

# Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022

Sector de Instituciones  
para el Desarrollo

División de Innovación  
para Servir al Ciudadano

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-2603

Autor:  
Luciano Strazza

Editor:  
Mariano Lafuente

# Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022

Autor:  
Luciano Strazza

Editor:  
Mariano Lafuente

Diciembre 2022

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Strazza, Luciano.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022 / Luciano Strazza; editor,  
Mariano Lafuente.

p. cm.—(Nota Técnica del BID , 2603)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service-Peru. 2. Women in the civil service-Peru. 3. Public administration-Peru. 4. Public service  
employment-Peru. 5. State governments-Peru. I. Lafuente, Mariano, editor. II. Banco Interamericano  
de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. III. Título. Serie.

IDB-TN-2603

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



## Resumen\*

Este informe de diagnóstico presenta los resultados de la evaluación del servicio civil de Perú, realizada en 2022. Se basa en el marco metodológico elaborado en 2002 y en las buenas prácticas descritas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD y Naciones Unidas, 2003), que suscribieron todos los países de América Latina como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del servicio civil. Este fue aplicado a la evaluación de 22 países de América Latina y el Caribe entre 2002 y 2005, incluido Perú. El informe de situación del servicio civil de este país, que se completó y se publicó en 2015, constituye la línea de base con la cual se comparan, en el presente diagnóstico, los avances y los desafíos todavía pendientes en términos de la profesionalización del servicio civil.

Códigos JEL: H10, H11, J45

Palabras clave: empleo público, gestión pública, recursos humanos, Perú, servicio civil

\* Este estudio fue elaborado por Luciano Strazza (consultor) y coordinado y editado por Mariano Lafuente (IFD/ICS), con el apoyo de Alexandre Veyrat-Pontet (IFD/ICS). El documento se benefició de los comentarios de Sandra Naranjo y Guillermo Lagarda (IFD/ICS), y de Javier Beverinotti (CAN/CPE). El equipo del BID agradece al gobierno de Perú y, en particular, al equipo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) por el apoyo brindado para la realización de este informe.

## Tabla de contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Información de contexto</b> .....	<b>7</b>
1.1. Contexto institucional .....	7
1.2. Principales antecedentes normativos y estratégicos.....	11
1.3. Actores institucionales del sistema de gestión del talento humano .....	14
<b>2. Análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos</b> .....	<b>15</b>
2.1. Matriz de resumen de hallazgos por subsistema de gestión de recursos humanos... ..	16
2.2. Planificación de recursos humanos.....	19
2.5. Gestión del rendimiento .....	40
2.6. Gestión de la compensación .....	45
2.7. Gestión del desarrollo .....	51
2.8. Gestión de las relaciones humanas y sociales .....	57
2.9. Organización de la función de recursos humanos .....	60
<b>3. La situación de las mujeres en el servicio civil peruano</b> .....	<b>68</b>
3.1. Normativa y política de género.....	68
3.2. Participación en el servicio civil.....	69
3.3. Remuneraciones .....	73
<b>4. Índices de evaluación del sistema de gestión de recursos humanos</b> .....	<b>74</b>
4.1. Índice del servicio civil.....	75
4.2. Eficiencia .....	76
4.3. Mérito .....	76
4.4. Consistencia estructural .....	77
4.5. Capacidad funcional.....	79
4.6. Capacidad integradora .....	81
<b>5. Conclusiones</b> .....	<b>82</b>
<b>6. Recomendaciones</b> .....	<b>84</b>
<b>7. Indicadores</b> .....	<b>88</b>
<b>8. Fuentes de información</b> .....	<b>90</b>
8.1. Referencias bibliográficas .....	90
8.2. Marco legal y normativo .....	93
8.3. Entrevistas.....	95

## Resumen ejecutivo

La calidad del servicio civil es uno de los factores centrales que explican la capacidad del Estado para entregar mejores bienes y servicios públicos, y así generar crecimiento económico, reducción de la pobreza y mayor confianza en el gobierno.<sup>1</sup> Esto supone que uno de los desafíos más importantes en el ámbito público sea aplicar una gestión de recursos humanos estratégica (es decir, que sirva para alinear el trabajo de los servidores civiles con la estrategia institucional) e integral (que combine políticas de planificación de recursos humanos, de reclutamiento y selección, de gestión del desempeño, de desarrollo profesional, de incentivos, etc.), que ayude a fortalecer el servicio civil.

En esta dirección, en 2004 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyó el diseño y la implementación de una metodología para evaluar la calidad de la gestión del talento humano en el servicio civil, de acuerdo con los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y de las buenas prácticas internacionales. Estas evaluaciones, aplicadas al menos una vez en 23 países de América Latina y el Caribe,<sup>2</sup> han ayudado a generar agendas de fortalecimiento que sirvieron para mejorar la calidad de los servicios civiles gracias a una gestión del talento humano más estratégica e integral.

En este contexto, el presente informe contiene una nueva evaluación del servicio civil de Perú, cuyas ediciones anteriores se realizaron en 2004, 2011 y 2015. Como muestra el cuadro 1, en las tres primeras ediciones el índice del servicio civil fue siempre en aumento. En la primera evaluación, donde Perú, con 14 puntos, solo superaba a cuatro países de 18, se observa que el inicio de la reforma en 2008, su implementación gradual y la sanción de la Ley 30057 del Servicio Civil permitieron que las evaluaciones posteriores de 2011 y 2015 mostraran avances significativos en el índice (29 y 41 puntos, respectivamente).

Sin embargo, en la evaluación de 2022, el índice del servicio civil retrocedió de 41 a 39 puntos (en una escala de 0 a 100). Si bien todavía se mantiene en línea con el promedio regional (38 puntos), la baja interrumpe una evolución sostenida desde 2008 y refleja un cambio en el horizonte optimista de las últimas evaluaciones. El estancamiento de la reforma y el debilitamiento de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como rector del sistema, junto con una serie de desafíos ya identificados en 2015, juegan un papel importante, pese a que se registran avances puntuales en algunos aspectos específicos.

---

<sup>1</sup> Sobre el impacto en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, véanse Evans y Rauch (1999); Henderson et al. (2003); Dahlström, Lapuente y Teorell (2011); Knack y Keefer (1995); Mauro (1995); Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); Dollar y Kraay (2003); Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004). Acerca de la mejora en la entrega de servicios públicos, véase Lira (2012). En referencia a una mayor confianza en el gobierno, véanse Maxfield y Schneider (1997); Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert (2005); Cai et al. (2009); Sacks (2010).

<sup>2</sup> Argentina (2004); Bahamas (2017); Barbados (2017); Bolivia (2004 y 2013); Brasil (2004 y 2013); Colombia (2004 y 2013); Costa Rica (2004 y 2012); Chile (2004 y 2013); Ecuador (2004, 2011 y 2015); El Salvador (2004 y 2012); Guatemala (2004 y 2012); Guyana (2017); Haití (2017); Honduras (2004 y 2012); Jamaica (2017); México (2004 y 2013); Nicaragua (2004 y 2013); Panamá (2004 y 2013); Paraguay (2004, 2013 y 2017); Perú (2004, 2011, 2015 y 2022); República Dominicana (2004, 2012 y 2019); Suriname (2017); Trinidad y Tobago (2017), y Uruguay (2004 y 2013).

