimiento se constituya en un medio para el logro de objetivos estratégicos. Para ello, se requiere que se evite se convierta en un instrumento formal que no agrega valor, por lo cual resulta crucial la supervisión de parte de SERVIR. Esta supervisión deberá cuidar que las metas de directivos públicos sean en efecto metas SMART, tal como se ha mencionado anteriormente y que su medición sea adecuada.

De otro lado, resulta muy importante que los resultados de las evaluaciones sean puestas en conocimiento de la ciudadanía, lo que supone que la información de resultados sea recopilada de forma que se facilite su consolidación. Debido al diseño de los parámetros de determinación de metas en términos cuantitativos, es posible consolidar la información, de manera de reportarla en forma agregada.

Si bien ello es así, no resultaría suficiente para la ciudadanía un reporte totalmente agregado. Vale decir, que la opinión pública conozca como parte de los resultados de los directivos públicos, que alcanzaron un 70% de cumplimiento de sus metas, es importante. Sería muy preocupante si estuviera por debajo del cincuenta por ciento y la pregunta que rondaría en la mente de muchos sería seguramente acerca de la idoneidad de los propios directivos. Pero aun siendo el 70%, la pregunta sería, ¿por qué no se llegó al 100%?

Entonces, sería importante que se presente un consolidado sobre las principales limitaciones que impidió a los directivos cumplir con sus metas. Para estos efectos es recomendable que el instrumento de recopilación de información de resultados utilice una tabla de opciones, que permitan consolidar la información y así presentar información agregada. El Estudio de Gobiernos realizado al Cuerpo de Gerentes Públicos presenta una tabla de “principales problemas que han tenido los gerentes públicos para desarrollar su gestión” que con ciertos ajustes debe servir de base para la tabla de opciones de limitaciones o impedimentos de directivos públicos para el logro de sus metas. (Sotomayor et. al., 2012, p. 32)

De otro lado, es importante poder clasificar las metas, para darle un poco más de información a la ciudadanía. Para ello, dado que lo principal sería poder mostrar las metas sustantivas, una clasificación útil sería acudir a los cuatro ejes de la política general del gobierno 2016-2021, expuesta por el Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República. (Zavala, 2016). Esta clasificación permitiría comparar el nivel de avance del cumplimiento de metas por cada uno de los ejes antes citados. A estos cuatro ejes habría que añadir la gestión interna, para incluir las metas de administración interna.

Propuesta:

Incluir las siguientes disposiciones complementarias finales en la Directiva que desarrolla el subsistema de Gestión del Rendimiento aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 277-2015-SERVIR-PE:

“7.5 Supervisión inopinada

Bajo la conducción de la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento, equipos de trabajo que cuenten con la participación de representantes de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, podrán efectuar supervisiones inopinadas a las entidades públicas que implementen evaluaciones de desempeño de directivos públicos. Al final de la supervisión el

equipo de trabajo deberá presentar su informe con conclusiones y recomendaciones.

7.6 Recopilación de información de resultados

La Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento, con participación de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, elaborará los formatos para que las entidades presenten a SERVIR la información de los resultados de las evaluaciones de desempeño de los directivos públicos.

El formato deberá contener como mínimo los campos de descripción de la meta, unidad de medida, indicador (en número o porcentaje), meta propiamente dicha, situación previa, medio de verificación, tipo de meta (de procesos, de resultados), clasificación de la meta, fecha en que debió alcanzarse, supuestos de la meta y principales limitaciones o impedimentos para lograrla.

Para la clasificación de la meta deberá utilizarse una tabla con las siguientes opciones:

- Oportunidades, inversión social, agua e infraestructura.
- Seguridad Ciudadana.
- Empleo, formalización y reactivación de la economía.
- Acercar el Estado al ciudadano.
- Gestión interna.

Para las principales limitaciones o impedimentos deberá utilizarse una tabla con las siguientes opciones:

- Corrupción en la entidad.
- Falta de presupuesto.
- Falta de soporte informático-Tecnologías de la Información.
- Recursos Humanos poco calificados.
- Falta de Recursos Humanos en la organización.
- Falta de respaldo de la Alta Dirección de la entidad.
- Cambio en los supuestos de la meta.
- Factores externos.
- Otros (detallar)”

CAPITULO V

LA PROPUESTA DE IMPLEMENTACION

La propuesta de implementación, implica identificar los recursos críticos que pudieran impedir su aplicación, así como la flexibilidad o adaptabilidad de la arquitectura institucional ante las soluciones propuestas, para con esta información plantearse Metas realistas e Indicadores a ser controlados en la ejecución, a fin de que se garantice la eficacia de la implementación. Asimismo, se plantearán en cuadros tipo Gantt los aspectos administrativos del cronograma de actividades y de recursos económicos necesarios para la implementación. Finalmente se incluirá un análisis de viabilidad y factibilidad, así como análisis costo-beneficio.

5.1 Identificación de Recursos Críticos

5.1.1 Recursos Humanos

Para la implementación de la presente propuesta, son recursos críticos los recursos humanos de SERVIR, específicamente de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública. Teniendo en cuenta lo mencionado cuando se presentó el Análisis FODA de SERVIR, específicamente lo referido a las fortalezas de SERVIR a través de la mencionada Gerencia, lo crítico en esta materia es la preservación/retención de personal calificado y experimentado con el que SERVIR ya cuenta actualmente, para la implementación de los productos aquí propuestos.

Particularmente nos referimos para este propósito al personal de las Áreas Funcionales de Selección y Desarrollo de Capacidades y de Monitoreo y Evaluación, que serán necesarias para la ejecución de los productos particularmente los relacionados con perfiles, procesos de selección, itinerario de carrera, rendición de cuentas, gestión del rendimiento de directivos públicos, entre otros. Para la retención de este personal clave, más adelante se hará referencia a una propuesta de modificación de la arquitectura institucional de SERVIR.

En la misma línea, se requiere garantizar que se siga contando con personal calificado en la Escuela Nacional de Administración Pública, particularmente el relacionado con la formación de directivos.

En ambos casos, lo señalado respecto del personal profesional es sin perjuicio de asegurar también el liderazgo adecuado en ambos órganos de SERVIR.

5.1.2 Recursos Económicos

Como en toda propuesta de gestión, la implementación requiere de un presupuesto. El costo mayor requerido es el relacionado con dos aspectos: la organización de los concursos de directivos públicos a cargo de SERVIR y el pago del diferencial remunerativo cuando los directivos públicos ingresen al nuevo régimen.

En el Anexo B puede verse el detalle del presupuesto requerido, incluyendo el necesario para la organización de los procesos de selección a cargo de SERVIR. Este presupuesto debería ser transferido por parte del Ministerio de Economía y Finanzas a SERVIR con el objeto que pueda organizar dichos procesos.

En el caso del diferencial requerido para el financiamiento de las compensaciones económicas, se indica en el Anexo B cuánto es el estimado. No obstante, su financiamiento, tal como se ha propuesto anteriormente, se atendería inicialmente con cargo a los propios recursos de las entidades o al Fondo de Apoyo Gerencial, sin necesariamente demandar recursos adicionales al tesoro público.

De otro lado, la mayor parte de los productos no demandan para su realización de recursos adicionales a aquellos con los que ya cuenta SERVIR, tratándose de costos hundidos.

5.1.3 Recursos Logísticos

Los siguientes son los recursos logísticos más significativos que se requieren para la implementación y que estarían a cargo de la Oficina de Administración de SERVIR. El costo estimado para cada uno de ellos también se detalla en el Anexo B de presupuesto:

- Contratación de consultoría para una propuesta de desarrollo de “marca” de los Directivos Públicos, a través de concurso público.
- Contratación de consultoría para una propuesta de nuevo marco para el control gubernamental de nuevos Directivos Públicos, a través de concurso público.
- Contratación de consultoría para una propuesta de otorgamiento de compensaciones no económicas para Directivos Públicos.
- Contratación de servicios y adquisición de bienes para la realización de concursos de directivos públicos a ser realizados por SERVIR.

5.2 Arquitectura institucional

En este apartado se analizará los aspectos de la arquitectura institucional que pudieran ser críticos al momento de implementar las propuestas de solución y que de ser el caso deben cambiarse o crear alguna estructura organizacional nueva o diferente.

A la luz de lo señalado en el presente trabajo, la arquitectura institucional de SERVIR resulta funcional para el desarrollo de los productos propuestos.

Sin embargo, con el fin de implementar una estrategia de retención del personal clave de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, resulta importante establecer dos subgerencias: La Subgerencia de Selección y Desarrollo de Capacidades y la Subgerencia de Monitoreo y Evaluación.

Actualmente SERVIR no cuenta con subgerencias. En las Gerencias, las máximas responsabilidades, luego de los Gerentes, están a cargo de Ejecutivos. Es el caso de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública en

la que las dos Áreas Funcionales claves para el desarrollo de los productos aquí planteados: la de Selección y Desarrollo de Capacidades y la de Monitoreo y Evaluación, se encuentran a cargo de Ejecutivas. Pero, tal como se menciona en el Modelo de Gestión del Grupo de Directivos del Servicio Civil Peruano, en los Organismos Públicos, como es el caso de SERVIR, en la carrera pública, el máximo nivel posible no necesariamente es el de Ejecutivos, sino que pueden existir jefaturas a cargo de profesionales de carrera. Debido al nivel de responsabilidad involucrado y como estrategia de retención, se propone la creación de las dos subgerencias antes referidas.

Cabe señalar como antecedente, que el año 2012 se han creado subjefaturas administrativas en SERVIR. Si bien ello resulta adecuado para individualizar la responsabilidad sobre sistemas administrativos, resulta aún más importante la responsabilidad sobre el core de la institución, como es el caso de las subgerencias que se proponen.

Finalmente, la creación de ambas subgerencias no implica su conversión en puestos directivos, puesto que como se ha señalado, conforme al Modelo de Gestión del Grupo de Directivos del Servicio Civil Peruano se trata de puestos de carrera.

5.3 Metas periodo de 3 años

El horizonte temporal del presente trabajo es de 3 años. A continuación, presentaré las metas para cada uno de los tres años señalando el producto al que corresponden, su indicador, medio de verificación y la fecha para su logro. Asimismo, en algunos casos se colocan los supuestos que se requieren verificar para poder conseguir la meta.

