



Reforma del servicio civil durante la gestión de la pandemia: entrevista a Janeyri Boyer*

Hablar de reforma es hablar de un enfoque integral del servicio civil, que no solo piense en los servidores como sujetos de obligaciones sino también como sujetos de derechos y sujetos de una organización pública que busca servir a las personas de la mejor manera posible.

Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid, diplomada en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú desde 2002. Se ha desempeñado como consultora de instituciones públicas y privadas del Estado peruano y del Banco Mundial. Ha sido representante del Perú ante la OCDE. Actualmente, es la presidenta ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil—SERVIR.

Por Magaly García y Karina Ascencios

* Entrevista realizada el 21 de octubre de 2021, para la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP, órgano de línea de SERVIR. Revisada y actualizada el 21 de diciembre de 2021.



¿En qué consiste la reforma del servicio civil que promueve SERVIR y en qué radica su importancia?

La reforma del servicio civil es un proceso de cambio y mejora en los servicios que presta el Estado a la ciudadanía a través de la profesionalización de los servidores públicos y la promoción de la meritocracia. Esta reforma también significa generar cambios en el clima laboral y la cultura organizacional, mejoras en la comunicación interna, mejoras de enfoque de integridad y género, entre otros.

Este proceso no solo piensa en el servidor público sino en cómo organizar los recursos humanos en el Estado de una manera más eficiente y eficaz; y que les permita a los servidores públicos una mirada más amplia del Estado y que esto sea útil a las entidades. Por ejemplo, se puede agrupar en familias de puestos con roles similares, como en el ciclo del gasto: planeamiento, tesorería, contabilidad, logística, administración, etc., de tal forma que una servidora o servidor público esté en condiciones de comprender todos estos roles y que no mire solamente sus funciones desde el antifaz que le da su puesto. Por eso en el Estado es tan difícil articular: algunos servidores solo se limitan al metro cuadrado de sus puestos y trabajan en función de ello. Se trata de poder comprender a través de una carrera que permita esta suerte de circuitos asociados —como en el ejemplo del circuito del gasto—. Esto permite que los servidores estén en condiciones de comprender mejor qué otras funciones son complementarias a las que hacen y que además puedan trabajar de forma articulada.

En segundo lugar, reformar el servicio civil es poder contar con una carrera pensada en los servidores públicos, en el mérito, en la posibilidad de que se sientan retados, en progresión, en la profesionalización, pensada en la administración pública, en poder sujetar esta progresión con estos premios al desempeño



y poder tener una carrera que permita a la entidad que sus servidores públicos conozcan más y mejor el Estado y puedan desempeñar mejor sus funciones.

Hablar de reforma, en apretada síntesis, es hablar de un enfoque integral del servicio civil que no solo piense en los servidores como sujetos de obligaciones, sino también

como sujetos de derechos y sujetos de una organización pública que busca servir a las personas de la mejor manera posible. Esta definición implica mérito, pero también idoneidad. Tiene elementos centrales como la carrera, la capacitación constante, culturalmente instalada en las instituciones, la gestión del rendimiento para sujetar el desempeño al mérito y al cumplimiento de metas, avance de las instituciones, orden en cuanto a cómo se manejan los instrumentos de gestión.

La reforma no solo es tránsito. Reforma es todo un paquete que busca mérito e idoneidad en el Estado y mejora de los servicios para la ciudadanía.

La Ley 31131, que establece la eliminación progresiva del Régimen CAS, ¿qué implicancias tiene para el servicio civil? ¿Por qué los servidores públicos deberíamos preferir un régimen laboral como el de la Ley 30057 (servicio civil) frente a otros regímenes del Estado?

Desde la discusión inicial, como ente rector, siempre advertimos que, pese a sus loables intenciones, la Ley 31131, cuyo mandato principal era pasar a los CAS a los regímenes 276 y 728, era inconstitucional pues, además de los aspectos presupuestarios (el Congreso no tiene iniciativa de gasto), vulneraba la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo sobre la gestión de los recursos humanos en el Estado y, especialmente, porque afectaba la reforma del servicio civil, la meritocracia, los concursos públicos para el acceso a la carrera y el tránsito a un régimen único, que es el régimen del servicio civil. Todo esto se ha ratificado de manera contundente y extensa en la sentencia de inconstitucionalidad emitido por el Tribunal Constitucional.