**Cuadro 1. Evolución de los índices de calidad del servicio civil y de los subsistemas de gestión de recursos humanos, 2011-2015**

Índices de calidad del servicio civil	2004	2011	2015	2022	Diferencia 2015-2022
<b>Desarrollo del servicio civil (índice agregado)</b>	<b>14</b>	<b>29</b>	<b>41</b>	<b>39</b>	<b>-2</b>
1. Eficiencia	10	25	40	45	5
2. Mérito	20	40	53	53	0
3. Consistencia estructural	15	33	48	35	-13
4. Capacidad funcional	16	29	37	37	0
5. Capacidad integradora	10	20	25	25	0
<b>Subsistemas</b>					
1. Planificación de recursos humanos	20	27	43	40	-3
2. Organización del trabajo	13	40	47	40	-7
3. Gestión del empleo	20	37	47	43	-4
4. Gestión del rendimiento	20	27	33	40	7
5. Gestión de la compensación	15	25	30	25	-5
6. Gestión del desarrollo	0	20	40	48	8
7. Gestión de las relaciones humanas y sociales	10	20	25	25	0
8. Organización de la función de recursos humanos	20	50	60	30	-30

Este cuadro de situación es el resultado de algunas mejoras específicas y de varios retrocesos estructurales. Las principales mejoras son las siguientes:

1. *Evaluación de desempeño*: el avance se explica por los nuevos instrumentos de gestión y por una mejor implementación de la evaluación. En los últimos años, se logró aumentar la cantidad de servidores civiles evaluados y mejorar la aplicación de la regla del 10% como tope a la asignación de la calificación más alta (lo que ayuda a que los resultados de la evaluación sean un insumo más transparente y útil). Si bien la suspensión temporaria de la desvinculación por desempeño insuficiente afectó los incentivos asociados a la evaluación (y sumó una cuota de rigidez a las dotaciones), en el corto plazo sirvió para reducir resistencias y extender su aplicación a más entidades y servidores.
2. *Capacitación*: presenta mejoras en los tres eslabones del ciclo. Se logró un mayor cumplimiento en la elaboración de los planes de desarrollo de personal (en gran medida, gracias a la digitalización del instrumento y al proceso de elaboración); se incrementó la cantidad de capacitados, los tipos de actividades y las modalidades de gestión (especialmente la virtual), y se hizo más frecuente la evaluación de calidad de los cursos brindados. A esto se suma el crecimiento de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) como proveedora de capacitaciones con alcance a todo el país.
3. *Instrumentos técnicos de gestión de recursos humanos*: más allá de los dos avances mencionados, SERVIR generó en estos siete años una cantidad importante de metodologías e instrumentos técnicos para poner en marcha los procesos de gestión de recursos humanos. Si bien muchos de los instrumentos no pudieron ser del todo aprovechados por la baja aplicación de la Ley 30057, son un capital técnico importante para el futuro.

Como se mencionó, estos desarrollos puntuales conviven con retrocesos estructurales que explican la menor puntuación en el resto de los subsistemas. Se pueden destacar los siguientes:

1. *Estancamiento del proceso de tránsito:* dado que el 22% de las entidades de los tres niveles de gobierno (500 de un total de 2.300) iniciaron el proceso de tránsito, pero solo el 0,06% (13) lo completaron, este retroceso es, sin duda, el que mayor impacto sistémico tuvo, ya que impidió que la Ley 30057 (elaborada conforme a la Carta Iberoamericana de la Función Pública y las buenas prácticas internacionales) pudiera regir sobre una cantidad creciente de entidades y servidores, y, de esa forma, ir eliminando distorsiones. Como consecuencia, muchos de los avances potenciales en el conjunto de los subsistemas no pudieron ser capitalizados.
2. *Mayor rigidez:* el servicio civil peruano es ahora más rígido que en el pasado, fundamentalmente por el fallo judicial que convirtió a la Contratación Administrativa de Servicios (CAS) en un régimen de contratos de plazo indeterminado (que se agrega al histórico obstáculo para desvincular personal en los otros regímenes laborales). Así, ahora existe una mayor dificultad para intervenir en el tamaño y la composición de las dotaciones, a la vez que crece la presión fiscal de la planilla.
3. *Menor coherencia estratégica del sistema de remuneraciones:* este aspecto se vio afectado no solo porque el reglamento de compensaciones de la Ley 30057 fue identificado como uno de los puntos débiles de la reforma, sino también porque el crecimiento de la planta a través del sistema CAS (que no está sujeto a ninguna escala ligada al diseño de las estructuras organizativas de las entidades) extendió las distorsiones salariales entre las entidades, los tipos de puestos y los servidores civiles.
4. *Pérdida de protagonismo del cuerpo de gerentes públicos:* por diferentes motivos, este pilar de la reforma iniciada en 2008 fue perdiendo peso como laboratorio de profesionalización del segmento directivo y como recurso estratégico para la mejora de la gestión y la ejecución presupuestaria. En la actualidad, el cuerpo de gerentes públicos muestra una baja tasa de asignación, en gran medida por falta de interés de parte de las entidades.
5. *Debilitamiento de SERVIR:* este es el aspecto que más se vio afectado desde la última evaluación y que se tradujo en cuestionamientos desde varios frentes de su capacidad de rectoría y de liderazgo de la reforma. Esto repercutió en su aptitud para llevar adelante la reforma y generó la conformación de una comisión multisectorial para evaluar su organización, planificación y desempeño.

En este contexto, se recomienda:

1. Avanzar de forma más pragmática con la implementación de la Ley 30057, incluyendo:
  - i) reducir los requisitos técnicos para el tránsito de las instituciones públicas; ii) permitir el tránsito acelerado de entidades priorizadas con un rol más activo de SERVIR en el diseño y la aprobación de documentos de gestión y generación de línea de carrera; iii) fortalecer la asistencia técnica de SERVIR para las instituciones avanzadas en el proceso; iv) aplicar medidas de mayor control fiscal a los regímenes laborales (Decreto Legislativo 276, Decreto Legislativo 728 y, especialmente, CAS) para no desincentivar el tránsito a la Ley 30057, y v) explorar la estructuración de un programa de retiro voluntario para servidores públicos elegibles por edad en entidades transitadas que no



hayan ganado el concurso abierto, de acuerdo con la normativa vigente y protegiendo todos los derechos de los servidores públicos.

2. Implementar un sistema integrado de gestión de los recursos humanos que aproveche los avances de las nuevas tecnologías para modernizar la coordinación de todos los subsistemas de recursos humanos (planificación, organización del trabajo, gestión del empleo y del rendimiento, etc.), que pueda interoperar con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y con otros sistemas clave de gestión del sector público peruano, y que permita una mejor supervisión y transparencia del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH).
3. Brindar herramientas a las entidades para implementar la gestión del rendimiento en el segmento directivo, y ayudar así a obtener una mejor alineación con los objetivos y las metas institucionales.
4. Actualizar el reglamento de compensaciones del régimen del servicio civil, con el fin de mejorar su coherencia estratégica.
5. Articular la oferta de capacitación con líneas de carrera para los servidores civiles a medida que se vayan poniendo en funcionamiento los mecanismos de progresión profesional.
6. Consolidar el talento y las habilidades digitales en el sector público a través de reformas normativas para captar y retener talento digital de manera flexible y dinámica, como actividades de capacitación masiva para fortalecer las competencias de los servidores públicos existentes.
7. Reforzar las capacidades de las oficinas de recursos humanos y de SERVIR, específicamente en cuanto a la planificación, la organización del trabajo y los concursos de ingreso, e implementar las estrategias de clima laboral, comunicación interna y gestión del cambio, entre otras.

## 1. Información de contexto

### 1.1. Contexto institucional

Perú es una república unitaria y descentralizada, de aproximadamente 33 millones de habitantes.<sup>3</sup> Se organiza según el principio de separación de los poderes, que opera en tres niveles: nacional, regional y local.