5.3.1 Metas primer año (2018)

Producto	Indicador	Meta	Medio de Verificación	Fecha a ser alcanzada	Supuesto (de ser el caso)
Modificaciones normativas que protejan la estabilidad relativa del directivo.	Modificaciones normativas que protejan la estabilidad relativa de los directivos públicos introducidas en el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil	02 Modificaciones normativas aprobadas que protejan la estabilidad relativa de los directivos públicos introducidas en el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil	Publicación en el Diario Oficial El Peruano	31 de diciembre de 2018	
Trasformación de Gerentes Públicos en Directivos Públicos de la Ley 30057.	Modificación aprobada del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil para agilizar la Trasformación de Gerentes Públicos en Directivos Públicos de la Ley 30057.	01 Modificación aprobada del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil para agilizar la Trasformación de Gerentes Públicos en Directivos Públicos de la Ley 30057.	Publicación en el Diario Oficial El Peruano	31 de diciembre de 2018	
Política de Estado del Acuerdo Nacional que respalde Dirección Pública Profesional.	Política de Estado del Acuerdo Nacional que respalde Dirección Pública Profesional aprobada	01 Política de Estado del Acuerdo Nacional que respalde Dirección Pública Profesional, aprobada por el Foro del Acuerdo Nacional	Publicación de la Política de Estado del Acuerdo Nacional que respalde Dirección Pública Profesional publicada en el portal institucional del Acuerdo Nacional	31 de diciembre de 2018	
Desarrollo de "marca" de los Directivos Públicos.	Estrategia de desarrollo de marca de Directivos Públicos diseñada	01 Estrategia de desarrollo de marca de Directivos Públicos diseñada	Informe final de Consultoría con conformidad de servicio	31 de diciembre de 2018	Inclusión de esta actividad en el POI y PAC de SERVIR 2018
Itinerario de "carrera" de Directivos Públicos	Documento de itinerario "de carrera" de Directivos Públicos	01 Documento de itinerario "de carrera" de Directivos Públicos	Publicación en el portal institucional de SERVIR	30 de junio de 2018	
Sección de difusión de concursos de	Sección abierta en el portal institucional.	01 sección abierta en el portal	Publicación en el portal	15 de abril de 2018.	Sección de difusión de concursos de

Producto	Indicador	Meta	Medio de Verificación	Fecha a ser alcanzada	Supuesto (de ser el caso)
puestos directivos públicos en portal institucional de SERVIR.		institucional para la difusión de concursos de directivos públicos	institucional de SERVIR		puestos directivos públicos en portal institucional de SERVIR.
Veeduría para concursos de directivos públicos.	Lineamientos para las veedurías para concursos de directivos públicos aprobados	01 Directiva aprobada o modificada, incluyendo Lineamientos para las veedurías para concursos de directivos públicos	Publicación en el Diario Oficial El Peruano y en el portal institucional de SERVIR	31 de diciembre de 2018	
Disposiciones normativas que flexibilicen y faciliten la implementación gradual de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva. (1)	Modificación aprobada del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil que facilita la realización de concursos públicos de directivos sin contar con CPE aprobado	Modificación aprobada del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil que facilita la realización de concursos públicos de directivos sin contar con CPE aprobado	Publicación en el Diario Oficial El Peruano	31 de diciembre de 2018	
Criterios básicos a tener en cuenta para la formulación de metas e indicadores para la gestión de rendimiento de directivos públicos y para la asistencia técnica que a estos efectos pueda brindar SERVIR;	Modificación de la Guía Metodológica del Evaluador, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 031-2016-SERVIR-PE	01 Modificación de la Guía Metodológica del Evaluador, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 031-2016-SERVIR-PE	Publicación en el Diario oficial El Peruano y en el portal institucional de SERVIR	31 de diciembre de 2018	

5.3.2 Metas segundo año (2019)

Producto	Indicador	Meta	Medio de Verificación	Fecha a ser alcanzada	Supuesto (de ser el caso)
Observatorio de Dirección Pública	Observatorio de Dirección Pública	01 Observatorio de Dirección	Publicación de Observatorio de Dirección	31 de diciembre de 2019	Involucramiento de entidad representativa

Producto	Indicador	Meta	Medio de Verificación	Fecha a ser alcanzada	Supuesto (de ser el caso)
Profesional desde la sociedad civil.	Profesional desde la sociedad civil implementado	Pública Profesional desde la sociedad civil implementado	Pública Profesional en el portal institucional de una entidad representativa de la sociedad civil		de la sociedad civil que pueda contar con recursos para la implementación de observatorio
Programa de desarrollo de capacidades gerenciales modular a cargo de la Escuela Nacional de Administración Pública ajustado a la propuesta del presente trabajo	Programa de desarrollo de capacidades gerenciales modular a cargo de la Escuela Nacional de Administración Pública ajustado a la propuesta del presente trabajo	01 Programa de desarrollo de capacidades gerenciales modular a cargo de la Escuela Nacional de Administración Pública ajustado a la propuesta del presente trabajo	Publicación de Malla Curricular del Programa de Formación Modular en el portal institucional de SERVIR-ENAP	30 de junio de 2019	Aceptación por parte de la Escuela Nacional de Administración Pública de esta propuesta.
Ampliar el concurso de buenas prácticas de Gerencia Pública para Directivos Públicos concursados de la Ley 30057	Bases del concurso de buenas prácticas de Gerencia Pública incluyen a Directivos Públicos concursados de la Ley 30057	Bases del concurso de buenas prácticas de Gerencia Pública 2019 y 2020 incluyen a Directivos Públicos concursados de la Ley 30057	Bases del concurso de buenas prácticas de Gerencia Pública publicadas en el portal institucional de SERVIR	31 de diciembre de 2019	
Mecanismo de rendición de cuentas de directivos públicos.	Reportes trimestrales de rendición de cuentas de Directivos Públicos concursados	100% de los directivos públicos concursados efectúan sus reportes trimestrales de rendición de cuentas	Portales institucionales de las entidades en las que laboran los directivos concursados y de SERVIR	30 de setiembre de 2019	
Otorgamiento de compensación es no económicas para Directivos Públicos.	Documento con propuesta de estrategia de compensación es no económicas para Directivos Públicos concursados	01 Documento con propuesta de estrategia de compensación es no económicas para Directivos Públicos concursados	Publicación en el portal institucional de SERVIR	30 de junio de 2019	

Producto	Indicador	Meta	Medio de Verificación	Fecha a ser alcanzada	Supuesto (de ser el caso)
Propuesta normativa para la centralización de los concursos de Directivos Públicos	Proyecto de ley aprobado para la centralización de los concursos de directivos públicos	01 Proyecto de ley aprobado para la centralización de los concursos de directivos públicos	Ley publicada en el Diario Oficial El Peruano	31 de diciembre de 2019	Aprobación por parte de las instancias del Poder Ejecutivo (Conformidad de PCM, MEF, MINJUS, Consejo de Coordinación Viceministerial, Consejo de Ministros) o presentación por parte de Congresistas, dictamen favorable y aprobación del Pleno del Congreso
Disposiciones normativas que flexibilicen y faciliten la implementación gradual de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva. (2)	Proyecto de ley aprobado para permitir el cofinanciamiento del diferencial de las compensaciones económicas de Directivos Públicos concursados con cargo a recursos del Fondo de Apoyo Gerencial	01 Proyecto de ley aprobado para permitir el cofinanciamiento del diferencial de las compensaciones económicas de Directivos Públicos concursados con cargo a recursos del Fondo de Apoyo Gerencial	Ley publicada en el Diario Oficial El Peruano	31 de diciembre de 2019	Aprobación por parte de las instancias del Poder Ejecutivo (Conformidad de PCM, MEF, MINJUS, Consejo de Coordinación Viceministerial, Consejo de Ministros) o presentación por parte de Congresistas, dictamen favorable y aprobación del Pleno del Congreso
Criterios básicos para la supervisión, consolidación y difusión de las evaluaciones del desempeño de directivos públicos.	Directiva que desarrolla el subsistema de Gestión del Rendimiento modificada	01 Directiva que desarrolla el subsistema de Gestión del Rendimiento modificada	Publicación en el Diario oficial El Peruano y en el portal institucional de SERVIR	30 de junio de 2019	

5.3.3 Metas tercer año (2020)

Producto	Indicador	Meta	Medio de Verificación	Fecha a ser alcanzada	Supuesto (de ser el caso)
Ranking internacional de Dirección Pública Profesional	Ranking internacional de Dirección Pública Profesional implementado	01 Ranking internacional de Dirección Pública Profesional implementado	Publicación del Ranking Internacional de Dirección Pública Profesional en el portal institucional del BID	31 de diciembre de 2020	Que el BID apruebe la iniciativa y asigne recursos para su implementación
Difundir los resultados de Buenas Prácticas de Directivos Públicos concursados en publicaciones digitales y en la web de SERVIR.	Documento de resultados de Buenas Prácticas de Directivos Públicos concursados difundida en portal institucional de SERVIR	01 Documento de resultados de Buenas Prácticas de Directivos Públicos concursados difundida en portal institucional de SERVIR	Publicación en portal institucional de SERVIR	31 de diciembre de 2020	
Mecanismo de rendición de cuentas de directivos públicos.	Reportes trimestrales de rendición de cuentas de Directivos Públicos concursados	100% de los directivos públicos concursados efectúan sus reportes trimestrales de rendición de cuentas	Portales institucionales de las entidades en las que laboran los directivos concursados y de SERVIR	30 de setiembre de 2020	
Ranking de entidades públicas según porcentaje de puestos directivos ocupados por mujeres	Reportes semestrales de ranking de entidades públicas del Poder Ejecutivo según porcentaje de puestos directivos ocupados por mujeres	01 Reporte semestral de ranking de entidades públicas del Poder Ejecutivo según porcentaje de puestos directivos ocupados por mujeres	Portal institucional de SERVIR	30 de setiembre de 2020	
Nuevo marco para el control gubernamental de nuevos Directivos Públicos.	Documento con propuesta de nuevo marco para el control gubernamental de nuevos Directivos Públicos.	01 Documento con propuesta de nuevo marco para el control gubernamental de nuevos Directivos Públicos.	Publicación en el portal institucional de SERVIR	31 de diciembre de 2020	Coordinación y trabajo conjunto en esta materia con la Contraloría General de la República
Concursos de Directivos Públicos	Puestos directivos concursables de Sectores	70% de los puestos de directivos públicos		31 de diciembre de 2020	Voluntad política para avanzar en la reforma del

Producto	Indicador	Meta	Medio de Verificación	Fecha a ser alcanzada	Supuesto (de ser el caso)
	del Poder Ejecutivo que son concursados	concurables de 10 sectores del Poder Ejecutivo son concursados			servicio civil en la capa directiva. Transferencia de recursos a SERVIR para la organización de concursos de directivos públicos
Tiempo de permanencia de Directivos Públicos concursados	Permanencia de directivos públicos concursados en sus puestos	2 años es el tiempo promedio de permanencia de directivos públicos en sus puestos	Resolución de inicio/resolución de conclusión de designación	31 de diciembre de 2021	
Cumplimiento de metas de Directivos Públicos superiores concursados	Porcentaje de Directivos Públicos Superiores concursados que reciben acompañamiento que cumplen el 80% de sus metas	90% de los Directivos Públicos Superiores concursados que reciben acompañamiento, cumplen el 80% de sus metas	Reportes de Gestión de Rendimiento de Directivos Públicos Superiores de SERVIR	31 de diciembre de 2020	
Satisfacción de los Jefes de los Directivos Públicos Superiores concursados	Porcentaje de los Jefes de los Directivos Públicos Superiores concursados que declaran estar muy satisfechos o satisfechos	90% de los Jefes de los Directivos Públicos Superiores concursados que declaran estar muy satisfechos o satisfechos con ellos	Encuesta de satisfacción practicada a los Jefes de los Directivos Públicos Superiores concursados	31 de diciembre de 2020	
Satisfacción de los Directivos Públicos Superiores concursados con la experiencia de ser DPS	Porcentaje de los Directivos Públicos Superiores concursados que declaran estar muy satisfechos o satisfechos con la experiencia de ser DPS	90% de los Directivos Públicos Superiores concursados que declaran estar muy satisfechos o satisfechos con la experiencia de ser DPS	Encuesta de satisfacción practicada a los Directivos Públicos Superiores concursados	31 de diciembre de 2020	

5.3.4 Cronograma de actividades

En el Anexo D se encuentra el Cronograma de Actividades anualizado por cada uno de los productos.

5.4 Análisis de viabilidad y factibilidad

En este acápite presentaremos un análisis de la viabilidad y factibilidad de la propuesta de solución presentada a través de los Productos del presente Trabajo de Investigación. Para estos efectos utilizaremos como marco conceptual la tesis de Valor Público desarrollada por Mark Moore, tal y como es presentada por Cortázar Velarde (2009).