En ese sentido, una conclusión importante es que, efectivamente, el régimen CAS irá desapareciendo progresivamente para ser reemplazado por el régimen del servicio civil, según las condiciones señaladas por el Tribunal Constitucional. El pase directo a los regímenes 276 y 728 ha dejado de ser una opción. Son regímenes que nunca fueron compatibles con una política de modernización del Estado. El régimen 276 tiene casi 40 años (promulgado en 1984), y fue cerrado en los años 90, porque era un régimen producto de su tiempo y que ya no responde a las necesidades del Estado. Asimismo, es un régimen inflexible con remuneraciones escasamente competitivas.

El 728 es un régimen privado y carece de carrera, además de tener varias prescripciones pensadas para el sector privado, muy difíciles de compatibilizar en el ámbito público. Tampoco era un régimen idóneo para el Estado. Como SERVIR lo dijimos y el Tribunal Constitucional ya había señalado, en varias sentencias, que el pase directo era inconstitucional y que se requería concursos públicos. Y eso ha sido ratificado.

Ahora que el TC se ha pronunciado y siendo el pase voluntario y progresivo, tenemos el desafío de poder dialogar más, persuadir más, informar más, para ir removiendo los mitos que hay en torno a la reforma, sobre todo en términos de la evaluación de desempeño. Es decir, hay un sector de servidores públicos que consideran que el régimen del servicio civil no es bueno ni estable porque contempla la evaluación de desempeño, y piensan que está concebida para despedirlos, lo cual nunca ha sido así.

Como todo cambio cultural, se necesita dar mucha información y hacer un trabajo constante para dar un giro. Por ejemplo, el uso de cinturón de seguridad es uno de los cambios culturales más grandes que hemos tenido en el país. El problema con los accidentes de tránsito y con las personas era que, a pesar de saber que su vida estaba en riesgo, no lo usaban. Hasta que se aterrizó en una política pública que buscaba erradicar ese comportamiento para cambiar esa cultura de no usar el cinturón: con campañas, con información y luego con toda una cadena de valor que fortaleciera la idea de que no usar cinturón de seguridad era una infracción grave, con seguimiento y castigo. Esto ha traído como consecuencia que ahora uno sube a un auto y lo primero que hace es ponerse el cinturón de seguridad. Ahora ya está “en automático” en las nuevas generaciones, subir al carro y ponerse el cinturón. Pero esto no ocurre con los pasajeros de los asientos de atrás, porque la concientización estuvo más centrada en el piloto y copiloto.

Cuando se tiene un comportamiento que responde a un componente cultural, el cambio es mucho más complejo y más a largo plazo. Hablamos de teoría del cambio aplicada.

Durante su gestión se han implementado cambios que simplifican el tránsito de las entidades al régimen de la Ley del Servicio Civil y se ha establecido un plan con hitos. ¿De qué se trata esta estrategia y qué avances ha habido al respecto?

Desde que iniciamos esta gestión a inicios de año, fue importante dejar en claro como norte para la propia institución y para el país que SERVIR apuesta por la continuidad de la reforma del servicio civil, que seguíamos peleando por la reforma y que buscamos avanzar más en su implementación. En esa línea, logramos aprobar el Decreto Supremo Nro. 091-2021-PCM que contiene mejoras en la implementación del tránsito de los servidores civiles al régimen del servicio civil. Adicionalmente, SERVIR aprobó directivas y reglamentos que optimizaron y simplificaron el proceso de tránsito. Antes los procesos duraban más de cinco años, ahora duran 7 meses. También desarrollamos una relación más proactiva de SERVIR con las entidades. Antes, se esperaba que ellas toquen la puerta, ahora salimos a contactarlas y ayudarlas a avanzar en sus instrumentos de gestión.

La decisión del TC ha dejado en claro no sólo que la reforma está viva, sino que es el camino por donde debe ir el país: un régimen único, meritocrático, con derechos reconocidos y siempre pensando en el ciudadano, que es el fin último de todo lo que hacemos.

Emitida la sentencia del Tribunal Constitucional, a SERVIR como órgano técnico y rector de los Recursos Humanos del Sector Público, le toca ponerse a disposición del Poder Ejecutivo y del Congreso para, en el marco de cooperación entre los poderes del Estado que señala la sentencia del TC, trabajar medidas perentorias para resolver la situación y dudas que tengan todos los servidores, en particular los CAS, para que transiten conforme al mandato del Alto Tribunal y dar continuidad así a la reforma del servicio civil.



¿Sería una estrategia paralela al tránsito de entidades que ya vienen implementando?

Yo diría que es una nueva estrategia, en función a la claridad constitucional que empezamos a tener luego de los fundamentos de las sentencias del TC sobre el tema de los CAS. Además, porque corresponde efectuar un costeo riguroso de promover el tránsito de aproximadamente 360 mil servidores CAS, de forma progresiva, pero con plazos claros, a fin de observar el equilibrio fiscal.