Desde julio de 2021, el presidente constitucionales Pedro Castillo Terrones, quien es el quinto presidente de la república desde 2016, cuando se inició un período de múltiples cambios en la titularidad del poder ejecutivo. Antes de Castillo, ocuparon el cargo Pedro Pablo Kuczynski (del 28 de julio de 2016 al 22 de marzo de 2018), Martín Vizcarra (del 23 de marzo de 2018 al 9 de noviembre de 2020), Manuel Merino (del 10 de noviembre de 2020 al 15 de noviembre de 2020) y Francisco Sagasti (del 16 de noviembre de 2020 al 27 de julio de 2021). Con la asunción de Castillo, la inestabilidad política continuó, esta vez reflejada en los frecuentes cambios de ministros (se nombraron 70 ministros en los 18 ministerios de gobierno durante catorce meses de gestión).

A nivel macroeconómico, Perú ha continuado la senda de crecimiento sostenido de su PIB. Entre 2016 y 2019, el PIB a precios corrientes se incrementó en un promedio del 6% anual, y solo en 2020, a raíz de la pandemia, se redujo al 7,5%.<sup>4</sup> Esto, a su vez, se tradujo en un crecimiento constante del PIB per cápita (4,1% en promedio entre 2016 y 2019, con una caída del 8,9% en 2020). El promedio del índice de precios se mantuvo en 3% de 2016 a 2021 (incluyendo 2021, cuando la inflación alcanzó casi el 7%), y en 2,3%, si no se considera 2021.<sup>5</sup> Sin embargo, desde 2014, Perú perdió el superávit fiscal que había logrado desde 2006 (2,5% del PIB), lo que generó nuevos desafíos para la sostenibilidad.<sup>6</sup>

El crecimiento económico del período permitió mantener los avances en relación con la reducción de la tasa de pobreza (se mantuvo entre el 20% y el 21% en el período 2016-2019), pero no logró disminuirla. Con la llegada de la pandemia, en 2020, la pobreza registró niveles de una década atrás (30%).<sup>7</sup> Por su parte, el índice de Gini tuvo una leve reducción y un posterior aumento con la pandemia, aunque siempre dentro de valores elevados.<sup>8</sup> Esto revela que el crecimiento económico no está siendo capaz, por sí solo, para perforar el núcleo de la pobreza estructural y de la informalidad,<sup>9</sup> y que la economía es muy vulnerable a *shocks* externos.

<sup>3</sup> Estimación a junio de 2021. Véase <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>.

<sup>4</sup> El PIB creció un 7,2% en 2016, un 6,2% en 2017, un 6,3% en 2018 y un 4,2% en 2019. A precios constantes, los porcentajes fueron 4%, 2,5%, 4% y 2,2%, respectivamente (INEI, PIB total). Véase <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>.

<sup>5</sup> Véase <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>.

<sup>6</sup> El déficit, como porcentaje del PIB, fue del 0,3% en 2014, del 1,9% en 2015, del 2,4% en 2016, del 3,0% en 2017, del 2,3% en 2018, del 1,6% en 2019, del 8,9% en 2020 y del 2,5 en 2021. Véase <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM05780FA/html/2000/2022/>.

<sup>7</sup> Véase <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>.

<sup>8</sup> El índice se redujo del 0,43 en 2016 al 0,41 en 2019, pero volvió a casi 0,44 en 2020. Véase <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=PE>.

<sup>9</sup> Entre 2016 y 2020, la tasa promedio de empleo informal fue del 73%, aunque en el ámbito urbano fue del 66% y, en rural, del 95,5%. Véase <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/>.

En 2021, Perú inició el camino de la recuperación: el PIB creció un 13,3%<sup>10</sup> y el PIB per cápita, el 12%,<sup>11</sup> y, aun cuando la inflación fue de casi el 7%, se logró reducir la pobreza en 4,1 puntos (25,9%). Sin embargo, la tasa de pobreza todavía se ubica en los valores prepandemia, y la informalidad continuaba siendo muy alta, lo que es un fuerte desafío para la recuperación sostenida. El actual contexto abre el reto de no solo consolidar el crecimiento económico, sino, además, construir capacidades estatales y de gestión que permitan aprovechar los frutos del crecimiento y sentar las bases de un desarrollo con equidad en todo el territorio nacional.

En cuanto al sector público, el presupuesto institucional modificado de 2021 fue de 224.348 millones de soles, con un gasto en personal de 61.346 millones de soles. A fines de 2020, tenía algo más de 1,4 millones de servidores públicos en los tres niveles de gobierno. El 51,4% (735.597) correspondía al sector administrativo y el 39,3% (561.996) a las carreras especiales.<sup>12</sup> De los servidores del sector administrativo, el grupo más numeroso es el de los contratados bajo el sistema de la Contratación Administrativa de Servicios (CAS), seguido por aquellos que forman parte del régimen DL 276 y DL 728. Entre 2016 y 2020, la dotación total creció un 9% (117.397), con un aumento de un 24% (62.134) de los contratos del CAS.

---

<sup>10</sup> Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Véase <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Notas-Informativas/2022/nota-informativa-2022-02-19.pdf>.

<sup>11</sup> Véase <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM04865AA/html>.

<sup>12</sup> Si bien los sectores de salud y educación se contabilizan como carreras especiales, también es posible encontrar profesionales de dichos sectores (por ejemplo, médicos) en las planillas del DL 276 y en el régimen CAS, por lo que el universo no se agota en las cifras presentadas en la columna de carreras especiales.

**Cuadro 2. Cantidad y evolución de servidores públicos por régimen laboral, promedio anual 2016-2020**

	2016	2017	2018	2019	2020	Porcentaje del total 2020	2020-2016
<b>Promedio mensual de servidores</b>	<b>1.310.028</b>	<b>1.314.635</b>	<b>1.345.847</b>	<b>1.363.869</b>	<b>1.427.424</b>	<b>100,0</b>	<b>117.397</b>
	<b>4,6%</b>	<b>0,4%</b>	<b>2,4%</b>	<b>1,3%</b>	<b>4,7%</b>		<b>9,0%</b>
<b>Decreto Legislativo 276 (ley de la carrera administrativa)</b>	252.166	251.021	248.498	251.545	247.999	<b>17,3</b>	<b>-4.167</b>
	3,7%	-0,5%	-1,0%	1,2%	-1,4%		<b>-1,7%</b>
<b>Decreto Legislativo 728 (régimen de la actividad privada)</b>	155.235	153.042	158.546	162.991	165.671	<b>11,6</b>	<b>10.436</b>
	1,8%	-1,4%	3,6%	2,8%	1,6%		<b>6,7%</b>
<b>Decreto Legislativo 1057 (CAS)</b>	259.080	262.460	269.629	265.850	321.214	<b>22,5</b>	<b>62.134</b>
	8,1%	1,3%	2,7%	-1,4%	20,8%		<b>24,0%</b>
<b>Ley 30057 (servicio civil)</b>	34	98	143	297	712		<b>678</b>
		184,7%	46,3%	107,6%	139,9%		
<b>Subtotal</b>	<b>666.515</b>	<b>666.620</b>	<b>676.816</b>	<b>680.683</b>	<b>735.597</b>	<b>51,4</b>	<b>69.082</b>
	<b>4,9%</b>	<b>0%</b>	<b>1,5%</b>	<b>0,6%</b>	<b>8,1%</b>		<b>10,4%</b>
<b>Carreras especiales</b>	<b>450.752</b>	<b>460.826</b>	<b>500.003</b>	<b>537.530</b>	<b>561.996</b>	<b>39,3</b>	<b>111.244</b>
	7,4%	2,2%	8,5%	7,5%	4,6%		<b>24,7%</b>
<b>Otros</b>	77.790	82.370	69.258	53.194	50.079	<b>3,5</b>	<b>-27.711</b>
<b>No determinado</b>	114.971	104.818	99.770	92.462	79.753	<b>5,5</b>	<b>-35.218</b>

Fuente: SERVIR.