De acuerdo con esta propuesta de generación de Valor Público, las alternativas de política o decisiones gerenciales son viables si responden a tres miradas: la mirada hacia afuera, la mirada hacia arriba y la mirada hacia abajo.

La mirada hacia afuera se refiere a si la intervención pública responde a problemas valiosos para alguien (viabilidad técnico-estratégica). La mirada hacia arriba responde a la pregunta si la decisión pública tiene el respaldo político y social necesario (viabilidad política y social). Finalmente, la mirada hacia abajo tiene por objeto interrogarse acerca de la capacidad organizativa para implementar la intervención (viabilidad técnico-operativa). Sólo una propuesta será factible si responde adecuadamente a las tres miradas y tiene, por tanto, las viabilidades necesarias.

A continuación, desarrollaremos brevemente cada una de estas tres miradas en relación con los productos del presente trabajo.

La mirada hacia afuera

La intervención pública debe ser sustantivamente valiosa para alguien (ciudadano/usuario)

¿Genera valor para los ciudadanos al hacer visible y enfrentar problemas relevantes para ellos, mediante servicios de calidad y al menor costo posible (eficiencia)?

Todos los productos desarrollados apuntan a contar con una Dirección Pública Profesional, que es clave para proveer de servicios públicos de calidad a la ciudadanía. Tal como señala la Carta Iberoamericana de la Función Pública, corresponde a la función directiva, dirigir “las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos.” (CIFP, numeral 53). De modo que ciertamente, contar con personal directivo idóneo es una vía indispensable para resolver los problemas relevantes para los ciudadanos a través de la implementación de políticas públicas y de buenos servicios públicos.

Asimismo, un problema relevante para la ciudadanía es la corrupción. De acuerdo a lo mencionado anteriormente, la corrupción es para la ciudadanía el segundo problema del país y el más grave para el Estado. Contar con Dirección Pública Profesional impactará favorablemente en la reducción de la corrupción.

El desarrollo de marca de Dirección Pública justamente es un producto que se encuentra alineado con esta mirada y busca sintonizar con las aspiraciones ciudadanas.

La mirada hacia arriba

La intervención pública debe obtener respaldo político (autoridades) y apoyo social (ciudadanos) de manera que sea legítimo y viable.

¿Es capaz de atraer apoyo de actores cuya autorización o participación es necesaria?

¿Es capaz de atraer recursos?

¿Es capaz de generar responsabilidad?

En cuanto al respaldo político de las Autoridades, cabe mencionar inicialmente que el tema del Servicio Civil se encuentra dentro del Plan de Gobierno del partido gobernante.

En el Plan de Gobierno de PPK se lee:

Daremos un apoyo decidido a la mejora de la administración pública, recogiendo los mejores elementos de la ley “Servir” existente: selección de nuevos funcionarios profesionales por exámenes nacionales, incentivando a la juventud para que opte por una carrera pública; estudios gratis de postgrado para los nuevos funcionarios más destacados; rotación de estos funcionarios entre los gobiernos central, regionales y municipales, con servicio obligatorio en las provincias del Perú; mejora de las perspectivas salariales de los funcionarios; profesionalización de los ministerios, de tal manera que los funcionarios políticos sean únicamente los ministros y sus inmediatos asesores; cada sector del gobierno tendrá un Secretario permanente profesional, inscrito en la carrera del Servicio Civil. (Peruanos Por el Kambio - PPK, 2016, p. 9)

Y si bien es cierto como se ha mencionado anteriormente, durante la campaña el Presidente ofreció revisar la Ley Servir, no hay tampoco en dicho compromiso ninguna aseveración contraria al sentido de la Ley y menos a la profesionalización de la Dirección Pública. Cabe recordar que el propio Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de parte de las disposiciones sobre negociación colectiva de la referida Ley, por lo que es exacto que debía revisarse y corregirse en dicho extremo.

De otro lado, el propio primer Presidente del Consejo de Ministros del Gobierno, si bien en su discurso de investidura hizo una breve referencia a la reforma del servicio civil, públicamente la ha respaldado y ofreció darle el apoyo requerido. No obstante, es menester reconocer que se han presentado serias

circunstancias, como el Niño Costero del verano 2017, que de momento ha marcado las prioridades de urgencia.

De otro lado, cabe señalar que el Plan de Gobierno de Fuerza Popular (2016), también incluye el tema de la reforma de servicio civil:

1. Incorporaremos de manera progresiva al régimen del servicio civil de SERVIR funcionarios de los gobiernos regionales y locales, para cuyo efecto ejecutaremos programas de capacitación y acreditación de funcionarios especializados en planeación, presupuesto e inversión pública.
2. Ejecutaremos los concursos públicos necesarios para los primeros pases de los servidores públicos al nuevo régimen, garantizando la calidad de todos los procesos de selección.
3. Revisaremos y optimizaremos el reglamento de compensaciones, para atraer al personal idóneo y más capacitado al servicio del Estado.
4. Implementaremos un adecuado sistema de seguimiento de la reforma. (pp. 41-42)

Como puede verse, en términos programáticos, tanto el partido de Gobierno como la principal fuerza política de oposición, sintonizan con la profesionalización del servicio civil, la meritocracia, la Ley del Servicio Civil, lo que da marco favorable para su apoyo a la reforma del servicio civil en la capa directiva.

No obstante, como ya se ha señalado, la reducción de discrecionalidad en la elección y remoción de personal directivo que pasaría de más de 70% a un máximo de 20% puede comprensiblemente generar resistencias. Para ello, en primer lugar hay que señalar que con el 20% de puestos de confianza, prácticamente la totalidad de los puestos de directores generales de Ministerios se mantendrían dentro de la confianza. Para el resto, en el marco de la

gradualidad es posible introducir mayor flexibilidad aún, por ejemplo, en cuanto a la extensión del periodo de prueba.

En esta línea de búsqueda de respaldo político uno de los productos propuestos es la adopción de una Política de Estado del Acuerdo Nacional, que cuenta con la presencia de los partidos políticos representados en el Congreso, que respalde la Dirección Pública profesional.

Sin perjuicio de ello y complementariamente, un aspecto a considerar es, ¿cómo superar la desconfianza que los concursos van a despertar en las fuerzas políticas representadas en el Congreso que no se encuentran en el gobierno? Uno de los productos pensados para ello son las veedurías que buscan asegurar la meritocracia de los concursos. Sin perjuicio de ello, adicionalmente, podría pensarse, inspirados en la experiencia de la Alta Dirección Pública de Chile, en una especie de veeduría “política” de parte de los partidos políticos, por ejemplo enviando en el marco del Acuerdo Nacional, representantes seleccionados con riguroso y alto perfil técnico para las entrevistas finales, que le dé a las fuerzas políticas la tranquilidad de que las y los directivos que se incorporen a través de los concursos, realmente lo hacen por sus méritos y no por otras consideraciones.

Hay un actor institucional muy importante a considerar que es el Ministerio de Economía y Finanzas. Como ha reseñado Cortázar Velarde (2014), tradicionalmente el MEF se había opuesto a las reformas del servicio civil por ser desconocido el impacto económico que supondría y además presumiblemente muy alto Sin embargo, estuvo de acuerdo en la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos por tener un impacto fiscal delimitado y manejable. Ello es precisamente lo que se propone en el presente trabajo. Que el financiamiento se refiera a la capa directiva y no a todo el servicio civil y tampoco a toda la capa directiva, sino sólo en estos tres años a 10 sectores del Poder Ejecutivo. Asimismo, facilitando que el financiamiento se haga, al menos parcialmente, en base a recursos propios y recursos existentes en el Fondo de

Apoyo Gerencial. Con esa perspectiva es que se espera obtener el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas.

El respaldo del BID y de la OCDE puede ser una referencia muy útil para los políticos involucrados en esta mirada hacia arriba

En cuanto al apoyo social de la ciudadanía, como se ha recordado, de acuerdo con sondeos de opinión es amplio el respaldo ciudadano a la meritocracia y a la reforma del servicio civil, lo que brinda el marco favorable a esta reforma.

Asimismo, si se piensa en algunas preguntas a formular a las y los ciudadanos, es difícil pensar en que la mayoría no apruebe la reforma en la capa directiva:

-Actualmente más del 70% de los puestos directivos son elegidos por decisión política o el llamado “tarjetazo” (recomendados). ¿Está a favor que esta situación se mantenga o a que la mayoría de los puestos directivos se elijan por concurso?

-La Ley del Servicio Civil establece que sólo el 20% de los puestos directivos puedan ser de confianza, pero ello significa que los políticos pierdan poder discrecional para nombrar y remover personal directivo respecto del 80% de personal directivo restante, ¿considera que los políticos deben apoyar esta reforma o que se deben oponer al cambio para defender su poder discrecional?

-Los estudios demuestran que cuando el personal del servicio público es seleccionado por concurso hay menor corrupción y más eficiencia en los servicios públicos. ¿Está de acuerdo en que los concursos de directivos públicos son una garantía para la ciudadanía?

En cuanto a los medios de comunicación que juegan un papel importante como actores, cabe señalar que líderes de opinión que tienen voz en los mass media se han manifestado en líneas generales a favor de la reforma del servicio civil. Incluso en algunos casos han reclamado el apoyo al avance de la reforma.

Cabe recordar que uno de los productos busca “conectar” con la ciudadanía a través de la generación de “marca” de Directivos Públicos. Otro producto relevante en este aspecto es la rendición de cuentas de los Directivos a través del mecanismo que se propone en el presente trabajo.

Otros actores importantes a tener en cuenta son los sindicatos, que como se ha mencionado anteriormente, en líneas generales son opuestos a la reforma del servicio civil. Sin embargo, los productos del presente Trabajo de Investigación al estar focalizados en la capa directiva, no supondrían una amenaza a la estabilidad laboral del personal de carrera o contratado que es una de las banderas de defensa de los gremios. Lo que sí podría generar reclamos es el incremento salarial que va a suponer para puestos directivos, sin que ello implique una mejora de remuneraciones del grueso de trabajadores públicos. Pero este aspecto en todo caso debe abonar en favor de que los sindicatos reconsideren su postura en contra de las personas que deseen mejorar sus remuneraciones a partir de concursos regulados por la Ley del Servicio Civil.

Finalmente son actores claves también los propios directivos y los profesionales con el perfil para serlo, que son precisamente a quienes deseamos atraer y para quienes, con los diferentes productos, se busca generar las condiciones para que les resulte atractivo ingresar a la Dirección Pública Profesional.

La mirada hacia abajo

La intervención pública debe ser operativamente viable.

¿El marco administrativo permite el despliegue de las capacidades legales, financieras, materiales y humanas necesarias?

¿La organización genera incentivos adecuados para el desempeño de los involucrados (compromiso, cooperación, flexibilidad, participación)?

¿La organización tiene procesos de trabajo que promueven calidad y eficiencia (rediseño)?

Precisamente varios de los productos aquí planteados apuntan a la aprobación de leyes, modificación del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil y de Directivas de SERVIR, con el fin de dotar a la reforma del servicio civil en el grupo de directivos públicos del marco legal y operativo que permita avanzar en la profesionalización de la capa directiva.

Los productos también son fruto de la flexibilidad y la facilitan con el objetivo de avanzar en la implementación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva. En cuanto a incentivos para atraer personal directivo idóneo se encuentran productos que tienen ese efecto, como un desarrollo de marca que prestigie al Directivo Público, una estrategia de compensaciones no económicas, un itinerario de “carrera”, programas de formación para directivos, entre otros.