En cuanto al fortalecimiento de la capa directiva a través de la capacitación y del fortalecimiento de los gerentes públicos, ¿qué impacto se espera tener a futuro?

El segmento directivo en todo país —estoy basándome en la experiencia comparada— es al cual se le dedica más tiempo, energía y más relevancia. Podría ser elocuente decir que si un servidor público, en cualquier otro de los niveles, es ineficiente, no cuenta con determinadas habilidades blandas, no hay problema. Pero si un directivo no es idóneo para el puesto, es muy costoso. Más allá del propio directivo, es el segmento que se encarga de convertir las políticas de Estado y de Gobierno en realidades, porque articula la dimensión política con la dimensión burocrática y ejecutiva. El directivo es esencialmente quien se encarga de identificar el cómo hacer y lo hace.

Por ejemplo, en la OCDE, en los laboratorios de innovación o en los foros de discusión del grupo de empleo público, se plantean discusiones sobre directivos, sobre cómo evaluarlos, cómo generar lealtad y compromiso en ellos, cuáles tendrían que ser sus competencias, cómo evaluarlos, cómo gestionar su desempeño y su movilidad dentro del Estado. Es decir, modelos de segmento directivo, y cómo gestionar su movilidad dentro del Estado. Precisamente por eso, desde que iniciamos esta gestión lo planteamos como uno de los ejes priorizados, y parte de lo que estamos procurando internamente es cómo se organiza toda la cadena de valor para realmente lograr un segmento directivo fuerte. Es importante también documentar las lecciones aprendidas a partir de las experiencias de otras instituciones que ya han transitado.

Si queremos evidenciar que el régimen funciona, y que realmente es distinto y mejor que los otros regímenes, tenemos que estar en condiciones de tener algún tipo de indicador de éxito del régimen. Un indicador de éxito, que es parte de lo que estamos discutiendo internamente, podría estar en poder identificar cuáles han sido las metas de los directivos: si las han cumplido o no, de

qué forma las han cumplido, qué tipo de productos han sido y si han influido o no en las mejoras de la institución. Tener un registro de indicadores de desempeño podría darnos alguna noción por estudio de caso de que un directivo sirve. Como ha ocurrido con los gerentes públicos, de acuerdo a un estudio del BID que desarrolló Mariano Lafuente en 2015.

La apuesta es por contar con una capa directiva con las suficientes competencias que les permita hacer realidad las políticas de Estado en beneficio del ciudadano, porque es el segmento más estratégico de todo el servicio civil. Esto implica que se sientan capaces de hacerlo, que sean buenos líderes, inspiradores, íntegros, probos y que además sepan articular el entorno. El punto principal es la aspiración, la visión, cómo convertir el segmento directivo en verdaderos articuladores o actores cruciales para hacer realidad las políticas públicas del Estado. Por eso hablamos de toda la cadena de valor y lo que implica pensar en un diseño para su acceso, para su seguimiento o evaluación, y su impacto.



Como ente rector de los recursos humanos en el Estado, SERVIR promueve el liderazgo de las oficinas de recursos humanos en el sector público. ¿Cuál es el rol que han tenido o deberían fortalecer en este contexto de crisis sanitaria que vivimos? ¿Qué acciones ha realizado SERVIR para ello?

Si tuviera que decir qué hemos hecho durante este tiempo en esta gestión para ayudar a las oficinas de RR.HH., me centraría en esto: hacer el esfuerzo para que las herramientas sean más simples y poder comunicar más y mejor sus contenidos, de forma más sencilla y más acotada.

Diría que un segundo componente, en términos de pensar en las oficinas de RR.HH., tiene que ver con la asistencia técnica personalizada, algo en lo cual nos estamos esforzando bastante. Es más, se ha fortalecido el equipo de gerencia de sistema porque la idea es que se reúnan con ellos para armar sus instrumentos de gestión y enseñarlos. Yo creo que esa ha sido una apuesta

importante de esta gestión. Porque estamos convencidos de que emitir las normas, cada una más compleja que la otra, y dejarlos a ellos a su libre albedrío para que las apliquen (o decirles que contraten consultores) no ayuda.

Esas han sido las dos cosas más importantes que hemos hecho en las oficinas de RR.HH. También se implementó el programa “Compenso capacitándome” para la compensación de horas durante la pandemia. Ese programa ha sido crucial para que servidores públicos compensen horas y para que las oficinas de RR.HH. se quiten un peso de encima.