Nota: Las cifras reportadas son promedios del año correspondiente.

Si se analiza por nivel de gobierno (véase el cuadro 3) se observa que, al incluir las carreras especiales, el 44,6% reporta en el nivel nacional, el 41,6% en el regional y el 13,9% en el local. Pero, si se excluyen los servidores de carreras especiales, la composición cambia debido a la descentralización de los servicios públicos (46,4%, 28,3% y 25,3%, respectivamente). El cruce entre régimen de vinculación y nivel de gobierno muestra que los servidores del DL 276 están, en su mayoría, en el nivel regional (44%), y los del DL 728 (58%) y del CAS (46%) en el nivel nacional.

**Cuadro 3. Distribución y evolución de la cantidad de servidores públicos por nivel de gobierno y régimen laboral, diciembre de 2020**

	NACIONAL				REGIONAL				LOCAL				Total	Porcentaje del total	Porcentaje sin carreras especiales
	Cantidad	Porcentaje del régimen	Porcentaje sin carreras especiales	Porcentaje del total	Cantidad	Porcentaje del régimen	Porcentaje sin carreras especiales	Porcentaje del total	Cantidad	Porcentaje del régimen	Porcentaje sin carreras especiales	Porcentaje del total			
<b>DL 276 (carrera administrativa y de remuneraciones)</b>	85.434	38%	24%	13%	96.746	44%	45%	16%	39.906	18%	21%	19%	<b>222.086</b>	<b>14,9%</b>	<b>29,5%</b>
<b>DL 728 (régimen de la actividad privada)</b>	88.286	58%	25%	13%	8.100	5%	4%	1%	56.251	37%	30%	27%	<b>152.637</b>	<b>10,3%</b>	<b>20,3%</b>
<b>DL 1057 (CAS)</b>	174.685	46%	50%	26%	107.915	29%	51%	17%	94.098	25%	49%	46%	<b>376.698</b>	<b>25,3%</b>	<b>50,1%</b>
<b>Ley 30057 (servicio civil)</b>	530	58%	0,2%	0,1%	54	6%	0%	0%	325	36%	0%	0%	<b>909</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,1%</b>
<b>Subtotal (sin carreras especiales).</b>	<b>348.935</b>			<b>46,4%</b>	<b>212.815</b>			<b>28,3%</b>	<b>190.580</b>			<b>25,3%</b>	<b>752.330</b>	<b>51%</b>	<b>100%</b>
<b>Carreras especiales</b>	<b>250.920</b>	<b>54%</b>			<b>215.386</b>	<b>46%</b>			<b>19</b>	<b>0%</b>			<b>466.325</b>	<b>31%</b>	
<b>Otros</b>	<b>24.401</b>	<b>18%</b>			<b>102.560</b>	<b>75%</b>			<b>10.471</b>	<b>8%</b>			<b>137.432</b>	<b>9%</b>	
<b>No determinado</b>	<b>39.532</b>	<b>30%</b>			<b>88.362</b>	<b>66%</b>			<b>5.565</b>	<b>4%</b>			<b>133.459</b>	<b>9%</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>663.970</b>			<b>44,6%</b>	<b>619.069</b>			<b>41,6%</b>	<b>206.310</b>			<b>13,9%</b>	<b>1.488.637</b>	<b>100%</b>	

Fuente: SERVIR, con base en el MTPE -PLAME (2020).

Nota: Cifras correspondientes a diciembre de 2020 (razón por la cual difieren de las que se muestran en la el cuadro 2).

## 1.2. Principales antecedentes normativos y estratégicos

El servicio civil de Perú tiene su origen en la década de 1930 con la creación de la Intendencia General de Hacienda, luego reemplazada por diferentes entidades (la Dirección General de Escalafón y Listas Pasivas, la Dirección General del Servicio Civil, la Oficina Nacional de Personal, el Instituto Nacional de la Administración Pública y, en la actualidad, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)).

El servicio civil peruano tiene reconocimiento al establecer la carrera administrativa, primero con base en la Ley de Estatuto y Escalafón del Servicio Civil (1950) y, luego, por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (también conocida como DL 276, de 1984).<sup>13</sup> Esta ley, actualmente vigente, sistematiza las reglas de la carrera con mecanismos de ingreso y promoción por mérito, y regula un régimen único de remuneraciones.

El proceso de reducción de la administración pública durante la década de 1990 se acompañó de una mayor flexibilización del empleo público, lo que significó, por un lado, el cierre al ingreso de la carrera por vía del DL 276 y, por el otro, la habilitación de un régimen del sector privado (conocido como DL 728), todavía vigente. A esto se agregó el uso frecuente de los contratos por producto, denominados servicios no personales (que fue aumentado en los últimos años) y, como parte de la reducción del aparato administrativo, el cierre del Instituto Nacional de la Administración Pública, hasta entonces a cargo de la reforma de la administración pública.

El nuevo siglo trajo varias novedades. En primer lugar, se sancionó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (27658/2002) para reorganizar el Estado (creando entidades con un régimen especial y eliminando organismos autónomos), mejorar los sistemas administrativos (con nuevos entes rectores), reestructurar la carrera pública (mediante una nueva ley de carrera pública) y perfeccionar la cobertura de servicios públicos (acentuando la descentralización).

Como parte de este esfuerzo, en 2004 se aprobó la Ley Marco del Empleo Público (28175), cuyo propósito era poner en marcha una reforma integral y gradual del servicio civil. Sin embargo, el proceso no avanzó y, en la práctica, continuaron vigentes las reglas previas.

Esta situación de marchas y contramarchas se modificó en 2008, cuando se aprobó un conjunto de decretos legislativos dirigidos a institucionalizar y profesionalizar el servicio civil. Los decretos fueron los siguientes: i) DL 1023 para la creación de SERVIR como entidad rectora del Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos del Estado; ii) DL 1024 para establecer el cuerpo de gerentes públicos como una estrategia de laboratorio para la profesionalización del segmento directivo y la mejora de la gestión; iii) DL 1025 para el fortalecimiento de la capacitación y el rendimiento; iv) DL 1026 para facilitar el traslado de servidores del nivel nacional al regional y local, apoyando el proceso de descentralización, y v) DL 1057 para instaurar el régimen de Contratación Administrativa de Servicios, dirigido a ampliar los derechos laborales de las personas vinculadas de forma estable mediante la figura de los servicios no personales.

---

<sup>13</sup> La reglamentación de esta normativa se realizó en 1985 y en 1990.

Sobre estas bases, en 2013 se produjo un importante hito con la sanción de la Ley 30057 del Servicio Civil (LSC). El cambio de gobierno en 2011 había abierto la oportunidad de sancionar una nueva ley integral como estrategia alternativa a la opción explorada hasta entonces de desarrollar las normas específicas de la Ley 28175, de 2004.

El principal objetivo de la LSC fue terminar con la multiplicidad de regímenes laborales y, por ende, con la fragmentación de reglas e incentivos (muchas veces en conflicto entre sí). La unificación de todos los servidores públicos (a excepción de los regulados por las carreras especiales)<sup>14</sup> bajo un único régimen se realizaría bajo los principios de mérito y transparencia, con mecanismos de concurso para el ingreso y de un sistema de remuneraciones unificado. La aplicación de la ley se haría mediante un proceso de tránsito gradual que generaría otra externalidad positiva: el ordenamiento de las entidades públicas para ganar eficacia y eficiencia en su orientación al ciudadano.