Se ha analizado también anteriormente el aspecto presupuestario junto con otros aspectos críticos.

Debe recordarse que, en cuanto a procesos, la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública obtuvo la Certificación ISO 9001 al proceso de selección de Gerentes Públicos, que en cierto sentido es la base del nuevo concurso de directivos públicos, de modo que se cuenta con el expertise en este tipo de procesos.

Como puede apreciarse en base a este análisis, la propuesta del presente Trabajo de Investigación resulta viable y factible de implementarse.

5.5 Análisis Costo-Beneficio

El Análisis Costo-Beneficio en el ámbito del sector público tiene ciertas particularidades respecto de dicho análisis en el sector privado. Tal como señala el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2006):

A diferencia del Sector Privado, en el cual el criterio de la rentabilidad del gasto a efectuar es el que prima en el análisis costo beneficio, en el Sector Público, es además primordial, la consideración de aspectos

de valoración social, que incluyen resultados e impactos de la acción pública sobre las funciones que corresponden al Estado. (p. 1)

Tomando en consideración los criterios que usa el Ministerio de Economía y Finanzas para el proyecto de ley de presupuesto para el año fiscal 2007, un análisis de costo-beneficio en el sector público “requiere de un análisis social que toma en cuenta resultados en términos de servicios y bienestar.”

Asimismo,

Los efectos de los beneficios de las acciones (...) no ocurren inmediatamente, sino, progresivamente, a través del tiempo. Carreteras, puertos, educación, acceso a servicios que permitirán ahorro de tiempo, reducción de enfermedades, y facilidades son aspectos cuyos beneficios no ocurrirán inmediatamente; sin embargo, parte de los costos de su financiamiento deben atenderse durante el ejercicio fiscal. (MEF, 2006, p. 1)

Podríamos considerar aplicable al presente trabajo lo que señala el MEF respecto de un proyecto de ley de presupuesto, o en la evaluación de proyectos sociales, por lo que:

El análisis costo beneficio (...) requiere de cierta flexibilidad, debido a que los beneficios que resulten de la implementación de las acciones consideradas en él, recaen en los beneficiarios, que es la sociedad en su conjunto, y (...) justamente en la medida que se cumpla con las metas y objetivos trazados por las entidades, se logrará beneficios a favor de la sociedad. (MEF, 2006, p. 1)

De acuerdo con Cortázar et al. (2014):

Estudios demuestran que contar con un servicio civil profesionalizado lleva a: (i) mayor ingreso per cápita; (ii) menor corrupción; (iii) menor pobreza; (iv) mejora en la entrega de servicios; y (v) mejora de la confianza en el gobierno y de la ejecución del gasto de inversión. (p. 2)

Y si dentro del servicio civil, la función directiva es “aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos.”(CIFP, 53), puede inferirse válidamente que a una dirección pública profesional le cabe un importante rol en la generación de los beneficios antes mencionados.

Cortázar Velarde et al. (2014) sostienen:

El segmento directivo tiene una relevancia estratégica para las capacidades estatales. Tiene a su cargo funciones ejecutivas indispensables para el diseño y la implementación de las políticas públicas, y funciona como mecanismo articulador entre los políticos electos y la administración pública. (p. 78)

En la misma línea Iacoviello y Strazza señalan: “Capacidad directiva. Un segmento directivo capaz fortalece la gestión estratégica de las entidades, ayuda a acumular capacidades institucionales y aporta a la intertemporalidad de las políticas.” (Iacoviello y Strazza en Cortázar Velarde, Lafuente y Sanginés, 2014, p. 45).

Son pues muy importantes los beneficios para un país de contar con una Dirección Pública Profesional. Los identificamos también en la respuesta que Francisco Longo da a la pregunta: Para qué la Dirección Pública Profesional:

“Para permitir a los gobernantes controlar eficazmente una maquinaria compleja.

Para introducir en los sistemas públicos y en sus organizaciones los valores de la racionalidad económica.

Para orientar a las organizaciones públicas y a su personal hacia la producción de resultados.

Para liberar en los gobernantes energías y tiempo para la dirección estratégica y la actividad política.” (Longo, 2010).

En la misma línea, Francisco Silva, de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (2015), señala los siguientes beneficios:

“Apostar por la dirección es apostar por el cambio en la gestión pública.
Introduce los valores de la gestión en las complejas organizaciones estatales.
Permite que los políticos gobiernen.
Delimita el espacio de la generación de las políticas públicas con el de su aplicación.
Valoriza el proceso democrático.”

Asimismo, identificamos otros beneficios en contar con una Dirección Pública Profesional a partir de la exitosa experiencia de la Alta Dirección Pública de Chile, cuyos logros son sintetizados por Francisco Silva:

“Estableció el 2003 un nuevo estándar para acceder a la dirección pública.
Fijó un filtro de mérito, para que los más capacitados sean los que ejercen cargos de responsabilidad (atenúa la injerencia política).

Incluso directivos Transitorios y Provisionales (TyP) deben cumplir requisitos fijados en perfil.

Instauró un proceso competitivo y con reglas claras e iguales para todos / busca asegurar mérito / contribuye a superar la opacidad en nombramientos.

El Estado chileno fue permeado por los principios ADP: mérito para acceder a un cargo público / transparencia.

Es parte de la fortaleza institucional de Chile (referente).”
(Silva, 2015).

Tener por tanto una dirección pública profesional otorgará a la sociedad mejores políticas y servicios públicos, generando por tanto mayor bienestar para las y los ciudadanos.

Sin perjuicio de ello, los beneficios de contar con una Dirección Pública Profesional en el Perú, a cuya implementación el presente Trabajo de Investigación aspira a contribuir, tienen también beneficios económicos directos. Como se ha señalado, el rol y participación de la Dirección Pública es clave en un servicio civil profesional. Pues bien, un servicio civil profesional contribuye con la calificación crediticia del país. El 02 de julio de 2014, la Agencia Calificadora de Riesgo Moody's Investors Service, elevó a A3 la calificación soberana del Perú por tres factores: la expectativa de un mayor fortalecimiento del balance y marco fiscal del gobierno peruano; el sostenido impulso de reformas estructurales para incrementar el potencial de crecimiento del país y afrontar limitantes institucionales; y la expectativa de que la actividad económica del Perú se aceleraría hacia 2016.

En el caso de las reformas estructurales Moody's destacó entre ellas "una importante reforma del servicio civil que promueve la meritocracia y la eficiencia en el sector público" (Gestión, 2014).

No podemos olvidar el impacto que un servicio civil profesional puede tener en la seguridad jurídica, en la competitividad del país, en el clima de inversiones y para hacer negocios y en todo ello, la dirección pública profesional resulta fundamental.

Son muchos pues los beneficios de empezar a implementar la Dirección Pública profesional en el Perú, como propone el presente Trabajo de Investigación y como se puede apreciar, son mucho mayores que los recursos presupuestales necesarios para ello.

5.6 Monitoreo

Por monitoreo entendemos al acompañamiento y seguimiento de las actividades necesarias para la consecución de los productos propuestos en el presente Trabajo de Investigación.

El monitoreo se realizará de forma periódica y su objeto son las actividades programadas y el logro de metas.

El objetivo del monitoreo consiste en identificar si se presentan nudos críticos en el desarrollo de los productos y poder adoptar las medidas correctivas. Asimismo, ofrece retroalimentación para ajustar alguna actividad o producto.

El monitoreo se realizará mensualmente y estará a cargo del Gerente de Desarrollo de la Gerencia Pública.

Cada mes se deberá efectuar un reporte sobre ejecución de las actividades programadas.

5.7 Evaluación

A diferencia del monitoreo, la evaluación es una actividad puntual que se realizará al final del periodo correspondiente a la implementación de la propuesta del Trabajo de Investigación y tiene por objeto evaluar si se ejecutaron las actividades y productos y si a través de ellos, se consiguieron los objetivos propuestos.

La evaluación se realizará en el primer trimestre siguiente a la conclusión del periodo previsto para la implementación de la propuesta.

Con el fin de garantizar la independencia de los resultados, se propone que la evaluación esté a cargo de un comité integrado por un representante de la Presidencia Ejecutiva de SERVIR, el Gerente de Desarrollo de la Gerencia

Pública y un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de SERVIR.

Los resultados de la evaluación deben constar en un Informe de Evaluación.

CONCLUSIONES

1. Contar con un servicio civil profesional es una condición no suficiente pero necesaria para el desarrollo de los países, y en ello la Dirección Pública Profesional desempeña un rol clave.
2. Una Dirección Pública Profesional contribuirá con la mejora de la competitividad del país, con la reducción de la corrupción, con la mejora de la eficacia y eficiencia en la generación de políticas y en la provisión de servicios públicos.
3. En el país se ha avanzado en lo que se refiere a la gestión del segmento directivo, particularmente a partir de la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos, pero se requiere expandir sus buenas prácticas a través de la implementación de la Ley del Servicio Civil.
4. Son bases teóricas del Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano la Nueva Gestión Pública, el Neo Weberianismo, la influencia de autores españoles como Francisco Longo, Manuel Villoria y la conceptualización del directivo público como creador de valor público de Mark Moore.
5. El problema principal que afecta a la gerencia pública en el Perú es la existencia de una Dirección Pública politizada.
6. Las causas de la existencia de una Dirección Pública politizada son: la existencia de una cultura clientelar o de spoil system, los arreglos institucionales de spoil system y la funcionalidad que dichos arreglos de spoil system otorgan.
7. El problema principal Dirección Pública Politizada se encuentra asociado a los siguientes problemas específicos: Débil institucionalidad, pocas capacidades gerenciales, ausencia de una política de incentivos para atraer y retener buenos directivos, una inadecuada política de compensaciones, una inadecuada selección de directivos y a una escasa y precaria evaluación de directivos.
8. Para enfrentar la Débil Institucionalidad son estrategias adecuadas para brindar a los directivos públicos estabilidad relativa y protección frente a la arbitrariedad (Fortalecer la institucionalidad para que le dé sostenibilidad a

una reforma en la dirección pública): La selección meritocrática de directivos públicos; fortaleciendo los instrumentos legales para el respeto de la estabilidad relativa de los directivos seleccionados por concurso; impulsando la aprobación de una Política de Estado del Acuerdo Nacional que respalde la dirección pública profesional; y promoviendo que se establezcan estándares internacionales de dirección pública que sirvan para medir el avance de la profesionalización de la dirección pública profesional y darle sostenibilidad y que más allá de las normas, se cuente con mecanismos de protección de los directivos públicos frente al poder político, como la vigilancia de la sociedad civil.

9. Para enfrentar las pocas capacidades gerenciales disponibles, es una estrategia adecuada para desarrollar capacidades gerenciales en directivos y profesionales en forma previa o posterior a su incorporación al Estado: diseñando en coordinación con la GDGP y ENAP, un programa de formación para desarrollo de capacidades gerenciales en directivos que las entidades deberán brindarle a sus directivos y otros profesionales con potencial para serlo, tanto en conocimientos técnicos como en habilidades blandas.
10. Frente a la ausencia de una política de incentivos para atraer y retener buenos directivos, son estrategias adecuadas para generar condiciones adecuadas para atraer talento al segmento directivo y retenerlo: Promoviendo la marca de Directivos Públicos con atributos de honestidad, preocupación por los ciudadanos y efectividad; promoviendo el reconocimiento de las buenas prácticas desarrolladas por los directivos públicos; implementando mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los directivos públicos y difundiendo las buenas acciones y resultados de los directivos públicos; promoviendo “línea de carrera” para Directivos Públicos; y desarrollando una reflexión sobre el tipo de control que debe acompañar a los directivos públicos.
11. Ante el problema de una inadecuada política de compensaciones, es estrategia adecuada para implementar una política de compensaciones que atraiga y retenga talento, además de la aplicación pendiente del Reglamento de Compensaciones ya aprobado, promoviendo el otorgamiento de compensaciones no económicas para directivos públicos.