Las oficinas de RR.HH. son socios estratégicos de SERVIR y de todo el sistema, y definitivamente tenemos que tener un emplazamiento empático con ellas. Comprender, por ejemplo, que son muy disímiles entre ellas. Tanto en estructura, como en presupuesto, o en el personal que las compone. Solo a nivel de municipalidades distritales, por ejemplo, no sería posible establecer las mismas condiciones para su fortalecimiento o para la gestión de su personal entre otros aspectos, para la municipalidad de San Isidro en Lima, que para la municipalidad de Condebamba en Cajamarca. Se requiere mucha información, estrategia, e incluso me atrevería a decir, que se requiere de un SERVIR más desconcentrado.

Existen importantes desafíos relacionados con el empleo público en el Perú, entre ellos, la percepción de corrupción y falta de transparencia en los concursos públicos. ¿Cómo enfrentar este desafío y qué dificultades ha encontrado SERVIR?

Las dos grandes líneas de acción son la preventiva y la punitiva. La segunda está más desarrollada que la primera. Podemos encontrar en la experiencia peruana, dos vías de responsabilidad administrativa para los servidores públicos – el disciplinario y el sancionador de Contraloría – la responsabilidad penal y la civil; así como una ampulosa normativa de deberes, prohibiciones e incompatibilidades para los servidores públicos, que no han logrado revertir los problemas de corrupción y falta de transparencia.

La dimensión punitiva es muy importante, creo que requiere ser mirada desde una perspectiva más estratégica y de gestión, más que desde el puro incumplimiento normativo. Porque de esa manera, se corre el riesgo de castigar el error – que es importante para la innovación – y de expulsar de la Administración Pública a los buenos servidores que adoptan decisiones

arriesgadas en beneficio de los intereses públicos. Si en un contexto de inicio de pandemia tienes que tomar la decisión entre comprar mascarillas a 20 soles la unidad – teniendo en cuenta el costo de mercado a ese momento – y no comprarlas; un servidor con miedo a ser



perseguido y sancionado por comprar a esos precios, podría poner en riesgo la salud de los servidores y servidoras de la entidad, así como de las demás personas. Es importante racionalizar el castigo y comprender las decisiones de gestión.

El enfoque preventivo vende menos, pero es igual de importante o incluso más. Buscamos conectar la supervisión, entendida como monitoreo y asistencia técnica con

recomendaciones que, en caso de ser incumplidas, sean conectadas con el disciplinario o el sancionador de Contraloría. SERVIR necesita concentrarse en aquellos aspectos cruciales del servicio civil que debe defender como el mérito y la idoneidad tanto para la asistencia técnica como para la supervisión. No puede supervisarlos todo porque ni tiene el fin público de ser un ente supervisor, como es SUNAFIL o la OEFA, ni cuenta con las condiciones de personal o estructura desconcentrado para dicho propósito.

Existen algunas iniciativas para la documentación y sistematización de buenas prácticas en el Estado, así como en la investigación en la gestión pública y el servicio civil. ¿Por qué es importante que en el Estado se trabaje también en ello y cómo se podría fortalecer?

En mi opinión, es una propuesta muy importante. Los servidores públicos no siempre tienen que “inventar la rueda” para resolver problemas. A veces los problemas pueden ser más transversales o más comunes de lo que uno puede creer. Pienso que las comunidades de práctica y ese tipo de sistematizaciones pueden ser muy buenas porque es altamente probable que un problema determinado ya haya sido resuelto anteriormente por otra persona.

Por eso, parte de lo que apostamos al principio de la gestión fue evidenciar algunas buenas prácticas y analizar si podía haber un nivel de réplica en otros gobiernos regionales con sus diferentes problemas.

Es importante tener referentes, tanto en el ámbito académico como profesional. ¿Cómo pueden inspirar los directivos a las nuevas generaciones de servidores civiles?

Para las nuevas generaciones de servidores civiles, creo que sería importante evidenciar lo que hacen. Pienso que SERVIR es una entidad que está en buenas condiciones de poder evidenciar lo que hacen estos directivos a través de cursos o de conferencias con el propósito de poder inspirar. Esto es un poco lo que se planteó en el curso de innovación que la ENAP está sacando adelante. Cuando se trabajó en el diseño, se debatió sobre la importancia que tienen las personas, directivos, sobre todo la alta dirección pública, con bastante más experiencia en el Estado y en gestión pública, pues pueden compartir lo que hicieron, cómo lo hicieron y sobre todo que sí se pudo hacer.

