

Impulsar un desarrollo eficaz y permanente. Un enfoque desde el servicio civil

Jubalt Rafael Álvarez Salazar*

Resumen

En este documento se propone que, para contribuir a impulsar un desarrollo eficaz y permanente en el Perú, es necesario fortalecer el servicio civil. Se identifica que la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) en Perú y su operación desde 2013 han sido buenas medidas, ya que se ha logrado revertir la pobre situación en la que se encontraban los recursos humanos de la administración pública del país en comparación con los otros países de la región. Sin embargo, esto aún no es suficiente, por lo que se formulan algunos planteamientos que podrían ser tomados para complementar la reforma del servicio civil peruano. Se resalta que los funcionarios públicos deberían enfocar sus decisiones sabiendo cómo es que afectan al desarrollo del país.

Palabras clave: servicio civil, desarrollo sostenible, efectividad, Servir, mejoras.

Abstract

This paper proposes the need to strengthen the civil service to contribute to promoting effective and permanent development in Peru. The creation of the National Civil Service Authority (Servir) in Peru and its operation since 2013 have been good measures, as they have reversed the poor situation of human resources in the country's public administration compared to other

* Doctor en Gestión Estratégica con mención en Gestión Empresarial y Sostenibilidad por el Consorcio de Universidades. Magíster en Administración Estratégica de Empresas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Consultor e investigador en temas de gestión organizacional, innovación y emprendimiento. Actualmente, se desempeña como asesor de Presidencia del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica. ORCID ID: 0000-0002-0497-9047. Correo electrónico: jubalt.alvarez@pucp.edu.pe

countries in the region. However, the reform of the Peruvian civil service is still not enough, so some proposals are being formulated and could be taken as complements to the reform of the Peruvian civil service. Public officials should approach their decisions knowing how they have an impact on the country's development.

Key words: civil service, sustainable development, effectiveness, Servir, improvements.

Cuando se tiene la oportunidad de estudiar una carrera universitaria, optar por una beca para estudiar un posgrado, asistir a un evento en un teatro o simplemente abrir la llave del lavabo y disfrutar de agua potable, se pasa por alto que esos beneficios son el resultado de decisiones tomadas en el pasado por servidores públicos que identificaron problemas y que los resolvieron con iniciativas desde la actuación del Estado. Pero no en todas las localidades del país se puede gozar de estos servicios. No todos tuvieron la suerte nacer o crecer en zonas en las que se tiene un mayor nivel de desarrollo. Prueba de ello es que en el Perú 3.4 millones de ciudadanos no cuentan con un servicio tan básico como el acceso al agua potable y al saneamiento (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2016).

Para contribuir a impulsar un desarrollo eficaz y permanente en el Perú, es necesario fortalecer el servicio civil. La creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) ha sido una buena medida de política pública pues ha logrado revertir la pobre situación en la que se encontraban los recursos humanos de las diferentes entidades de la administración pública en Perú, en comparación con otros países de la región, que empezaron este proceso varios años antes (Grindle, 2012).

Sin embargo, esto aún no es suficiente. En este documento, a partir de una revisión de literatura de documentos académicos y reportes institucionales, se formulan algunas propuestas que podrían ser tomadas para complementar la reforma del servicio civil peruano. La argumentación planteada se enfoca en que los funcionarios públicos deberían centrar sus decisiones sabiendo cómo afectan al logro del desarrollo de las circunscripciones y los sectores en los que sirven. De esta forma, realmente el ciudadano será la prioridad del servicio civil.

Este documento está organizado en tres partes. En la primera se pone en contexto el proceso de implementación del Servicio Civil en el Perú y se resalta por qué es una institución fundamental para contribuir al desarrollo de la población. En la segunda parte, se ofrecen algunas propuestas

para contribuir a una gestión de los recursos humanos efectiva en las entidades públicas y para enfrentar adecuadamente los desafíos del desarrollo en los diversos territorios del país. Finalmente, se plantean algunas conclusiones.