En 2014, la LSC fue reglamentada a través de tres instrumentos: i) el reglamento general elaborado por SERVIR (Decreto Supremo 040-2014-PCM), con las normas globales sobre distintos aspectos (derechos, obligaciones, estructuras, evaluación, capacitación, etc.); ii) el reglamento del régimen especial para gobiernos locales (Decreto Supremo 041-2014-PCM), también elaborado por SERVIR, con reglas para las municipalidades pequeñas (menos de 20 servidores), y iii) el reglamento de compensaciones (Decreto Supremo 138-2014-PCM), elaborado por el ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con las pautas remunerativas. Los reglamentos, a su vez, fueron complementados con un conjunto de directivas técnicas para su implementación.

En 2015, se inició el proceso de tránsito a la LSC. Este fue concebido como un curso progresivo para las entidades, que debían atravesar una ruta de revisión de desarrollos, mapeo de puestos, elaboración de perfiles y sistematización en el Cuadro de Puesto de la Entidad (CPE), y voluntario para los servidores, que debían incorporarse al régimen del servicio civil mediante concurso de mérito, a excepción de los gerentes públicos, que podían pasar a un puesto directivo sin necesidad de cumplir con este requisito. El supuesto tras este diseño era que la voluntariedad reduciría resistencias (principalmente de autoridades políticas y sindicatos) y que las mejoras salariales incentivarían el paso de los servidores (ya que aquellos alcanzados por la nueva ley, y que decidieran permanecer en otro régimen laboral, se verían sometidos a un virtual congelamiento salarial).

Por entonces, el universo aplicable a la reforma estaba conformado por 2.300 entidades del sector público, con 560.000 personas en los tres niveles de gobierno, aunque el grupo más numeroso (240.000 servidores) pertenecía al nivel nacional (Iacoviello, 2015). La foto del primer semestre de 2015 mostraba que había 121 entidades en tránsito (87 de nivel nacional, seis de nivel regional y 28 de nivel local). En el nivel nacional se consideraba que la cobertura era muy buena, ya que había 147 entidades.

Sin embargo, siete años más tarde, los datos reflejan que el proceso de tránsito prácticamente no avanzó. En 2022, si bien unas 500 entidades (de más de 2.000 en los tres niveles) iniciaron

---

<sup>14</sup> Profesores, profesionales de la salud, fuerzas armadas y de seguridad ciudadana, diplomáticos y jueces, entre otros.

el proceso de tránsito (denominada fase 1), solo 13 lograron completarlo y atravesar la ruta simplificada de tres pasos: i) determinar la dotación, ii) elaborar el Manual de Perfiles de Puestos (MPP) y iii) sistematizar el CPE.<sup>15</sup>

**Cuadro 4. Entidades que transitaron al régimen del servicio civil**

ENTIDAD	TIPO
1. Agencia Peruana de Cooperación Internacional	OPE
2. Autoridad Nacional del Servicio Civil	OTE
3. Comisión Nacional para la Vida Sin Drogas	OPE
4. Ministerio de Economía y Finanzas	Ministerio
5. Ministerio de Energía y Minas	Ministerio
6. Ministerio del Ambiente	Ministerio
7. Oficina de Normalización Previsional	OTE
8. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental	OTE
9. Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre	OPE
10. Programa Nacional Cuna Más	Programa
11. Programa Nacional de Apoyo Directo de los Más Pobres – Juntos	Programa
12. Programa Nacional Plataforma de Acción para la Inclusión Social	Programa
13. Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria	OTE

Fuente: SERVIR.

Nota: OPE = Organismo Público Ejecutor; OTE: Organismo Técnico Especializado.

El bajo ritmo de tránsito de entidades en fase 1 se replica en la fase 2 (concursos). Hasta 2020, se habían realizado menos de 300 concursos para vincular a solo 428 posiciones en cinco entidades (véase el cuadro 11). Estas cifras son una clara evidencia de que los supuestos de base del tránsito no se cumplieron. La resistencia sindical continuó vigente (en especial, por temor a las consecuencias de la evaluación de desempeño) y los incentivos no resultaron eficaces. En el caso de las autoridades, porque no lograron modificar su preferencia de conservar el margen de maniobra en las contrataciones (en particular, bajo el régimen CAS, que fue el más utilizado en los últimos años, tiene menores garantías de selección por mérito y abarcaba la población priorizada para transitar). En el caso de los servidores públicos, debido a la incertidumbre generada por los concursos abiertos, las consecuencias de malos resultados en la evaluación de desempeño y en el cálculo de las remuneraciones. A esto se suma la pérdida de prioridad política de la reforma en la agenda de gobierno a partir de 2015 (cierre de ventana política), la llegada del déficit fiscal (menos recursos para financiar la reforma) y los problemas de SERVIR para adaptarse al nuevo contexto y buscar estrategias alternativas.

Como resultado, en la actualidad continúa la coexistencia de regímenes laborales, aunque con mayor rigidez que en el pasado debido a un conjunto de restricciones (varias aprobadas por ley por el Congreso) que operan sobre algunos de ellos (DL 276, DL 728 y, más recientemente, el CAS). Esto perpetúa las típicas inequidades de un mapa fragmentado de reglas (deberes y derechos asimétricos). Aun así, como se verá a lo largo del informe, existen nuevas oportunidades para, con los cambios que sean necesarios, revitalizar el proceso de reforma del servicio civil.

<sup>15</sup> La ruta original del tránsito preveía nueve pasos: i) conformar la Comisión de Tránsito; ii) mapear puestos; iii) mapear procesos; iv) elaborar un plan de mejora; v) solicitar la Resolución de Inicio del Proceso de Implementación (RIPI); vi) determinar la dotación; vii) elaborar un MPP; viii) actualizar el Cuadro para Asignación Provisional (CAP Provisional) y el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), y ix) armar el CPE.



### 1.3. Actores institucionales del sistema de gestión del talento humano

La institucionalidad del sistema de servicio civil peruano está conformada por un conjunto de actores con distintas atribuciones y alcances.

Desde su creación, en 2008, SERVIR es un organismo técnico especializado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH). Su principal objetivo es mejorar la administración pública a través del fortalecimiento del servicio civil, para lo cual diseña y establece políticas de ordenamiento y coordinación del empleo público y controla su cumplimiento a nivel nacional (Cortázar, 2014). Dentro de sus competencias está la gestión del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP), pensado para fortalecer la función directiva, y del Tribunal del Servicio Civil, creado para garantizar la adecuada aplicación del marco legal y la protección de los derechos de los servidores civiles. Para preservar la coherencia estratégica de las decisiones y favorecer su implementación, SERVIR cuenta con un consejo directivo conformado por dicha institución (a través del o la titular de la presidencia ejecutiva), con la PCM (a través del o la titular de la Secretaría de Gestión Pública) y con el MEF (a través de los titulares de la Dirección General Fiscal de los Recursos Humanos y la Dirección General de Presupuesto Público). A ellos se suma un consejero independiente, designado por mérito de acuerdo con la calificación profesional y la trayectoria en gestión pública o de recursos humanos.<sup>16</sup>

Esto significa que tanto la PCM como el MEF son actores centrales de la institucionalidad del servicio civil de Perú. La PCM, como entidad coordinadora del gabinete, desempeña funciones de centro de gobierno y superior jerárquico de SERVIR. Bajo su órbita también se encuentra la Secretaría de la Gestión Pública, que se ocupa de ser rector del Sistema Administrativo de la Modernización de la Gestión Pública. Desde 2007, está a cargo de coordinar y encabezar el proceso de actualización de la administración pública, cuyo pilar es la mejora del servicio civil (Decreto Supremo 004-2013-PCM), y de formular y evaluar las propuestas para su progreso (Decreto Supremo 063-2007).