12. Frente al problema de la inadecuada selección de directivos, para lograr el objetivo de desarrollar procesos de selección meritocrática de directivos públicos, son estrategias adecuadas las siguientes: Promoviendo la centralización de los concursos de directivos públicos en SERVIR; velando, a través de supervisión y veeduría, porque las entidades públicas utilicen la plataforma de reclutamiento proporcionada por SERVIR para la postulación en los concursos de méritos de puestos directivos; implementando mecanismos de veeduría sobre las distintas etapas de los concursos de puestos directivos públicos, incluyendo cuando las entidades acreditadas efectúen la evaluación de competencias; promoviendo la transformación de Gerentes Públicos en Directivos Públicos de la Ley 30057; e Introduciendo disposiciones normativas que flexibilicen y faciliten la implementación gradual de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva, como el pase al régimen del servicio civil de puestos directivos priorizados y no de todos los puestos directivos de la entidad.
13. Para atender el problema de la escasa y precaria evaluación de directivos, con el fin de desarrollar una adecuada gestión del rendimiento de directivos públicos, son estrategias adecuadas: Brindando asistencia técnica a las entidades en la definición de las metas e indicadores de sus puestos directivos; supervisando la adecuada evaluación del desempeño de directivos públicos; y difundiendo los resultados de las evaluaciones del desempeño de directivos públicos.
14. Si bien no ha de ser el único mecanismo para fortalecer la institucionalidad de la nueva dirección pública profesionalizada, resulta pertinente modificar el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil para introducir disposiciones para fortalecer la normativa de modo que se restrinja la posibilidad que las autoridades políticas busquen desvincular a directivos públicos concursados por causales distintas a faltas graves o bajo desempeño.
15. La aprobación de una Política de Estado del Acuerdo Nacional que respalde la Dirección Pública profesional contribuirá positivamente a su institucionalidad.

16. Promover la existencia de un ranking internacional de Dirección Pública en el que participe el servicio civil peruano, sería un mecanismo para darle sostenibilidad a la mejora continua de la Dirección Pública.
17. En el mismo sentido, resultaría positiva la existencia de un Observatorio desde la sociedad civil que monitoree la institucionalidad de la Dirección Pública, especialmente a través del indicador del tiempo de permanencia de los directivos públicos concursados en sus puestos.
18. Sería conveniente que la Escuela Nacional de Administración Pública-ENAP desarrolle un programa modular de formación con contenidos mínimos como aspectos cualitativos personales, conocimientos técnicos, competencias gerenciales, habilidades gerenciales y dilemas éticos.
19. Es necesario el desarrollo de “marca” de Directivos Públicos concursados, como un mecanismo para atraer y retener talento en el segmento directivo.
20. La difusión de buenas prácticas desarrolladas por Directivos Públicos concursados es otra iniciativa que coadyuvará a la atracción y retención de profesionales idóneos en el grupo de Directivos Públicos.
21. Es necesario establecer un mecanismo de rendición de cuentas de logro de metas a la ciudadanía por parte de los Directivos Públicos concursados.
22. Los Directivos Públicos deben conocer el “itinerario de carrera” que les permitirá progresar dentro del Grupo de Directivos Públicos.
23. Se requiere un cambio en los sistemas de control aplicables a la Dirección Pública Profesional, que pasen del énfasis en el principio de legalidad al énfasis en la evaluación de los resultados de su gestión, para lo cual pueden inspirarse en el modelo de auditorías de desempeño.
24. Es necesario implementar mecanismos de compensaciones económicas para directivos públicos que tengan como mínimo los componentes de reconocimiento público entre la Alta Dirección y el resto de directivos por el logro de metas o de actividades sobresalientes, el desarrollo de pasantías o la participación en eventos académicos, flexibilidad en el control de asistencia y para la realización de teletrabajo, la constitución de comités de dirección que incluya su participación en la toma de decisiones transversales y despachos frecuentes con su superior inmediato con el fin de dar consistencia a la comunicación interna.

25. Resulta pertinente proponer la modificación de la Ley del Servicio Civil con el fin de centralizar temporalmente en SERVIR la conducción de concursos para la selección de Directivos Públicos.
26. Mientras que no se concrete la selección centralizada en SERVIR de los concursos de Directivos Públicos, se requiere aprobar lineamientos básicos para las veedurías de los concursos de Directivos Públicos.
27. Uno de los medios para avanzar en la implementación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva ha de ser el impulso a la transformación de Gerentes Públicos asignados en Directivos Públicos de la Ley 30057.
28. Se requiere implementar disposiciones normativas que flexibilicen y faciliten la implementación gradual de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva, como la posibilidad de incorporar Directivos Públicos sin que sea necesario como requisito previo tener aprobado el Cuadro de Personal de la Entidad o la posibilidad que las entidades financien los diferenciales remunerativos con cargo a su presupuesto institucional.
29. Es conveniente que SERVIR implemente y difunda un ranking de entidades públicas, según el porcentaje de mujeres en puestos directivos, con el fin de incentivar el incremento de la participación de mujeres en la toma de decisiones del Estado.
30. Las definiciones de metas de los Directivos Públicos deben introducir el criterio de la relevancia, en la línea de una gestión por resultados más que de actividades y procesos.
31. La experiencia positiva de acompañamiento a Gerentes Públicos debe ser replicada mediante el acompañamiento a Directivos Públicos concursados.
32. La difusión de resultados de las 3 evaluaciones de desempeño de los Directivos Públicos debe hacerse de modo que la ciudadanía identifique su contribución a las prioridades del Gobierno y con información que permita identificar los principales motivos que impiden el logro del cien por ciento de las metas programadas.
33. El financiamiento del diferencial de las compensaciones económicas puede atenderse, parcialmente, con cargo a los recursos del Fondo de Apoyo Gerencial, para lo cual se requeriría la aprobación de un proyecto de ley.

34. Con el fin de retener el talento profesional con que cuenta la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, es conveniente la creación de dos Sub Gerencias: la Sub Gerencia de Selección y Desarrollo de Capacidades y la Sub Gerencia de Monitoreo y Evaluación.
35. La Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, cuenta con la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública con las capacidades para liderar la implementación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva, especialmente en lo referido a los concursos meritocráticos para su incorporación. Estas capacidades se han desarrollado a partir de la experiencia en el desarrollo de perfiles de puestos gerenciales y procesos de selección del Cuerpo de Gerentes Públicos.
36. No obstante, el patrimonialismo y el clientelismo, la corrupción y una suerte de “cultura de la confianza política”, seguramente ofrecerán resistencias a la profesionalización de la Dirección Pública en el país.
37. La implementación de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva del Estado requiere de respaldo político, así como de mantener e incrementar alianzas estratégicas institucionales tanto a nivel nacional como internacional.
38. Los productos propuestos en el presente Trabajo de Investigación responden a las miradas hacia afuera, hacia arriba y hacia abajo planteadas por Mark Moore, respecto de la viabilidad política, social, estratégica y operativa de las intervenciones públicas.

Referencias Bibliográficas

- Araya, E., & Cerpa, A. (2008). La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. *Revista de Estudios Politécnicos. Polytechnical Studies Review*, VII(11).
- Audelo Cruz, J. M. (2004). ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales*, XII(24), 124-142. Recuperado de <http://4www.redalyc.org/articulo.oa?id=41702404>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2011). *Mejorando la calidad del Servicio Civil Peruano. Avances y Desafíos del proceso de reforma del Servicio Civil*. Lima: SERVIR.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2012). *El Servicio Civil Peruano. Antecedentes, Marco Normativo actual y Desafíos para la Reforma*. Lima: SERVIR.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2014). *Plan Estratégico Institucional 2015-2021, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 270-2014-SERVIR-PE*. Lima: SERVIR.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2015). *Marco conceptual del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano. Documento de Trabajo N°1-2015*. Lima: SERVIR. Recuperado de http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/documento_de_trabajo_nro_1_2015_servir.pdf
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2015b). *Estudio de Clima Laboral*. Lima: SERVIR.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2015c). *Peruanos respaldan la meritocracia. Informe febrero 2015*. Lima: SERVIR.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2015, octubre, 7). Directiva que desarrolla el Subsistema de Gestión de Rendimiento. [Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 277-2015-SERVIR-PE]. Recuperado de <http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2015/Res277-2015-SERVIR-PE.pdf>

- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2016a). *Balance de gestión 2015: Rendición de cuentas*. Lima: SERVIR.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2016b). *Modelo de Gestión de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano*. Recuperado el 7 de mayo de 2017, de http://storage.servir.gob.pe/publicaciones-sc/2016/Modelo_de_Gestion_Directivos_Publicos_Ago16.pdf
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2016c). *Plan de acción para la implementación transversal del enfoque intercultural en los procesos priorizados de SERVIR*. Lima: SERVIR.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2016d). *Documento de postulación a la IV Edición del Premio Interamericano a la Innovación para la gestión pública efectiva*. Lima: SERVIR.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2017). *La mujer en el servicio civil peruano 2017*. Lima: SERVIR.
- Baena Del Alcázar, M. (1996). La implantación de la “Nueva Gestión Pública” en el “Viejo” Continente: La experiencia anglosajona como modelo. // *Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*. Santiago de Compostela.
- Baena Del Alcázar, M. (1999). *La implantación de la “nueva gestión pública” en el viejo continente: La experiencia Anglosajona como Modelo*. Madrid: Universidad Carlos III.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. California: University of California Press.
- Bastidas Villanes, D., & Pisconte Ramos, J. (2009). *Gestión Pública: Material de trabajo*. Lima: IDEA Internacional – Transparencia. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf)
- Bresser-Pereyra, L. C. (1996, agosto). De la Administración Pública Burocrática a la Gerencial. *Documentos Debate: Estado. Administración Pública y Sociedad*(2).
- Cann, O. (2016, diciembre, 12). *¿Qué es la competitividad?* Recuperado de Foro Económico Mundial: <https://www.weforum.org/es/agenda/2016/10/que-es-la-competitividad/>

- Casas Tragodara, C. (2012). *Marco conceptual sobre reforma y modernización del Estado y de la gestión pública: Documento preliminar*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministro, Secretaría de Gestión Pública. Recuperado de <http://www.cunamas.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/marco-conceptual-sobre-reforma-y-modernizacion-del-estado-19.04.12.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2014). *Directiva general del proceso de planeamiento estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico: Resolución de Presidencia del Consejo Directivo nº 26-2014-CEPLAN/PCD, Directiva Nº 001-2014-CEPLAN*. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2014). *Glosario: Plan estratégico de desarrollo nacional al 2021*. Lima: CEPLAN. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/glosario-plan-estrategico-de-desarrollo-nacional-al-2021/
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2016). *Guía metodológica: Fase institucional del proceso de planeamiento estratégico*. Lima: CEPLAN. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/guia-metodologica-de-la-fase-institucional/
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). *Institucionalidad social en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3767/LCw312_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comisión Presidencial de Integridad. (2016). *Informe de la Comisión Presidencial de Integridad*. Lima. Recuperado de <http://www.transparencia.org.pe/admin/ckfinder/userfiles/files/Informe%20Final%20Comision%20Presidencial%20de%20Integridad.pdf>
- Cortázar Velarde, J. C. (2009, junio, 12). *Gerentes Públicos ¿Por qué es tan complicado nuestro rol?* Lima.