Servicio civil peruano y desarrollo

El desarrollo requiere de un Estado competente, fortalecido y efectivo que haga que las instituciones funcionen para que se puedan implementar políticas públicas, de forma tal que su actuación genere confianza en la ciudadanía para lograr un crecimiento social y económico que sea sostenible (Fukuyama, 2003). De esta forma, el Estado requiere de aparatos administrativos eficaces, responsivos, incluyentes y transparentes (Pardo y Dussauge, 2018). Para ello, como cualquier organización, el aparato administrativo público utiliza recursos organizacionales, como los activos físicos, capacidades humanas, procesos organizacionales, información y conocimiento (Barney, 1991; Wernerfelt, 1984). Sin embargo, a diferencia de las organizaciones privadas, estos recursos son utilizados por los servidores públicos para ejecutar procesos de alta complejidad, ya que requieren la concertación de intereses y voluntades —muchas veces enfrentadas— que hacen que la definición de objetivos y la ejecución de las acciones conducentes a su logro requieran de mayores recursos organizacionales, donde se resaltan las propias capacidades humanas del servicio civil (Morejón, 2016). Así pues, se ha demostrado que en los países con un servicio civil basado en contratación meritocrática y líneas de carrera definidas y gratificantes se tienen mayores tasas de crecimiento y desarrollo (Evans & Rauch, 1999).

Aunque en el Perú se han generado mecanismos para impulsar un servicio civil más efectivo desde la década del 80, estos no han sido exitosos, pues, entre otras razones, no se ha logrado controlar la discrecionalidad en los procesos de contratación, promoción y desvinculación de los servidores públicos. Esto colocó al servicio civil peruano entre los que tenían los niveles más bajos de meritocracia en Latinoamérica (Grindle, 2012). Ante esta realidad, a mediados de 2008, usando las facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la República, en el marco de la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos, se formalizó la política pública sobre el servicio civil para potenciar el capital humano del sector público como un pilar de la modernización del Estado (Torres, 2018). Sin embargo, pese a la promulgación de la Ley del Servicio Civil y a la creación del ente rector, la Autoridad Nacional del Servicio Civil no fue efectiva hasta 2013, cuando se estableció como su finalidad la generación de mayores niveles de eficacia y eficiencia en las entidades públicas para que presten servicios de calidad a través de un mejor servicio civil que promueva el desarrollo de las personas que lo integran (Ley N°30057, 2013).

De esta forma, Servir nace para hacer frente a un sistema de gestión de recursos humanos de un aparato administrativo público caótico y desarticulado. De acuerdo con el análisis situacional que sustenta la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada en 2013, al aparato administrativo estatal adolecía de una inadecuada política y gestión de recursos humanos, caracterizada por la coexistencia de muchos regímenes laborales y la inexistencia de un marco legal e institucional que brinde la flexibilidad necesaria para atender las diferentes necesidades de los procesos de gestión de los recursos humanos y que considerara lo heterogéneo de las entidades públicas (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2013).

En consecuencia, Servir tomó como misión institucional “fortalecer el servicio civil en las entidades públicas de manera integral y continua, para servir a los ciudadanos” (Servir, 2016b, p. 12). Para ello, en su plan estratégico institucional para el período 2017-2019, plantea concentrar sus recursos en el logro de cuatro grandes objetivos: (i) promover un acceso más equitativo al servicio civil de las entidades públicas, (ii) impulsar el proceso de implementación de la Ley de Servicio Civil en las entidades públicas, (iii) fortalecer las capacidades de los servidores civiles en los tres niveles de gobierno y (iv) fortalecer la gestión institucional de Servir.

Al parecer, el logro de un mejor servicio civil en el Perú se ha enfocado en la mejora de los procesos de gestión de recursos humanos por medio de la provisión de instrumentos de gestión (directivas, manuales, procedimientos e instructivos) y del seguimiento de su implementación en las entidades públicas que han decidido transitar al nuevo régimen del servicio público. Si bien esto ha sido determinante —pues la mejora en la calificación del índice de desarrollo del servicio civil peruano que se ha incrementado de 14% en el año 2004 a 41% en el año 2017, que lo ubica en el promedio de la región (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2020)—, esto aún no es suficiente. De acuerdo con el estudio de percepción sobre la gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones publicado en diciembre de 2017, cerca de la mitad de la población piensa que el principal problema del país es la corrupción, vinculada al abuso del poder político ejercido por los funcionarios públicos, lo que se refleja en los bajos niveles de confianza en las instituciones (INEI, 2017). En este reporte, es de destacar que el nivel de confianza de la ciudadanía en las entidades del Gobierno nacional no supera el 40%. Además, el resultado es más preocupante en el caso de los gobiernos locales, los cuales no superan el 16%, y en los gobiernos regionales, que no superan el 12%.