Por su parte, las atribuciones fiscales y remunerativas del MEF son determinantes para la gestión del SAGRH. Específicamente, la Dirección General de Presupuesto Público es la máxima autoridad en materia presupuestaria y la responsable de las decisiones sobre remuneraciones, bonificaciones y beneficios del sector público; en tanto que la Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos especifica las escalas remunerativas por entidad.

La gestión de los procesos del SAGRH dan protagonismo a tres actores específicos. Uno de ellos son las Oficinas de Recursos Humanos (ORH), que son las áreas internas de las entidades responsables de implementar las normativas, las políticas y los instrumentos de gestión de los recursos humanos. En los últimos años, SERVIR ha promovido la jerarquización de estas áreas, no solo de sus capacidades, sino también de su nivel en el organigrama.

---

<sup>16</sup> Artículo 4-A del Reglamento General de la Ley 30057.

Otro actor es el Tribunal del Servicio Civil, cuya función es resolver las controversias generadas en la administración de los procesos del sistema (Decreto Supremo 008-2010-PCM).

El tercer actor relevante en la gestión directa de los procesos del SAGRH es la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), creada en 2012 a través del Decreto Supremo 079-2012-PCM. La ENAP es una institución de educación superior bajo la línea de SERVIR, que tiene por objetivo desarrollar y ejecutar los procesos de formación y capacitación de los servidores públicos de todos los niveles. Para ello, ejecuta diversos formatos en diferentes modalidades (véanse los puntos críticos 25 y 27).

Luego, hay un conjunto de organismos cuyas atribuciones tienen impacto en la gestión del servicio civil. Uno es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), a cargo de la planificación estratégica del sector público (aunque, en este punto, suele ser determinante la influencia del MEF). Otro es la Contraloría General de la República (CGR), que tiene capacidad de control y sanción por irregularidades en la administración de los recursos del Estado y se ocupa de supervisar el uso de los recursos públicos y la legalidad de los actos de las instituciones.

El Congreso de la República y el poder judicial también son, por supuesto, actores de importancia, dadas sus atribuciones de legislación y control del poder ejecutivo. Al poder judicial le corresponde resolver, en última instancia, las demandas contra las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil y las controversias individuales en materia de remuneraciones (BID, 2015).

Por último, existen representantes relevantes de la sociedad civil. Los sindicatos, por ejemplo, pueden ser tanto impulsores de iniciativas de gestión de recursos humanos como ejecutores de veto. Su influencia en torno a la implementación de la reforma del servicio civil o a la reciente aprobación del reglamento de negociación colectiva son pruebas claras de la necesidad de considerarlos y escucharlos.

Las universidades, los centros de investigación, los organismos internacionales de cooperación y los expertos individuales también tienen la capacidad de posicionarse como integrantes fundamentales del sistema gracias a su capacidad de generar ideas, sistematizar experiencias internacionales, formular proyectos e, incluso, acompañar la implementación de determinados aspectos. En los últimos años, han acumulado una importante cantidad de buenas prácticas internacionales que pueden servir de inspiración para mejorar la gestión del servicio civil y elevar las capacidades de la administración pública.

## **2. Análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos**

En esta sección se presenta el análisis de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil (Longo y Iacoviello, 2010). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y las prácticas de recursos humanos que abarca, y se indican los puntos críticos asociados. Es importante resaltar que los siete subsistemas analizados corresponden a un modelo integrado

de gestión de recursos humanos, que tiene una finalidad básica: la adecuación de las personas a la estrategia organizacional para producir resultados acordes a los objetivos perseguidos. Longo (2002) es claro al señalar que para que las políticas y las prácticas de la gestión de recursos humanos funcionen como un sistema integrado capaz de aportar valor, deben cumplirse algunos requisitos. Por ejemplo, que los subsistemas operen de manera interconectada y aparezcan como aplicaciones de una estrategia de recursos humanos derivada de la planificación organizativa, y estén cohesionados por ella. En este sentido, constituye una ventaja que la mayoría de los subsistemas estén bajo un solo ente rector, en este caso, SERVIR.<sup>17</sup>

## 2.1. Matriz de resumen de hallazgos por subsistema de gestión de recursos humanos

	SITUACIÓN 2015	SITUACIÓN 2022
<b>PLANIFICACIÓN</b>	<p><b>Puntaje: 43 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Coherencia estratégica:</b> existencia de un conjunto de instrumentos para planificar dotaciones; pero, en la práctica, el proceso era más bien formal y sujeto a la emergencia y las restricciones presupuestarias. Ventana de oportunidad de la LSC para fortalecer la planificación del personal y mejorar su coherencia estratégica a partir del mapeo de procesos y la definición y valoración de puestos.</li> <li>• <b>Sistemas de información:</b> etapas iniciales del SIGEP, en reemplazo del Registro Nacional de Personas del Servicio Civil.</li> <li>• <b>Eficacia de la planificación:</b> dificultades para precisar excedentes o déficits significativos de personal; pero el crecimiento de la dotación es estable desde 2012 (aproximadamente 1,4 millones de servidores públicos en los tres niveles de gobierno). Incremento de 16 puntos en los servidores con estudios universitarios.</li> <li>• <b>Planificación integral:</b> fragmentación y falta de visión integral.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 40 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Coherencia estratégica:</b> nuevos instrumentos de planificación de la fuerza de trabajo y simplificación de la ruta de tránsito. Pero la coherencia estratégica se debilita por el atascamiento del tránsito y la alta rigidez de las plantillas (nuevos candados al ingreso y a las desvinculaciones).</li> <li>• <b>Sistemas de información:</b> la baja del proyecto del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) obliga a SERVIR a tomar como fuentes de información el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) del MEF y la Planilla Electrónica del MTPE, que tienen limitaciones de exhaustividad, oportunidad e interoperabilidad.</li> <li>• <b>Eficacia de la planificación:</b> estabilidad en la cantidad de servidores, envejecimiento de la planta, mejora en la cobertura de servicios públicos y ratios de eficiencia estables (gasto en personal como proporción del PIB, el presupuesto y la recaudación). Se mantienen los niveles de tecnificación.</li> </ul>