- Cortázar Velarde, J. C. (2011, febrero). Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(49). Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/049-febrero-2011/Cortazar.pdf>
- Cortázar Velarde, J. C. (2013). *Reformas institucionales: La iniciativa de reforma del servicio civil peruano (2008)*. Huancayo: Universidad Continental.
- Cortázar Velarde, J. C. (2014). *Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M., & Sanginés, M. (Edits.). (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf>
- Costa, R., & Waissbluth, M. (2007). *Tres años del sistema de alta dirección pública en Chile: Balance y perspectivas*. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- De Althaus, J. (2016, diciembre, 2). La abandonada reforma del servicio civil. *El Comercio*. Recuperado de <http://elcomercio.pe/politica/opinion/abandonada-reforma-servicio-civil-jaime-althaus-noticia-1950647>
- Díaz, R. (2016, octubre, 25). El bono demográfico de Perú se extenderá hasta 2038, dijo la CAF ¿Qué implica? *Gestión*. Recuperado de <http://gestion.pe/economia/bono-demografico-peru-se-extendera-hasta-2038-dijo-caf-que-implica-2173143>
- Dussauge Laguna, M. (2002). Anatomía del servicio civil. *Foro Internacional*, 42(4), 745-808. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/27739154>
- Echebarría, K. (Ed.). (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Echebarría, K., & Cortázar, J. C. (2007). Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. En E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (págs. 139-173). Washington, D.C.: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/03565AA36F54BD7F05257B94005DCDD4/\\$FILE/cap4.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/03565AA36F54BD7F05257B94005DCDD4/$FILE/cap4.pdf)

- El Comercio. (2016, mayo, 17). PPK: los compromisos firmados por el candidato presidencial. *El Comercio*. Recuperado de <http://elcomercio.pe/politica/elecciones/ppk-compromisos-firmados-candidato-presidencial-396005>
- Esparch Fernández, N. (2012). *Instituciones, innovación y regulación. Ventanas de oportunidad: El caso de la Reforma del Servicio Civil*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Forst, Martin. (2006). *Civil Service Reforms in OECD member countries, Lessons for non OECD countries*. Seminar on Reforms and Policies for Public Civil Service. Organized by Instituto Talento. Held at the Brazilian Senate. Brasilia, 22th of November 2006
- Fuentes, G., Güemes, M. C., & Isaza, C. (2010). Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. *Transformación, Estado y Democracia. Revista de la Oficina Nacional del Servicio Civil*, 5(44), 93-100.
- Fuerza Popular. (2016). *Plan de Gobierno de Fuerza Popular: Plan Perú*. Recuperado de <http://www.votoinformado.pe/voto/plan-de-gobierno-candidato.aspx?p=H6D4T5j3KFO2/z2EkcXKsQ==>
- Gerson, D. (2015a) *La Reforma del Servicio Civil Peruano en el Contexto de los países OCDE*. Exposición realizada en Lima el 03.09.2015.
- Gerson, D. (2015b) *Liderazgo y Dirección Pública. ¿Qué necesitan los directivos del Sector Público para liderar el cambio hacia un nuevo servicio civil?*. Exposición realizada en Lima el 04.09.2015
- Gestión. (2014, julio, 2). Moody's eleva calificación crediticia del Perú a A3 con perspectiva estable. *Gestión*. Recuperado de <http://gestion.pe/economia/moodys-sub-calificacion-peru-a3-perspectiva-estable-2101943>
- Governa S.A.C. (2012, marzo, 08). *Taller de levantamiento retrospectivo del árbol de problemas*. Trabajo presentado para SERVIR. Lima, Perú.
- Grindle, M. S. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. Obtenido de <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:4448871>
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge: Harvard University Press.

- Hood, C., & Peters, G. (2004, julio). The Middle Aging of New Public Management. The Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-282. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3525837>
- Iacoviello, M. (2005). Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil. Resultados del análisis por subsistemas. Washington.
- Iacoviello, M. (2012, marzo). Estrategias para fortalecer la función directiva pública: lecciones a partir de algunas experiencias anglosajonas y latinoamericanas. *PUBLIC. Boletín del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE*(25). Recuperado de <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=788&newlang=spanish>
- Iacoviello, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. Nota Técnica IDB-TN 689*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, M., & Strazza, L. (2009). De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina. *XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Salvador de Bahía (Brasil).
- Iacoviello, M., Llano, M., & Strazza, L. (2011). Profesionalización de altos cargos de dirección pública en América Latina. *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, 43-64.
- Iacoviello, M., Llano, M., & Strazza, L. (2012). Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(52), 1-22. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/052-febrero-2012/iacoviello.pdf>
- Ingraham, Murlis y Peters (1999), *The State of the Higher Civil Service After Reform: Britain, Canada and the United States*. Organisation for Economic Co-operation and Development. 1999.
- Jimenez Asensio, R. (2009). La dirección pública profesional: Perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España. En R. Jiménez Asensio, A. Palomar, & M. Villoria, *La dirección pública profesional en España*. Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública y Marcial Pons.
- Klitgaard, R. (2010) *El Futuro de la Corrupción*. Exposición realizada en Lima en la Primera Conferencia Anual Anticorrupción organizada por la Contraloría General de la República del 3 al 4 de noviembre de 2010.

- Kuperus, H., & Rode, A. (2010). *Top Public Managers in Europe*. Recuperado de http://www.eupan.eu/files/repository/20170206084104_TopPublicManagersinEuropemainreport.pdf
- Kuperus, H., & Rode, A. (2010). Latest trends in Top Public Management in the European Union. *EIPASCOPE : Bulletin*(1), 37-43. Recuperado de http://aei.pitt.edu/14695/1/20100519110701_Eipascope_2010_1PublicManagement.pdf
- Lafuente, M., & Iacoviello, M. (2015, setiembre, 10). *Diagnóstico Institucional del Servicio Civil de Perú*. Presentation, Lima.
- Lambertini, G. y Silva, E. (2009), *Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública*. Consorcio para la Reforma del Estado
- Loayza, C. (2015, diciembre, 1). Un servicio civil profesional no es una opción, es una necesidad. *Gestión*. Recuperado de <http://gestion.pe/economia/servicio-civil-profesional-no-opcion-necesidad-2149927>
- Lodos, H. (2011, abril). Lo emocional en las marcas. *Open DC. Universidad de Palermo*. Recuperado de http://www.palermo.edu/dyc/opendc/opendc2011_1/036.pdf
- Longo, F. (2002a). El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: Una prioridad del fortalecimiento institucional. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.
- Longo, F. (2002b). Institucionalizar la gerencia pública. Retos y Dificultades. *Primer Congrés Català de Gestió Pública*. Barcelona.
- Longo, F. (2002c). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: ESADE.
- Longo, F. (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del Sector Público*. Madrid: Paidós Empresa.
- Longo, F. (2005). *Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: Informe final de síntesis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F., & Ramió, C. (Edits.). (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/53E2CA8D5D52738A05257CDE001EE24E/\\$FILE/1_pdfsam_ProfesionalizacionEmpleoPublicoAL.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/53E2CA8D5D52738A05257CDE001EE24E/$FILE/1_pdfsam_ProfesionalizacionEmpleoPublicoAL.pdf)

- Longo, F. (2010). *La profesionalización de la Función Directiva Pública*. Conferencia dictada en Lima en la Pontificia Universidad Católica del Perú el 05 de julio de 2010.
- Martínez Puón, R. (2008a). Apuntes para instaurar un sistema de profesionalización para altos directivos públicos en México. *Foro internacional*(194), 914-953.
- Martínez Puón, R. (2008b). Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VI(9), 127-143. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96060905>
- Martínez, J. C. (2016, noviembre, 27). *¿Y la reforma del Servicio Civil? ¿Omisión, indecisión, abandono?* Recuperado de <http://juanmartinezortiz.blogspot.pe/2016/11/y-la-reforma-del-servicio-civil-omision.html>
- Matos Iberico, D. (2011). *Sistematización de la experiencia del cuerpo de gerentes públicos*. Propuesta desarrollada a solicitud de la Gerencia del Desarrollo de Gerentes Públicos, Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, Lima. Recuperado de <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Gerentes-Publicos/Sistematizacion-CGGPP-USAID-Pro-Descentralizacion-DIC-2011.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2006). *Análisis Costo-Beneficio del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007*. Lima.
- Mintzberg, H & Quinn, J.B. (1993). *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*. México, Prentice Hall Hispanoamericana S.A.
- Molina, R. (2010). *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de Casos*. Lima: USAID.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Morales Casetti, M. L. (2011). *La calidad de los servicios públicos: Reformas de gestión pública en Chile (1990-2009)*. Tesis, Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales, FLACSO México. Recuperado de http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/3971/Morales_ML.pdf?sequence=1
- Mukherjee, R. (2004, diciembre). Senior Public Service: High Performing Managers of Government. Washington D.C. Recuperado de <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/acsrcourse2007/Session%204/SPSnote1216.pdf>

- Negri, S. E. (2000). La función pública en la República Argentina: impresiones de una historia reciente de avances y retrocesos: el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, (págs. 1-17). Santo Domingo, República Dominicana. Recuperado de <http://siare.clad.org/fulltext/0039709.pdf>
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366. doi:10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x
- Oficina de Normalización Previsional (ONP) (2016). *Cultura y Transformación. Una historia de cambio*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD member countries*. OECD Publishing
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. OECD Publishing.
- Parry, K., & Proctor-Thomson, S. (2003). Leadership, culture and performance: The case of the New Zealand public sector. *Journal of Change Management*, 3(4), 376–399. doi:10.1080/714023843
- Perú, Congreso de la República. (2013, julio, 4). Ley del Servicio Civil. [Ley N° 30057]. Recuperado de <http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Ley%2030057.pdf>
- Perú, Congreso de la República. (2014, junio, 13). Reglamento de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. [Decreto Supremo N° 040-2014-PCM]. Recuperado de http://storage.servir.gob.pe/archivo/Aprueban_Reglamento_General_de_la_Ley_30057.pdf
- Perú, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2006). *Análisis costo-beneficio del proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007*. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/proye_2007/AnalisisCostoBeneficioProyLeyPpto2007.pdf
- Peruanos Por el Kambio - PPK. (2016). *Plan de Gobierno 2016-2021 PPK Peruanos Por el Kambio*. Recuperado de <http://www.peruanosporelkambio.pe/documentos/plandegobierno.pdf>