No obstante estos resultados de las percepciones de la población sobre los servidores públicos y las instituciones del Estado, la creación de Servir como una solución para la deficiente gestión de recursos humanos del Estado parece ser una apuesta inteligente. Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluyen que el Perú es uno de los países que está teniendo mejores resultados con respecto a la implementación de medidas para la mejora del servicio civil en Latinoamérica, y reconoce que la problemática a la cual se enfrentaba el Estado peruano era mucho más crítica que en el resto de los países (Cortázar et al., 2014). Entonces, si se considera que las políticas públicas siguen un patrón definido por cuatro etapas en un ciclo continuo de identificación del problema público, formulación de política, implementación, y evaluación (Jann & Wegrich, 2007), Servir ha identificado y priorizado el problema a ser resuelto, que podría ser resumido en un sistema de gestión de recursos humanos caótico y desarticulado. En base a ello se ha trazado un diseño de instrumentos de políticas coherentes para responder a este problema. Sin embargo, al parecer, el inconveniente está en la etapa de implementación y, como en la mayoría de las organizaciones humanas (públicas o privadas), hacer que los planes se concreten de manera oportuna es un desafío permanente (Hrebiniak, 2005).

Propuestas para complementar la reforma del servicio civil

Lo anteriormente argumentado conduce a preguntarnos qué acciones pueden complementar y contribuir a una mejor implementación de la política pública impulsada por Servir. Para esto, a partir de un diseño de investigación documental, que incluyó reportes y resultados de investigaciones de entidades públicas, académicas y profesionales, se han identificado algunas condiciones que deberían ser consideradas por Servir para complementar la reforma del servicio civil que se encuentra en proceso y que impulse un desarrollo eficaz y permanente a partir del trabajo realizado por los servidores públicos. A continuación, se presentan los planteamientos propuestos.

Diseñar estrategias de desarrollo de recursos humanos adecuadas al nivel de madurez organizacional de las entidades públicas

No todas las entidades públicas se encuentran en el mismo nivel de madurez con respecto a la gestión de los procesos de recursos humanos, por lo que las estrategias de desarrollo de la gestión de los recursos humanos en el Estado tienen que ser diferenciadas. Por ejemplo, ministerios como Economía y Finanzas se han caracterizado por atraer a personal de alto perfil y por tener procesos estandarizados, posiblemente como respuesta a la necesidad de realizar reformas

macroeconómicas en la década del 90 (Iacoviello, 2015). De este proceso también surgieron las entidades que fueron reconocidas como “islas de eficiencia” por su alto nivel de desempeño, como fueron Sunat, Ositrán, Indecopi, entre otras instituciones que resultaban necesarias para soportar las reformas económicas. Esto implicó atraer personal de alto nivel con salarios por encima de lo que acostumbraba a pagar el Estado (Dargent, 2008).

En contraste, se tienen a los gobiernos regionales y locales, que no pueden acceder a recursos humanos de alto perfil, en algunos casos debido a la incapacidad de la Alta Dirección para fijar rumbos de acción coherentes para los problemas públicos y, en otros, por problemas de escala, donde el pequeño territorio gobernado no permite cubrir los costos de profesionales de alto perfil (Contraloría General de la República, 2014).

Así pues, Servir debería tener una clara identificación del nivel de madurez organizacional de la gestión de recursos humanos en todas las entidades públicas del país. Esto implica la construcción de un índice basado en un cuestionario específico que debe ser completado por las gerencias de recursos humanos o las instancias que hagan sus veces, que permita catalogarlas (bajo, medio o alto nivel de madurez). Esto debería ser complementado con instrumentos de gestión estandarizados y asistencia técnica personalizada considerando las características internas y del contexto de operación de la entidad pública.

Colocar los Objetivos de Desarrollo Sostenible como un complemento a la guía de toma de decisiones

Los servidores públicos requieren tener un claro alineamiento con los valores que caracterizan a las instituciones en las que trabajan. De esto depende su nivel de compromiso y satisfacción por el trabajo que realizan (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], 2016). Para contribuir con ello, el Estado peruano estableció el Código de Ética de la Función Pública como un compendio de principios, deberes y prohibiciones que todo servidor público debe considerar para ejercer la función pública. De esta forma se busca la generación de mayores niveles de eficiencia y una mejor atención a la ciudadanía (Ley N°27815, 2002). Este código brinda un estándar al que deben aspirar los servidores públicos, brinda orientación sobre los deberes generales y funciona como un marco para ejecutar las funciones que son de su responsabilidad. Así pues, todo servidor público debe actuar con neutralidad, transparencia, discreción, adecuado ejercicio del cargo y del uso de los bienes del Estado, y responsabilidad. Todas estas características están relacionadas con la forma con que ejercen su función, pero que

no resaltan por qué la ejercen. De esta forma, el Código de Ética no brinda un sentido al servicio público, objetivo o meta, sino que se trata de estándares que se deben cumplir a lo largo de todo el proceso de gestión pública. Esto podría ser cubierto si se complementa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que buscan “la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2012, sec. Antecedentes). Así pues, los servidores públicos, al conocer e interiorizar los principios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entenderían que sus decisiones y acciones deberán contribuir por lo menos con alguno de los 17 objetivos establecidos.