<sup>17</sup> El Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público (1436) define a la gestión fiscal de recursos humanos como la evaluación y validación de los ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público, y la administración del registro de dichos ingresos con transparencia, legalidad, eficiencia y eficacia. Esta gestión se encuentra a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del MEF. Por su parte, el Decreto de Urgencia 044-2021, que define medidas extraordinarias y urgentes en materia de gestión fiscal de los recursos humanos del sector público, establece que la DGGFRH tiene competencia exclusiva y excluyente para emitir opinión vinculante en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Planificación integral:</b> continúa la fragmentación y, de acuerdo con los diagnósticos de SERVIR, todavía prevalece en las entidades la visión operacional por sobre la estratégica.</li> </ul>
<p><b>ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO</b></p>	<p><b>Puntaje: 47 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Estructura de puestos:</b> coexistencia de varios regímenes laborales con diferentes modelos (carrera y planta de puestos). Expectativa de unificación bajo la estructura de puestos de la LSC.</li> <li>• <b>Puestos y perfiles:</b> poca utilización de las competencias; pero expectativa positiva a futuro en los servidores públicos y los gerentes, a partir de los nuevos instrumentos diseñados.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 40 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Estructura de puestos:</b> se mantiene la coexistencia de modelos. La no implementación de la LSC impidió un ordenamiento bajo una estructura de puestos que prevé grupos, familias, roles y categorías.</li> <li>• <b>Puestos y perfiles:</b> permanece la mejora de los instrumentos, pero la implementación se mantuvo en niveles bajos.</li> </ul>
<p><b>GESTIÓN DEL EMPLEO</b></p>	<p><b>Puntaje: 47 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Igualdad y mérito en el acceso:</b> oportunidades de mejora en cuanto al reclutamiento (pocos instrumentos para convocar) y a la selección por mérito (todavía dependiente de la voluntad política). La implementación de la LSC era una oportunidad importante para ambos procesos.</li> <li>• <b>Calidad del reclutamiento y la selección:</b> baja implantación de las competencias en los procesos de reclutamiento y selección; pero buena expectativa a partir de que en la fase 1 del tránsito se levantarían perfiles por competencias para ser utilizados en la fase 2 (concursos).</li> <li>• <b>Movilidad:</b> prevista en las normas, pero es una práctica poco utilizada. Expectativa de mejora con la LSC.</li> <li>• <b>Desvinculaciones:</b> se mantiene la histórica alta estabilidad en el empleo.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 43 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Igualdad y mérito en el acceso:</b> avances normativos e instrumentales; pero todavía a un ritmo de aplicación lento por la baja implementación de la LSC. En la práctica, crecimiento de las CAS y las locaciones de servicios (no necesariamente garantizan el mérito en la selección). En niveles superiores, reciente Ley 31419/2022 para garantizar la idoneidad de funcionarios de confianza y unas 350 posiciones directivas con prioridad de concurso. Se mantuvo el procedimiento de selección de gerentes públicos. No se cuenta con información sobre la satisfacción o la confianza ciudadana en relación con los procesos de selección.</li> <li>• <b>Calidad del reclutamiento y la selección:</b> se mantiene bajo el uso de competencias en los procesos de selección, en cualquiera de los regímenes laborales (la excepción es el cuerpo de gerentes públicos).</li> <li>• <b>Movilidad:</b> los mecanismos previstos por ley son poco utilizados. En pandemia, se habilitó el decreto transitorio 039/2020 que mejoró la movilidad funcional.</li> <li>• <b>Desvinculaciones:</b> incremento de la histórica alta estabilidad del empleo debido al fallo judicial a</li> </ul>

		favor del plazo indeterminado de los contratos del régimen CAS.
<b>GESTIÓN DEL RENDIMIENTO</b>	<p><b>Puntaje: 33 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Planificación y seguimiento del rendimiento:</b> escasa planificación del rendimiento (solo algunas pocas entidades), baja cobertura de la evaluación y reducida utilización sustantiva de sus resultados.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 40 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Planificación y seguimiento del rendimiento:</b> algunas mejoras en los criterios técnicos para la definición de objetivos y metas de desempeño; pero aún se observa heterogeneidad en la implementación. Incremento de la cobertura de la evaluación de desempeño, reducción de las resistencias y menor concentración de máximas calificaciones. A la vez, todavía es bajo el uso de sus resultados.</li> </ul>
<b>GESTIÓN DE LAS COMPENSACIONES</b>	<p><b>Puntaje: 30 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Competitividad, eficacia y eficiencia:</b> alta competitividad salarial en niveles bajos, pero menor en los niveles profesionales y directivos. Indicadores de eficacia y eficiencia adecuados para la economía peruana. Distorsiones que se manifiestan en inequidades salariales verticales y, sobre todo, horizontales.</li> <li>• <b>Coherencia estratégica:</b> la multiplicidad de regímenes laborales, cada uno con sus reglas y distorsiones, limita la gestión coherente de las remuneraciones. Oportunidad de ordenamiento con la LSC.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 25 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Competitividad, eficacia y eficiencia:</b> se conservan las dinámicas y los ratios, pese al menor crecimiento y a la pérdida del superávit fiscal. Siguen las inequidades verticales y horizontales.</li> <li>• <b>Coherencia estratégica:</b> sufre algunos retrocesos por el crecimiento proporcional del régimen CAS y las locaciones (que no tienen escala salarial estandarizada), y por el fallo judicial que otorga carácter permanente al CAS e impide corregir inequidades a través de la finalización de los contratos.</li> </ul>
<b>GESTIÓN DEL DESARROLLO</b>	<p><b>Puntaje: 40 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sistema de promoción:</b> no se aplica y no hay expectativa positiva a partir de los concursos transversales previstos en la LSC.</li> <li>• <b>Formación y capacitación:</b> uno de los procesos más sólidos (creación de la ENAP, de instrumentos para elaborar el plan de desarrollo de personas, del curso de introducción en el CGP, etc.).</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 48 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sistema de promoción:</b> se mantiene la situación debido a la muy baja implementación de la LSC (sin casos aún de concursos transversales).</li> <li>• <b>Formación y capacitación:</b> avances en la planificación (más planes de desarrollo de personas presentados), la oferta (nuevas temáticas), las modalidades (virtual) y los ejecutores (ENAP) permitieron mayor cobertura de la capacitación y llegar a más servidores. También se mejoró la evaluación de las capacitaciones.</li> </ul>
<b>GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES</b>	<p><b>Puntaje: 25 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Clima laboral y comunicación:</b> baja implementación de iniciativas, pese a estar previstas en la normativa. Algunas acciones puntuales para cerrar brechas de género.</li> <li>• <b>Relaciones laborales:</b> tasa de afiliación y conflictividad reducidas. Modelo</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 25 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Clima laboral y comunicación:</b> emisión de normativas específicas; pero aún con escasa y heterogénea implementación por voluntad política de la alta dirección, capacidad de las ORH y disponibilidad presupuestaria.</li> </ul>

	<p>descentralizado y con escasos convenios colectivos. Oposición sindical a la LSC, sin grandes movilizaciones, pero con la presentación ante la OIT por considerarla violatoria de derechos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relaciones laborales:</b> se mantiene baja la tasa de sindicalización, pero se habilitan varios modelos de negociación (centralizados y descentralizados). Se permite la discusión salarial, pero respetando el marco fiscal del MEF. Continúa la oposición a la LSC.</li> </ul>
<p><b>ORGANIZACIÓN DE LA FUNCION DE RECURSOS HUMANOS</b></p>	<p><b>Puntaje: 60 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Responsabilización de los directivos:</b> mejoras en el CGP y en los convenios de asignación. Regulación del segmento de directivos públicos.</li> <li>• <b>Institucionalidad del sistema de GRH:</b> se fortalece SERVIR como entidad rectora (avales políticos y capacidad de gestión). ORH con visión más operacional que estratégica.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 30 puntos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Responsabilización de los directivos:</b> pérdida de protagonismo del CGP, pese a su crecimiento en cantidad, debido a la baja tasa de asignación. Desarrollo del modelo conceptual del segmento de directivos, pero muy pocos concursos (recientes iniciativas para revitalizarlo).</li> <li>• <b>Institucionalidad del sistema de GRH:</b> avances de SERVIR en lo normativo-metodológico, en la resolución de disputas y en la coordinación con la ORH, pero hay un claro debilitamiento político que pone en tela de juicio su eficacia rectora. Creación de una Comisión Multisectorial para auditar su desempeño y proponer reformas profundas. Las ORH continúan con una visión más operacional que estratégica.</li> </ul>

## 2.2. Planificación de recursos humanos

Consideramos la planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de recursos humanos consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de recursos humanos, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de gestión de recursos humanos, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas (Longo, 2004).