- Ponce San Román, Alejandro. (2011). *Sistematización de la experiencia de los Gerentes Públicos en provincias. Informe de Trabajo*. Lima, SERVIR.
- Prats i Catala, J. (2002). *Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional*. Barcelona: IDEAS, Instituto Internacional de Gobernabilidad de la Universidad Oberta de Catalunya.
- PROETICA. (2015, diciembre, 9). *Novena Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción 2015*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/292794637/Novena-Encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-2015>
- Proulx, D. (2014). *Diagnóstico y cambio organizacional: Elementos claves*. Lima: Universidad Continental.
- Restrepo Medina, M. A. (2009, enero-junio). Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza. *Revista Diálogos de Saberes*(30), 170-171.
- Rico Jerez, M. (2013, diciembre). La marca personal como seña de identidad del directivo: Competencias distintivas. *Revista de Dirección y Administración de Empresas*(20), 57-73.
- Shack Yalta, Nelson. (2017, julio, 24). *Conferencia de prensa de "NELSON SCHACK" como Nuevo Contralor: Escándalo DVD y Adenda Chinchero*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=xW6eIM1qzjc>
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *The World Bank research observer*, 13(1), 123-131. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/597171468289000828/Why-most-developing-countries-should-not-try-New-Zealands-reforms>
- Sentencia del Tribunal Constitucional, Expedientes 0025-2013-Pirre; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PUTC, 0017-2014-P1/1C (Tribunal Constitucional 26 de abril de 2016).
- Silva, F. (2015). *Porqué una Dirección Pública Profesional*. Conferencia dictada en el Encuentro Nacional de Gerencia Pública. Lima, agosto de 2015.
- Sotomarino, N., Ugarte, M., Kantor, A., & Solano, D., (2012), Governa S.A.C. *Consultoría para la Evaluación del Diseño, Procesos y Resultados del Cuerpo de Gerentes Públicos. Informe Final*.
- Transparencia Internacional. (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlin: Transparencia Internacional. Recuperado de <http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

- Trelles, C. (2009), *Evaluación de avances en el desarrollo de cargos directivos en el servicio civil peruano*. Informe final elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Valdebenito, C. (2016). *Propuesta de valor al empleado para atraer y retener talento, a través de un modelo de recompensa total*. Tesis para optar el grado de Magister en Gestión de Personas y Dinámica Organizacional. Universidad de Chile. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/140138>
- Villoria, M., Jiménez, R., & Palomar, A. (2009). La función directiva profesional. En: *La dirección pública profesional en España*. Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública y Marcial Pons.
- World Economic Forum . (2017). *Global Competitiveness Index. Competitiveness rankings*. Recuperado de <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.01.01>
- World Economic Forum. (2013). *The global competitiveness report 2013-2014*. Ginebra: World Economic Forum. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf
- Zavala Lombardi, F. (2016, agosto, 18). *Exposición del Presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala Lombardi ante el Congreso de la República*. Recuperado de <http://www.edugestores.pe/docs/exposicion-del-presidente-del-consejo-de-ministros-fernando-zavala-lombardi-ante-el-congreso-de-la-republica/>

Anexos

A MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMAS	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	PRODUCTOS
Problema Principal: Existencia de una Dirección Pública Politizada	Objetivo General: Profesionalizar el 70% de la dirección pública en 10 sectores del Poder Ejecutivo. (Ministerios y sus Organismos Públicos adscritos)		
Problema específico 1. Débil institucionalidad	Objetivo Específico 1. Brindar a los directivos públicos estabilidad relativa y protección frente a la arbitrariedad (Fortalecer la institucionalidad para que le dé sostenibilidad a una reforma en la dirección pública)	Estrategias 1 1.1 Fortaleciendo los instrumentos legales para el respeto de la estabilidad relativa de los directivos seleccionados por concurso. 1.2 Impulsando la aprobación de una Política de Estado del Acuerdo Nacional que respalde la dirección pública profesional. 1.3 Promoviendo que se establezcan estándares internacionales de dirección pública que sirvan para medir el avance de la profesionalización de la dirección pública profesional y darle sostenibilidad y que más allá de las normas, se cuente con mecanismos de protección de los directivos públicos frente al poder político, como la vigilancia de la sociedad civil.	Producto 1. 1.1 Propuesta de modificaciones normativas que protejan la estabilidad relativa del directivo. 1.2 Propuesta de Política de Estado del Acuerdo Nacional que respalde la Dirección Pública Profesional. 1.3 Criterios básicos para una propuesta de ranking internacional de Dirección Pública Profesional y de observatorio desde la sociedad civil.
Problema específico 2. Pocas capacidades gerenciales	Objetivo Específico 2. Desarrollar capacidades gerenciales en directivos y profesionales en forma previa o posterior a su incorporación al Estado.	Estrategias 2. 2.1 Diseñando en coordinación con la GDGP y ENAP, un programa de formación para desarrollo de capacidades gerenciales en directivos que las entidades deberán brindarle a sus directivos y otros profesionales con potencial, tanto en conocimientos técnicos como en habilidades blandas.	Producto 2. 2.1 Criterios básicos para validar o reformular un Programa de desarrollo de capacidades gerenciales modular a cargo de la Escuela Nacional de Administración Pública.
Problema específico 3.	Objetivo Específico 3. Generar condiciones adecuadas para atraer	Estrategias 3.	Producto 3:

PROBLEMAS	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	PRODUCTOS
<p>Ausencia de una política de incentivos para atraer y retener buenos directivos</p>	<p>talento al segmento directivo y retenerlo.</p>	<p>3.1 Promoviendo la marca de Directivos Públicos con atributos de honestidad, preocupación por los ciudadanos y efectividad. 3.2 Promoviendo el reconocimiento de las buenas prácticas desarrolladas por los directivos públicos. 3.3 Implementando mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los directivos públicos y difundiendo las buenas acciones y resultados de los directivos públicos. 3.4 Difundiendo las estrategias de meritocracia y transparencia entre la sociedad civil y los medios de comunicación; desarrollando con los medios, campañas de comunicación estratégica sobre directivos públicos, construyendo legitimidad con prensa y sociedad civil. 3.5 Promoviendo "línea de carrera" para Directivos Públicos. 3.6 Desarrollando una reflexión sobre el tipo de control que debe acompañar a los directivos públicos.</p>	<p>3.1 Criterios básicos para una propuesta de desarrollo de "marca" de los Directivos Públicos. 3.2 Propuesta para ampliar el concurso de buenas prácticas de Gerencia Pública para Directivos Públicos concursados de la Ley 30057 y difundirlos en publicaciones digitales y en la web de SERVIR. 3.3 Criterios básicos para un mecanismo de rendición de cuentas de directivos públicos. 3.4 Criterios básicos para "itinerario de "carrera" de Directivos Públicos; 3.5 Lineamientos para una propuesta de nuevo marco para el control gubernamental de nuevos Directivos Públicos.</p>
<p>Problema específico 4. Inadecuada política de compensaciones</p>	<p>Objetivo Específico 4. Implementar una política de compensaciones que atraiga y retenga talento.</p>	<p>Estrategia 4. 4.1 Impulsando y evaluando la implementación de la política de compensaciones establecida en el Reglamento de Compensaciones y Normas Complementarias. 4.2 Promoviendo el otorgamiento de compensaciones no económicas para directivos públicos.</p>	<p>Producto 4 4.1 Criterios básicos para la evaluación de la competitividad de la política de compensaciones establecida en el Reglamento de Compensaciones y normas complementarias. 4.2 Criterios básicos para una propuesta de otorgamiento de compensaciones no económicas para Directivos Públicos.</p>
<p>Problema específico 5. Inadecuada selección de directivos</p>	<p>Objetivo Específico 5. Desarrollar procesos de selección meritocrática de directivos públicos.</p>	<p>Estrategias 5 5.1 Promoviendo la centralización de los concursos de directivos públicos en SERVIR.</p>	<p>Producto 5. 5.1 Propuesta normativa para la centralización de los procesos de selección de directivos públicos.</p>

PROBLEMAS	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	PRODUCTOS
		<p>5.2 Brindando publicidad de las convocatorias de concursos de directivos públicos.</p> <p>5.3 Velando, a través de supervisión y veeduría, porque las entidades públicas utilicen la plataforma de reclutamiento proporcionada por SERVIR para la postulación en los concursos de méritos de puestos directivos; Implementando mecanismos de veeduría sobre las distintas etapas de los concursos de puestos directivos públicos, incluyendo cuando las entidades acreditadas efectúen la evaluación de competencias.</p> <p>5.4 Promoviendo la transformación de Gerentes Públicos en Directivos Públicos de la Ley 30057</p> <p>5.5 Introduciendo disposiciones normativas que flexibilicen y faciliten la implementación gradual de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva.</p> <p>5.6 Difundiendo ranking de directivos públicos incorporados por género.</p>	<p>5.2 Sección de Difusión de Concursos de Directivos Públicos en el Portal Institucional de SERVIR.</p> <p>5.3 Criterios básicos para una propuesta de veeduría para concursos de directivos públicos.</p> <p>5.4 Criterios básicos para la transformación de Gerentes Públicos en Directivos Públicos de la Ley 30057.</p> <p>5.5 Criterios básicos para disposiciones normativas que flexibilicen y faciliten la implementación gradual de la Ley del Servicio Civil en la capa directiva.</p> <p>5.6 Ranking de entidades públicas según porcentaje de puestos directivos públicos ocupados por mujeres</p>
<p>Problema específico 6. Escasa y precaria evaluación de directivos:</p>	<p>Objetivo Específico 6. Desarrollar una adecuada gestión del rendimiento de directivos públicos.</p>	<p>Estrategias 6</p> <p>6.1 Brindando asistencia técnica a las entidades en la definición de las metas e indicadores de sus puestos directivos.</p> <p>6.2 Brindando acompañamiento a los Directivos Públicos Superiores.</p> <p>6.3 Supervisando la adecuada evaluación del desempeño de directivos públicos</p> <p>6.4 Difundiendo los resultados de las evaluaciones del desempeño de directivos públicos</p>	<p>Producto 6.</p> <p>6.1 Criterios básicos a tener en cuenta para la formulación de metas e indicadores para la gestión de rendimiento de directivos públicos y para la asistencia técnica que a estos efectos pueda brindar SERVIR;</p> <p>6.2 Criterios básicos para el acompañamiento de los Directivos Públicos Superiores.</p> <p>6.3 Criterios básicos para la supervisión, consolidación y difusión de las evaluaciones del desempeño de directivos públicos.</p>

B. PRESUPUESTO
PRESUPUESTO. (En Soles)

PRESUPUESTO REQUERIDO	PRIMER AÑO	SEGUNDO AÑO	TERCER AÑO
Financiamiento del diferencial remunerativo*		21,542,508	22,347,000**
Organización de concursos de directivos centralizados en SERVIR***		1,663,683	1,725,813
Costo servicio plataforma de reclutamiento	22,000	22,000	22,000
Contratación de consultoría para una propuesta de desarrollo de “marca” de los Directivos Públicos, a través de concurso público.	500,000		
Contratación de consultoría para una propuesta de nuevo marco para el control gubernamental de nuevos Directivos Públicos, a través de concurso público.			100,000
Contratación de consultoría para una propuesta de otorgamiento de compensaciones no económicas para Directivos Públicos.		40,000	

* Se estima que el costo total anual de las compensaciones de los directivos públicos de acuerdo con la Ley del Servicio Civil asciende a 808 millones entre el nivel nacional y el nivel regional de Gobierno.

Si dicho costo involucra a 19 sectores y 26 Gobiernos Regionales, tendríamos que el costo promedio para cubrir los directivos de cada entidad es de 18 millones.

Si descontamos el 20% de puestos directivos de confianza, tenemos que el costo por entidad es de 14.4 millones.

Pero para efectos del presente plan de gestión, la meta es financiar el 70% de los puestos concursables, de modo que lo que se requiere por entidad es del orden de 10.08 millones.

Pero si una parte de dicho monto viene siendo financiado por la entidad o por FAG, lo que se estima es del 56.51%, tenemos que lo que falta financiar es del orden de 4.38 millones por entidad para cubrir el costo anual de las compensaciones de sus directivos según la nueva Ley del Servicio Civil.

Si estimamos como promedio que cada entidad tendría que incorporar a 49 directivos, el costo anual individualizado que cada entidad debiera financiar por directivo es de S/. 89, 388.

Para el segundo año se tendría previsto incorporar 241 directivos concursados y el tercer año 250.