Promover la gestión de proyectos para impulsar los cambios urgentes e importantes

La reforma del servicio civil optó por un esquema gradual de cambio para lograr modificar el complejo proceso que constituye la gestión del recurso humano en el aparato administrativo (Cortázar, 2014). En consecuencia, la generación de un servicio público que responda adecuadamente a los retos que propone el desarrollo en las diversas regiones del país podría tomar varios años. Pero existen entornos y condiciones que requieren resultados rápidos, pues no es aceptable que siendo el Perú uno de los países con más alta tasa de crecimiento en la región (World Bank Group, 2017), se tenga que el 12.8% de la población rural viva en condiciones de pobreza extrema (INEI, 2018).

El tránsito al nuevo régimen del servicio civil propuesto por Servir se enmarca en la gestión por procesos, donde es importante la adecuada identificación de las necesidades de los usuarios, la determinación de los procesos y el dimensionamiento de recursos y capacidades necesarios para generar los servicios públicos de acuerdo al nivel de demanda en cantidad y calidad requeridos por la ciudadanía (Servir, 2017). Esto implica que las entidades públicas tienen una estructura de puestos y procesos bien establecidos para la provisión de los servicios públicos que se encuentran dentro del ámbito de su competencia. No obstante, impulsar los cambios urgentes e importantes —que por lo general responden a condiciones coyunturales— no pueden ser atendidos por procesos y posiciones que están diseñados para atender condiciones cotidianas y estandarizables (Medina, 2005). En ese marco, Servir requiere incluir la gestión de proyectos en sus guías para el tránsito al régimen propuesto para que las entidades públicas puedan conformar equipos de trabajo de alto nivel para responder a condiciones emergentes e importantes para el desarrollo en las diversas regiones del país.

Formar a los servidores públicos del futuro mientras se transita a un servicio civil meritocrático.

De acuerdo con el Reporte de Indicadores de Educación 2001-2012, publicado por INEI, en ese periodo no se han preparado profesionales en carreras universitarias que de forma específica se hayan ocupado de generar competencias para la administración pública (2014). Al parecer, se ha asumido que para hacer frente a los complicados procesos que hacen que el aparato público funcione es suficiente el conocimiento adquirido principalmente por la propia experiencia de trabajar para el Estado o los proporcionados por las escuelas de posgrado como una especialidad.

No obstante, Servir debe evidenciar cuál es la composición de las profesiones o carreras técnicas requeridas por las entidades del Estado e identificar qué competencias específicas deben ser desarrolladas por medio de estas carreras universitarias desde el pregrado. Es indudable que las entidades del Estado, como cualquier organización, en función de sus objetivos requerirá de abogados, economistas, ingenieros, antropólogos, entre una lista muy larga de diversos profesionales, para hacer frente a los problemas públicos que involucran el logro del desarrollo. Estos profesionales deben ser formados y saber que tienen una oportunidad de servir a la sociedad y hacer una línea de carrera en el aparato público, y generar las competencias necesarias para ello.

También es necesario formar administradores públicos de manera específica. Es decir, aquellos profesionales que hacen que los sistemas administrativos del Estado funcionen para brindar soporte a los procesos misionales, que son quienes reducen las brechas que impiden el desarrollo. Estos últimos serán muy difíciles de lograr sin el soporte de los primeros. Servir debería trabajar para desarrollar currículas de forma articulada con las universidades y preparar así a los servidores públicos del futuro mientras continúa generando las condiciones para mejorar el actual servicio civil.

Beneficiarse de la experiencia de los servidores públicos de carrera

Es importante reconocer que la efectividad de Servir se puede ver recortada debido a la existencia de servidores públicos de carrera con regímenes laborales previos. Estos servidores fueron contratados en el régimen de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N°276, 1984). Para estos servidores, acogerse al nuevo régimen del servicio civil es discrecional, con la salvedad de que no acceden a incrementos salariales, al parecer como un incentivo para que decidan migrar al nuevo régimen del servicio civil (Lacoviello, 2015). Desde luego, permanecer en su régimen laboral actual no implica que no

tengan que cumplir con las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, pero esta situación agrega complejidad a la gestión de recursos humanos.