Casi durante toda la conferencia abierta que dio Paola Bustamante, exministra y secretaria general, al curso de innovación era interesante revisar los comentarios o preguntas. Algunas de ellas súper propositivas, pero había un grueso de preguntas escépticas en torno a las posibilidades de realmente innovar en el Estado. Iban por el lado del control de error: por ejemplo, si Contraloría estaba atrás de ti no te puedes equivocar. Tienen la idea de que innovar es imposible y una de las razones se basa en el marco presupuestal, si logras convencer a tu jefe o no, además de la idea de que todo está dirigido en el Estado.

Esa es una tarea importante de SERVIR en el marco de fortalecimiento del segmento directivo: poder promover la innovación a través de estos directivos que han hecho cosas muy interesantes en el Estado; incluso algunos han sido auténticos héroes o heroínas, porque con muy poco presupuesto o condiciones adversas han logrado avances muy interesantes. Por ejemplo, al dar un mensaje potente de sí-se-puede cuando hay determinación, claridad en los objetivos, un estudio o propuesta bien planteada y fundamentada con pros y contras, sostenibilidad y análisis costo-beneficio. Si tenemos claridad en los planteamientos, es posible sacar adelante propuestas de innovación y sí creo que en esta misión necesitamos un segmento directivo potente. Hay que hacerlo identificando a estos directivos con mucha experiencia en el sector público.



Es como la crónica de una muerte anunciada: todo el mundo lo sabe, si se entra al mundillo —al circuito de los directivos de siempre, de los que van rotando de aquí para allá—, todo el mundo sabe quiénes son, salvo ellos mismos o el público en general.

Por eso es importante visibilizarlos, identificar sus buenas prácticas o logros y que puedan compartirlos. Una sistematización o una investigación a profundidad podrían ser alternativas por realizar, pero por lo menos que ellos puedan compartir esos logros y el mensaje inspirador: que sí es posible. Creo que eso falta, que los directivos crean que es posible y que lo hagan.

Yo estoy de acuerdo en el tema académico. Estoy convencida de la importancia de la investigación para el desarrollo conceptual de cualquier disciplina. Y también de tener debates y generar actas, anales de los debates que puedan difundirse o publicarse.

Sería ideal que los directivos escriban o que registren sus ideas u obras, pero esa no es la constante y por muchas razones. Probablemente una de las principales es que no tienen tiempo, porque la condición de ser directivo público no tiene horario de entrada ni de salida, además de los temas personales. Si encontramos directivos que escriben, no son la mayoría sino lo contrario.

En ese sentido, la revista SABER SERVIR cumple un rol muy interesante con las entrevistas a directivos, como ya lo han hecho anteriormente con Susana Silva. Una sección como esa es

importante para dar a conocer estas buenas prácticas, estos grandes logros de los directivos. Es más, tengo la buena fortuna de haber conocido gestores, altos directivos públicos, la alta dirección pública o directivos *senior*, que tienen una capacidad para desentrañar problemas, para aglutinar, para comunicarse políticamente y promover la acción. Eso es valiosísimo, es gente indispensable. Y aunque ellos mismos no escriban o pocos lo hagan, porque los han obligado, sí creo que esta sección de la revista es trascendental, pues permite evidenciar este tipo de cosas.

Por último, usted entró a liderar SERVIR ya durante el contexto de pandemia, que ya presume una doble dificultad. ¿Qué la motivó a liderar este equipo y qué la inspira trabajar en el Estado?

Yo sé que puede sonar un poco raro decirlo, pero yo aprendí que el sector público es fascinante. Cuando estuve en el sector privado trabajé básicamente en consultorías, pero me sentí un poco incompleta. Una puede ayudar, dar ideas, pero finalmente el propósito sigue siendo cumplir con un producto para que te paguen. En cambio, ser servidora pública, para mí, es tener un propósito de vida; es sentir que cada paso que das va a tener un efecto de una u otra manera, directa o indirectamente, y es reflejo del compromiso que una pueda tener. Por eso siempre debemos tener un gran compromiso; esto hará que nuestro trabajo pueda realmente tener impacto positivo en la gente.

¿Y por qué en SERVIR? La función pública me parece fascinante. Realicé mi tesis doctoral sobre cargos públicos representativos y derechos políticos. Porque pienso que es de vital importancia para cualquier país contar con funcionarios, servidores y representantes de altísima calidad, no solo a nivel profesional sino también de integridad. Creo firmemente en eso y por eso estoy dedicando buena parte de mi vida a contribuir a ese cometido. Por todo eso dije sí, siendo consciente de todas las dificultades que implica ser servidora pública en el Perú de hoy.