** El costo del tercer año que aquí se indica es el adicional. Supone darle continuidad al costo del segundo año.

*****Costos de selección a cargo de SERVIR por cada 4 puestos directivos a seleccionar**

Concepto	Costo
Publicación de convocatoria en diarios	7,600
Alquiler de laboratorio (1 aula por 2 días)	1,416
Alquiler de local (5 aulas por 1 día)	3,540
Servicio de referencias laborales (100 postulantes)	6,372
Verificación de datos (100 postulantes)	7,852
Materiales	853
Total	27,613

C. ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO Y PUESTOS DIRECTIVOS EN LOS QUE SE APLICARÁ

SECTOR Y ENTIDAD	TOTAL DIRECTIVOS	20% DEL TOTAL	Nº DIRECTIVOS DE CONFIANZA*	Total DP concursables	70% de los puestos DP concursables son concursados al año 2020
AGRICULTURA Y RIEGO	81		18	63	44
A	81		18	63	44
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO	43	8.6	9	34	24
AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA	13	2.6	3	10	7
INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACION AGRARIA	8	1.6	2	6	4
SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA	9	1.8	2	7	5
SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE	8	1.6	2	6	4
COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO	90		18	72	51
A	90		18	72	51
MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO	71	14.2	14	57	40
CENTRO DE FORMACION EN TURISMO	9	1.8	2	7	5
COMISION DE PROMOCION DEL PERU PARA LA EXPORTACION Y EL TURISMO	10	2	2	8	6
DEFENSA	79		16	63	46
A	79		16	63	46
MINISTERIO DE DEFENSA	44	8.8	9	35	25
AGENCIA DE COMPRAS DE LAS FUERZAS ARMADAS	10	2	2	8	6
COMISION NACIONAL DE INVESTIGACION Y DESARROLLO AEROSPAACIAL	10	2	2	8	6
ESCUELA NACIONAL DE MARINA MERCANTE	9	1.8	2	7	5
INSTITUTO GEOGRAFICO NACIONAL	6	1.2	1	5	4
DESARROLLO E INCLUSION SOCIAL	36		7	29	20
A	36		7	29	20
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSION SOCIAL	36	7.2	7	29	20
ENERGIA Y MINAS	66		14	52	37
A	66		14	52	37
MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS	43	8.6	9	34	24
INSTITUTO GEOLOGICO, MINERO Y METALURGICO	13	2.6	3	10	7
INSTITUTO PERUANO DE ENERGIA NUCLEAR	10	2	2	8	6
INTERIOR	100		20	80	56
A	100		20	80	56
MINISTERIO DEL INTERIOR	50	10	10	40	28
CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERU	9	1.8	2	7	5
OFICINA NACIONAL DE GOBIERNO INTERIOR	10	2	2	8	6
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE CONTROL DE SERVICIOS DE SEGURIDAD, ARMAS, MUNICIP	16	3.2	3	13	9
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES	15	3	3	12	8
JUSTICIA	148		29	119	83
A	148		29	119	83
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	61	12.2	12	49	34
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO	55	11	11	44	31
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PUBLICOS	32	6.4	6	26	18
MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	61		13	48	33
A	61		13	48	33
MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	53	10.6	11	42	29
CONSEJO NACIONAL PARA LA INTEGRACION DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD	8	1.6	2	6	4
PRODUCCION	100		21	79	56
A	100		21	79	56
MINISTERIO DE LA PRODUCCION	63	12.6	13	50	35
FONDO NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO	9	1.8	2	7	5
INSTITUTO DEL MAR DEL PERU	10	2	2	8	6
INSTITUTO TECNOLOGICO DE LA PRODUCCION	9	1.8	2	7	5
ORGANISMO NACIONAL DE SANIDAD PESQUERA	9	1.8	2	7	5
VIVIENDA	116		24	92	65
A	116		24	92	65
MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	80	16	16	64	45
COMISION DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD INFORMAL	10	2	2	8	6
ORGANISMO TECNICO DE LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO	9	1.8	2	7	5
SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION PARA LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION	8	1.6	2	6	4
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES	9	1.8	2	7	5
TOTAL GENERAL	877		180	697	491
*El redondeo se ha realizado en base a lo dispuesto en el literal 7.4.1 a de la Directiva Nº 002-2015-SERVIR/GDSRH, Normas para la gestión del proceso de administración de puestos, y elaboración y					
Fuente: Mapeo de Puestos Directivos - SERVIR (2015)					

Gradualidad de los concursos por Sector:	
Segundo Año	
SECTOR	PUESTOS DIRECTIVOS A SER CONCURSADOS
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSION SOCIAL	20
MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS	37
MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	33
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO	44
MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO	51
MINISTERIO DE LA PRODUCCION	56
Tercer Año	
SECTOR	
MINISTERIO DE DEFENSA	46
MINISTERIO DEL INTERIOR	56
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	83
MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	65

D CRONOGRAMAS

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES TERCER AÑO		ENERO				FEBRERO				MARZO				ABRIL				MAYO				JUNIO				JULIO				AGOSTO				SEPTIEMBRE				OCTUBRE				NOVIEMBRE				DICIEMBRE					
		MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4										
Actividades Principales		FECHA																																																	
1	100% de los directivos públicos concursados efectúan sus reportes trimestrales de rendición de cuentas	30-Sep-20																																																	
1.1	Elaboración de Informe Técnico de la GDGP con propuesta de rendición de cuentas por parte de Directivos Públicos concursados	30-Abr-20																																																	
1.2	Elaboración de materiales para la sensibilización y capacitación a Directivos Públicos para la rendición de cuentas de logro de metas	31-May-20																																																	
1.3	Sensibilización y capacitación a Directivos Públicos para la rendición de cuentas de logro de metas	30-Jun-20																																																	
1.4	Propuesta de metas para rendición de cuentas por parte del Directivo	31-Jul-20																																																	
1.5	Elaboración de reporte para rendición de cuentas con el superior inmediato	15-Ago-20																																																	
1.6	Consolidación de información por parte de SERVIR	1-Mar-20																																																	
1.7	Publicación de primer reporte trimestral de directivos públicos concursados en portales institucionales y de SERVIR	30-Sep-20																																																	
2	Ejecutivo según porcentaje de puestos directivos ocupados por mujeres	30-Sep-20																																																	
2.1	Elaboración de Informe Técnico de la GDGP con propuesta de inclusión de consultoría en POI de la GDGP	15-Ene-20																																																	
2.2	Aprobación interna SERVIR	31-Ene-20																																																	
2.3	Presentación ante Consejo Directivo de SERVIR	15-Feb-20																																																	
2.4	Elaboración de instrumento para recojo de información de puestos directivos ocupados por mujeres	28-Feb-20																																																	
2.5	Anuncio de elaboración de ranking de entidades del Poder Ejecutivo según puestos directivos ocupados por mujeres	31-Mar-20																																																	
2.6	Consolidación y validación de información de puestos directivos ocupados por mujeres en entidades del Poder Ejecutivo	31-Ago-20																																																	
2.7	Publicación en Portal Institucional de SERVIR de primer reporte semestral de Ranking de entidades públicas del Poder Ejecutivo según porcentaje de puestos directivos ocupados por mujeres	30-Sep-20																																																	
3	01 Ranking Internacional de Dirección Pública Profesional implementado	31-Dic-20																																																	
3.1	Elaboración de Informe Técnico con propuesta de la GDGP	31-Ene-20																																																	
3.2	Determinación de indicadores de Dirección Pública Profesional	30-Abr-20																																																	
3.3	Elaboración de instrumento para recojo de información de indicadores de Dirección Pública profesional	31-May-20																																																	
3.4	Identificación de entidades aliadas en cada país participante para la sostenibilidad del Ranking Internacional de Dirección Pública Profesional	31-Ago-20																																																	
3.5	Recopilación y validación de información de los países participantes del Ranking Internacional de Dirección Pública Profesional	15-May-20																																																	
3.6	Publicación en Portal Institucional del BID de Ranking Internacional de Dirección Pública profesional	31-Dic-20																																																	
4	01 Documento de resultados de Buenas Prácticas de Directivos Públicos concursados difundida en portal institucional de SERVIR	31-Dic-20																																																	
4.1	Sistematización de información de resultados de Buenas Prácticas de Directivos Públicos concursados	30-Abr-20																																																	
4.2	Elaboración de Documento	31-Ago-20																																																	
4.3	Aprobación interna SERVIR	30-Sep-20																																																	
4.4	Elaboración de Informe Técnico con propuesta de la GDGP	15-Nov-20																																																	
4.5	Presentación de Documento ante el Consejo Directivo de SERVIR	30-Nov-20																																																	
4.6	Publicación de Documento en Portal Institucional de SERVIR	31-Dic-20																																																	
5	01 Documento con propuesta de nuevo marco para el control gubernamental de nuevos Directivos Públicos.	31-Dic-20																																																	
5.1	Elaboración de Informe Técnico de la GDGP con propuesta de inclusión de consultoría en POI de la GDGP	31-Mar-20																																																	
5.3	Inclusión de consultoría en PAC	30-Abr-20																																																	
5.4	Requerimiento de la GDGP para contratación de consultoría	31-May-20																																																	
5.5	Proceso de selección	31-Jul-20																																																	
	Contratación de consultoría	31-Ago-20																																																	
5.6	Desarrollo de la consultoría	30-Nov-20																																																	
5.7	Conformidad a la consultoría	31-Dic-20																																																	
6	70% de los puestos de directivos públicos concursables de 10 sectores del Poder Ejecutivo son concursados	31-Dic-20																																																	
6.1	Elaboración de Informe Técnico con propuesta de la GDGP	15-Ene-20																																																	
6.2	Aprobación interna SERVIR	31-Ene-20																																																	
6.3	Aprobación por parte del Consejo Directivo de SERVIR para la participación de SERVIR en los concursos públicos de Directivos	15-Feb-20																																																	
6.4	Revisión y actualización de la capacidad institucional de SERVIR para su participación en la realización de concursos de 70% de los puestos de directivos públicos concursables de 10 sectores del Poder Ejecutivo	31-Ene-20																																																	
6.5	Revisión y actualización de la capacidad institucional de las veedurías para los concursos de directivos públicos	31-Ene-20																																																	
6.6	Instrumentos revisados y actualizados para la realización de concursos de 70% de los puestos de directivos públicos concursables de 10 sectores del Poder Ejecutivo	31-Ene-20																																																	
6.7	Condiciones cumplidas para la convocatoria de 70% de los puestos de directivos públicos concursables de 10 sectores del Poder Ejecutivo	28-Feb-20																																																	
6.8	Concursos de 70% de los puestos de directivos públicos concursables de 10 sectores del Poder Ejecutivo son convocados	30-Sep-20																																																	
6.9	70% de los puestos de directivos públicos concursables de 10 sectores del Poder Ejecutivo son seleccionados	31-Dic-20																																																	
7	Acompañamiento de Directivos Públicos Superiores concursados	30-Jun-20																																																	
7.1	Asignación de "sectoristas" a Directivos Públicos Superiores concursados	28-Feb-20																																																	
7.2	Taller de Coaching Grupal a Directivos Públicos superiores concursados	31-Oct-20																																																	
7.3	Taller de asistencia a Directivos Públicos superiores concursados para elaboración de metas	31-May-20																																																	
7.4	Reunión periódica de Directivos Públicos superiores concursados	30-Nov-20																																																	
7.5	Encuentro Nacional de Directivos Públicos concursados	31-Ago-20																																																	