Como es lógico pensar, los servidores públicos que permanecen bajo el régimen del Decreto Legislativo N°276 piensan que no les conviene pasar al régimen propuesto por Servir; están desmotivados y muchas veces son vistos como una carga para el aparato público (Dargent, 2008). En consecuencia, con el objetivo de hacer que todos los servidores públicos opten por su propuesta de régimen laboral, esta legislación ha generado que algunas entidades públicas olviden que varios de estos colaboradores son la memoria institucional de las entidades del Estado, que tienen la experiencia acumulada de muchos años que podría reflejarse en lecciones aprendidas y buenas prácticas que posiblemente evitarían que se ejecuten estrategias que ellos saben que no fueron exitosas en el pasado.

Servir debería aceptar que la idiosincrasia de estos empleados públicos es diferente y que se requieren mecanismos de incentivos diferentes, monetarios y no monetarios, condicionados a resultados específicos para aprovechar la experiencia de estos funcionarios. De esta forma, se puede cambiar la percepción de que son una carga para las entidades públicas por otra en que se les reconozca como colaboradores valiosos que contribuirán con su experiencia a mejorar la calidad de servicio de las entidades del Estado.

Revalorizar la imagen del servidor público

La percepción sobre el servidor público se encuentra deteriorada en la mente de los ciudadanos (Blume, 2014). Esta no solo es una característica de la sociedad peruana, sino que parece estar extendida en otras realidades. Así, por ejemplo, Dick Morris, un asesor en temas políticos de algunos presidentes de los Estados Unidos de América, describe a los servidores públicos como los principales agentes de obstrucción para la implementación de los cambios requeridos en las diferentes entidades de la administración pública, aconsejando a las nuevas autoridades —elegidas o designadas—, la generación de un equipo alterno si se quieren hacer verdaderas reformas y cumplir con sus promesas de campaña (2002). Por otro lado, Victor Gordo, un consultor mexicano en imagen pública, recomienda no vestir con los colores característicos de los servidores públicos, pues los potenciales empleadores podrían asociar esa imagen inconscientemente con ineficiencia y poca responsabilidad (Gordo, 2007).

Esto implica que la reforma no solo debe enfocarse en hacer que el servicio civil sea eficiente y basado en meritocracia, sino que también es necesario revalorar la imagen del servidor público como una ocupación destacada y apreciada. De esta forma se podrá atraer a los mejores, no solo porque se ofrecen mayores retribuciones económicas por el trabajo realizado, sino por el prestigio que debería representar haber realizado servicio público en busca de construir una mejor sociedad.

Generar y publicitar casos de éxito que resalten el cambio en el aparato público a partir de la intervención de Servir

Sin duda, revalorizar la imagen del servidor público será una tarea ardua, sobre todo si se tiene en cuenta que el índice de la percepción de corrupción (IPC) de Transparencia Internacional registra que el sector público peruano se encuentra entre los que tienen mayor percepción de corrupción en el continente (Transparency International, 2018). Entonces no solo es necesario mejorar los recursos y capacidades de las entidades públicas, sino que se debe comunicar a la ciudadanía de esas mejoras con casos de éxito tangibles.

Pero para ello, primero se deben generar casos de éxito. Y estos deben estar focalizados en las entidades públicas que tienen competencias para ejecutar iniciativas tangibles en las zonas con menores índices de desarrollo humano en el país. De acuerdo con la forma como está organizado el Estado peruano, esto recaería en los organismos públicos ejecutores adscritos a las entidades del Gobierno nacional y los programas y proyectos especiales que tienen alcance nacional con operación desconcentrada en los diferentes territorios (Ley N°29158, 2007). Desde luego, entendiéndose que se deben priorizar las entidades que prestan servicios, se implica lo que Amartya Sen (1999) calificó como restricciones a las libertades de las personas que impiden su desarrollo. Esto las mantiene en condición pobreza y se requieren inversiones para la mejora de servicios de salud, educación e infraestructura productiva (Sachs, 2005).

Esto requiere que los servidores públicos, responsables de la formulación e implementación de políticas públicas, impulsen cambios estructurales en la economía (Collier, 2007). Así, por ejemplo, los programas como el de Formación Continua para la Reducción de la Anemia y la Desnutrición Crónica Infantil del Ministerio de Salud, o los programas Cuna Más, Qali Warma o Juntos, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, deberían tener un especial impulso por parte de Servir para mejorar las capacidades de sus respectivos operadores.

Desconcentrar la operación de Servir para atender necesidades específicas de las regiones

La reforma del servicio civil es evidentemente técnica. Hacer del servicio civil peruano un proceso meritocrático implica enfocarse en que los servidores públicos destaquen en aspectos técnicos de los procesos de los sistemas funcionales y administrativos del Estado. Sin embargo, parece que la reforma ha dejado de lado el aspecto ideológico y el aspecto político que están presentes en toda institución pública (Nigro & Kellough, 2006). Esto sobre todo teniendo en cuenta la diversidad de contextos y líneas de pensamiento que se presentan en los diferentes gobiernos regionales y locales. Sin importar la tendencia ideológica de los gobernantes de turno y las luchas de poder que se presentan en los diferentes territorios, la propuesta de Servir debería ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las condiciones del entorno. Algo que será difícil con la actual estructura organizacional de Servir, que no presenta órganos desconcentrados (Servir, 2018).

Enfocarse en el desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos en regiones

Aportando a lo anterior, la mayor necesidad de soporte técnico se encuentra a nivel territorial: el 61% de los 1.4 millones de servidores públicos peruanos se encuentran fuera de Lima (Servir, 2016a). Desarrollar capacidades en estos profesionales requerirá la desconcentración de Servir, pero fundamentalmente el fortalecimiento y desconcentración de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), para que vaya más allá de su estrategia de Aulas Regionales, en la que se brindan capacidades sobre los procesos de gestión de recursos humanos en seminarios de un par de días (2018). Sería más efectivo realizar alianzas con las escuelas de administración de las principales universidades en los diferentes territorios para fortalecer las capacidades técnicas de los servidores públicos en los gobiernos regionales y locales.

Brindar soporte a los gobiernos regionales para fortalecer las capacidades relacionadas con cubrir las brechas de desarrollo

También es necesario que los gobiernos regionales cumplan su rol y generen condiciones para que la salud, la educación y la infraestructura que permite la generación de negocios sean apropiadas para generar crecimiento en beneficio de los pobladores de los territorios que administran (Ley N°27867, 2002). Desde luego, Servir debe concentrarse en los territorios que tienen menores índices de desarrollo humano, los cuales históricamente son los que corresponden a las regiones de

Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Huánuco y Cajamarca, considerando las cinco mediciones realizadas entre 2003 y 2012 (Vera, 2014).

Dado que el desarrollo está directamente relacionado con el nivel de capacidades del servicio civil (Evans & Rauch, 1999), debe suponerse que el servicio civil de estas regiones, tanto de los gobiernos regionales como de los gobiernos locales, presentan abundantes oportunidades de mejora. En ese sentido, Servir debería contar con estrategias específicas para estas regiones y proporcionar recursos humanos de calidad y procesos optimizados para que los gobernantes de turno tengan el respaldo de una fuerza laboral que permita hacer frente a las restricciones que han impedido el desarrollo de estas regiones.

Generar mecanismos de fortalecimiento a las capacidades de los recursos humanos de los gobiernos regionales que afrontan situaciones de desastres naturales

El Perú está clasificado como uno de los países con mayor vulnerabilidad frente a múltiples amenazas naturales (Comunidad Andina, 2009; Tolmos et al., 2011). Estas amenazas se presentan con diferente frecuencia y niveles de intensidad en las regiones del país. Así pues, los sismos se presentan con mayor frecuencia e intensidad en la costa central y el sur; las inundaciones y deslizamientos se presentan con mayor frecuencia e intensidad en la costa norte y el oriente; y las heladas y sequías en la sierra en toda su extensión (Santillán et al., 2005). Esto hace que las zonas afectadas por desastres naturales sufran una reducción en su nivel de desarrollo, lo que se refleja en un menor nivel de calidad de vida, el incremento de las enfermedades, reducción de la oferta de puestos de trabajo, la interrupción de los servicios públicos básicos y el incremento de la pobreza (Báez et al., 2017).

En consecuencia, las zonas afectadas por desastres naturales requieren de la intervención de un equipo con capacidades técnicas desarrolladas que complementen a los equipos de los gobiernos regionales para diseñar e implementar los planes de reconstrucción de manera efectiva. En ese sentido, Servir debería generar mecanismos para que las entidades públicas del Gobierno nacional destinen recursos humanos y conformen esos equipos que operen *in situ* en las zonas afectadas y así contribuir a restablecer los servicios públicos con la oportunidad y calidad necesarias. Asimismo, podrán generar las condiciones que permitirán superar las capacidades afectadas por el desastre, que reducen el desarrollo y la calidad de vida de los afectados.

Conclusión

Sin duda, la reforma del servicio civil peruano será un proceso de varios años. La complejidad del problema hace que las soluciones que se están implementando tengan un periodo de preparación e implementación cuyos resultados no serán de corto plazo. Lo reconfortante es que al parecer el proceso de cambio liderado por Servir va por buen camino. Los estudios realizados por los organismos multilaterales que han revisado el proceso así lo evidencian. Considerando esto, los planteamientos propuestos en este documento podrían ser tomados como un conjunto de medidas complementarias que pueden contribuir al proceso de reforma o al menos a enfocarse en atender condiciones urgentes e importantes para impulsar el desarrollo del país desde el enfoque de los recursos humanos del Estado.

Los once planteamientos propuestos requerirán de mayores recursos físicos y económicos para que Servir pueda implementarlos. Este documento es limitado en cuanto a su alcance, pues se ha enfocado en enunciar algunas propuestas que, a partir de la literatura consultada, podrían incrementar la eficiencia de la reforma del servicio civil conducida por Servir. Sin embargo, cada una de las propuestas podría ser motivo del desarrollo de planes específicos considerando la heterogeneidad de las entidades públicas que existen en el país y que intervienen en el logro del crecimiento y desarrollo de sus pobladores en las diferentes regiones.

No obstante, lo que es concluyente es el rol crítico que juegan las instituciones y los servidores públicos, quienes a través de su trabajo diario contribuyen de forma directa o indirecta para el logro del desarrollo. Y aunque todos deben contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la función que ocupen en la sociedad, de los servidores públicos depende en gran medida que en el futuro cercano el Perú sea una sociedad más justa y equitativa, donde todas las personas tengan acceso a las mismas oportunidades, gocen de salud, crezcan personalmente como efecto de la educación y tengan una vida larga y digna (United Nations, 2015).

Referencias

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016a). *Características del Servicio Civil Peruano*. https://storage.servir.gob.pe//biblioteca/SERVIR-El_servicio_civil_peruano-Anx1.PDF

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016b). *Plan Estratégico Institucional 2017-2019*. <https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2016/Res263-2016-SERVIR-PE.pdf>

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017). *Lineamiento para el Tránsito de una Entidad Pública al Régimen del Servicio Civil, Ley 30057*. <https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2017/Res034-2017-SERVIR-PE.pdf>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2018). Organigrama. Nosotros. <https://www.servir.gob.pe/nosotros/quienes-somos/organigrama/>
- Báez, J. E., Fuchs, A., y Rodríguez-Castelán, C. (2017). ¿Desarrollo Económico Inestable? Choques Agregados en América Latina y el Caribe. Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28892/Final_Report_-_Aggregate_Shocks_and_Economic_Progress_Spanish%28web%29.pdf
- Barney, J. B. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99–120. <https://doi.org/10.1177/014920639101700108>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (28 de julio de 2020). *Civil Service Development Index: Reforma/Modernización Del Estado* [Datos de Results of the Civil Service Development Index (CSDI)]. <https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Civil-Service-Development-Index/ddw5-db4y>
- Blume, C. (2014). Un empleado público. *Qué Hacer*, (146), 33–37. <http://www.desco.org.pe/supaypa-wawan>
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press.
- Comunidad Andina. (2009). *Atlas de las dinámicas del territorio andino: población y bienes expuestos a amenazas naturales*. Secretaría General de la Comunidad Andina. Corporación OSSO. <https://www.preventionweb.net/go/11569>
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*.
- Cortázar, J. C. (septiembre de 2014). *Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil* (Nota técnica IDB-TN-686). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Perú-Gradualidad-e-innovación-en-la-reforma-del-servicio-civil.pdf>
- Cortázar, J.C., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., Longo, F., Strazza, L. y Iacoviello, M. (2014). *Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en-America-Latina.pdf>
- Dargent, E. (septiembre de 2008). *Islas de Eficiencia y Reforma del Estado: Ministerios de Economía y de Salud 1990-2008* (Reporte final). Consorcio de investigación económica y social. <https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/islas-de-eficiencia-y-reforma-del-estado.pdf>

- Decreto Legislativo N°276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. (6 de marzo de 1984). <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas legales/DLeg 276.pdf>
- Escuela Nacional de Administración Pública. (2018). *Aula Regional*. Autoridad Nacional del Servicio Civil. <https://www.enap.edu.pe/aula-regional/>
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. <https://doi.org/10.2307/2657374>
- Fukuyama, F. (2003). Capital social y desarrollo: la agenda venidera. En Naciones Unidas, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 33-48). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2324-capital-social-reduccion-la-pobreza-america-latina-caribe-busca-un-nuevo>
- Gordoa, V. (2007). *El Poder de la Imagen Pública: Plan Maestro para Inspirar Confianza y Ganar Credibilidad*. Random House.
- Grindle, M. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.
- Hrebiniak, L. (2005). *Making Strategy Work: Leading Effective Execution and Change*. Wharton School Publishing.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2014). *Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2001 - 2012*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1150/
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2016). *Perú: formas de acceso al agua y saneamiento básico*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (diciembre de 2017). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Democracia y Confianza en las Instituciones* (Informe Técnico N°04). <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-diciembre-final.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (24 de abril de 2018). *Pobreza monetaria afectó al 21,7% de la población del país durante el año 2017* (Nota de prensa N°063). <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-n-063-2018-inei.pdf>
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (pp. 43-62). Routledge.

- Iacoviello, M. (agosto de 2015). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagnóstico-institucional-del-servicio-civil-en-América-Latina-Perú.pdf>
- Ley N°27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. (12 de agosto de 2002). http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2008/PDFs/ley_codigo_etica_funcion_publica.pdf
- Ley N°27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. (16 de noviembre de 2002). [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/98205AC754E02D8C0525815C005C0606/\\$FILE/1_ley_27867_ley_organica_gobierno_regional.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/98205AC754E02D8C0525815C005C0606/$FILE/1_ley_27867_ley_organica_gobierno_regional.pdf)
- Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (20 de diciembre de 2007). http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf
- Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. (3 de julio de 2013). <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30057.pdf>
- Medina, A. (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público: un enfoque analítico*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Morejón, M. (2016). La teoría organizacional: análisis de su enfoque en una administración pública y su diferencia en una administración privada. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIV (25), 127–143. <https://www.redalyc.org/pdf/960/96049292007.pdf>
- Morris, D. (2002). *El Nuevo Príncipe*. El Ateneo.
- Nigro, L. & Kellough, E. (2006). The States and Civil Service Reform: Lessons Learned and Future Prospects. En *Civil service reform in the states: personnel policy and politics at the subnational level* (pp.315–324). State University of New York Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service. In *OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264267190-en>
- Pardo, M.C. y Dussauge, M.I. (2018). Reformas Administrativas: De los Modelos a los Instrumentos. En *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa* (pp. 33–48). Instituto Nacional de Administración Pública; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Secretaría de Gestión Pública. <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *Objetivo de Desarrollo Sostenible*. Antecedentes. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background>
- Sachs, J. (2005). *The End of Poverty. Economic Possibilities for Our Time*. The Penguin Press.
- Santillán, G., Fernández, J., Ferradas, P., y Correia, J. (2005). Amenazas y condición de vulnerabilidad en el Perú. En *Manual para la prevención de desastres y respuesta a emergencias: La experiencia de Apurímac y Ayacucho* (pp. 7–9). ITDG AL. http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc28/doc28_contenido.pdf
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom* (4th ed.). Random House.
- Tolmos, C. A., Lacambra, S., Tsuneki, H., Quijandría, G., Grunwaldt, A., y Fernández-Baca, J. (diciembre de 2011). *Perú: Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático* (Nota técnica N° IDB-TN-620).
- Transparency International. (2018). *Corruption Perceptions Index 2017*. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017
- Torres, V. J. (2018). La reforma del servicio civil en el Estado peruano: análisis de los factores que explican los avances de un proceso que sigue constituyendo un desafío. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 9(17), 147–175. <https://doi.org/https://doi.org/10.18800/politai.201802.005>
- United Nations. (2015). *Transforming Our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>
- Vera, R. (2014). Los nuevos índices de desarrollo humano (IDH) en el Perú. *Actualidad Gubernamental*, (64), 1–4
- Wernerfelt, B. (1984). A resource-based View of the Firm. *Strategic Management Journal*, 5(2), 171–180.
- World Bank Group. (february 2017). Perú: *Systematic Country Diagnostic* (Report 112694-PE). <http://documents.worldbank.org/curated/en/919181490109288624/pdf/Peru-SCD-final-3-16-17-03162017.pdf>