### Coherencia estratégica

- *Punto crítico 1: Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es alto.*

El último diagnóstico del servicio civil peruano (2015) señalaba la existencia de instrumentos de referencia para la planificación de las dotaciones: el Marco Macroeconómico Multianual y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021, emitido por el Centro Nacional de Pensamiento Estratégico (CEPLAN). En teoría, estos instrumentos deberían guiar la formación de los planes estratégicos sectoriales, multisectoriales y subnacionales. En la práctica, sin embargo, el proceso era más bien formal y estaba dominado por la emergencia

y las restricciones presupuestarias. Aun así, el incipiente tránsito a la LSC abría una oportunidad para fortalecer la planificación de dotaciones y mejorar su coherencia estratégica a partir del mapeo de procesos, la definición de puestos y su valorización.

En la actualidad, siete años después, la planificación de dotaciones no muestra cambios significativos. Si bien hay algunos avances en los instrumentos de planificación y organización, en la práctica todavía tienen poco impacto en el conjunto de la administración.

Las mejoras son dos. La primera es la finalización, en 2015, del diseño de las herramientas para el tránsito de las entidades a la LSC (también conocido como fase 1, en su versión original de nueve pasos). En línea con la norma, el objetivo de estos instrumentos era no solamente actuar como requisito del tránsito, sino, además, permitir el fortalecimiento institucional al mejorar el alineamiento de las dotaciones a la misión y las metas institucionales. Sin embargo, a partir de 2016, comenzó a evidenciarse que las entidades tenían dificultades técnicas para aplicarlos, lo que demoraba la primera fase del tránsito e impedía avanzar en los concursos de traslado al servicio civil (fase 2). A raíz de ello, SERVIR intentó una serie de modificaciones entre 2017 y 2020 para simplificar y acelerar el proceso, lo que finalmente se formalizó en 2021.<sup>18</sup> La norma mantiene tres de los nueve pasos de la fase 1 tradicional: i) determinación de la dotación; ii) desarrollo del MPP, y iii) elaboración del CPE. Las etapas deben cumplir con una serie de requisitos técnicos y plazos.

La segunda mejora es el diseño de una serie de reglas creadas para reforzar la coherencia estratégica de las dotaciones y el encuadre fiscal de las entidades en tránsito. Ejemplos de esta iniciativa son el límite del 30% para los puestos de apoyo y asesoría, con la finalidad de priorizar los puestos misionales, y el tope del 15% de crecimiento del costo de la planilla.<sup>19</sup> Aunque estos parámetros no son inamovibles y tienen cierto margen de negociación, han sido útiles para mitigar distorsiones del pasado. Mediante la Resolución 118/2020, se dio un paso más al obligar a las entidades a presentar un informe detallado ante SERVIR para que esta opine sobre la pertinencia de los contratos del régimen CAS.<sup>20</sup>

Sin embargo, como se señaló antes, estos instrumentos no han conseguido, por el momento, modificar de fondo la práctica de la planificación ni reforzar la coherencia estratégica. Se destacan tres motivos. El primero es que, si bien, por lo general, las entidades elaboran planes estratégicos plurianuales y planes operativos institucionales que son presentados al CEPLAN, estos no incluyen una estimación de personal ni suelen ser tomados como referencias para planificar dotaciones (Entrevistas, 2021). La alta rotación de las autoridades políticas y directivas (acelerada desde 2016) de las entidades es una complicación adicional, porque puede modificar las prioridades organizacionales y afectar el alineamiento con la planificación de dotaciones.

---

<sup>18</sup> Véase Resolución 001-2021 Lineamientos para el Tránsito de una Entidad Pública al Régimen del Servicio Civil; Resolución 002-2021 Determinación de la Dotación de Entidades; Resolución 003-2021 Elaboración del Cuadro de Puestos de la Entidad .

<sup>19</sup> Como se analiza más adelante, el tope del 15% también funcionó como un desincentivo al tránsito, ya que el resto de los regímenes (DL 276, DL 728 y CAS) sufrieron restricciones temporales y menos exigentes, abriendo un canal de ingreso más flexible y menos ligado a estándares de calidad de la gestión de recursos humanos.

<sup>20</sup> Para elevar esta solicitud, las entidades deben tener aprobados el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) o el Manual de Operaciones (MOP), y contar con información actualizada en el AIRHSP. Además, deben presentar información relacionada con la planilla de personal, con los puestos solicitados y con la aprobación de la Oficina de Presupuesto (OP).

El segundo motivo es que la planificación bajo criterios de coherencia estratégica no alcanza a la mayoría de los puestos. Excepto el procedimiento diseñado para el tránsito, no existe en los otros regímenes laborales un procedimiento equivalente que pueda ser aplicado en las entidades todavía no alcanzadas por la LSC. Por ejemplo, los regímenes DL 276 y DL 728 son sistematizados en el Cuadro Analítico de Personal (CAP), cuya conformación no sigue los criterios de dotación óptima y no necesariamente reflejan la realidad de las plantas de personal (Entrevistas, 2021). A su vez, no incluyen a los puestos del régimen CAS (que, en promedio, representan al menos el 25% de la dotación total en los tres niveles de gobierno), los cuales son definidos discrecionalmente por la alta dirección sobre la base de la asignación presupuestaria del MEF y, hasta la entrada en vigencia de la Ley 31131, solía ser el principal canal de ingreso a la administración, muchas veces no meritocrático ni atado a criterios de coherencia organizacional (Entrevistas, 2021).<sup>21</sup>

Por último, el tercer motivo que afecta la coherencia estratégica de la planificación es la rigidez de las dotaciones. Salvo contadas excepciones, en la actualidad los ingresos en los regímenes DL 276 y DL 728 están cerrados, como ya ocurría en 2015. La Ley 31131/2021 extendió esa prohibición al régimen CAS. Como resultado, lo mismo que al inicio de la reforma en 2008 y de la creación del régimen CAS, recobró fuerza la contratación vía locación de servicios, que hoy representan cerca del 9% de la dotación total.<sup>22</sup> Como medida de emergencia en el marco de la pandemia, se emitieron dos decretos (034/2021 y 083/2021) que habilitaron contrataciones excepcionales hasta el 31 de diciembre de 2021. De otro lado, también mediante la Ley 31131, que determinó la permanencia en el puesto de los contratados bajo el régimen CAS, se anuló una de las principales vías de ajuste de la dotación de personal. El reciente fallo emitido por el tribunal constitucional (Expediente 00013-2021-PI/TC, del 30 de noviembre de 2021) ratifica la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 31131 y, con ello, los contratos del CAS por un plazo indefinido. En consecuencia, la combinación de estas nuevas reglas genera una mayor rigidez para la planificación y afecta su coherencia estratégica, ya que anula los mecanismos de flexibilidad (de ingreso y salida) que permiten ir alineando el tamaño y el perfil de las dotaciones con los fines institucionales.

### **Información de base para la toma de decisiones de la gestión de recursos humanos**

- *Punto crítico 2: Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.*

El diagnóstico de 2015 señalaba que el MEF y SERVIR se encontraban en las etapas iniciales de licitación para el desarrollo del SIGEP. Este sistema reemplazaba a un proyecto previo, el Registro Nacional de Personas del Servicio Civil (RNPS), que se superponía con el Módulo de Gestión de los Recursos Humanos del MEF. El objetivo del SIGEP, en ese contexto, era sistematizar información cuantitativa y cualitativa a nivel nacional y subnacional.

---

<sup>21</sup> Incluso a nivel presupuestario, el sistema CAS tiene un tratamiento diferente al resto de los regímenes, ya que se ejecuta desde la partida 5.23 Bienes y Servicios, correspondiente a pagos por servicios de diversa naturaleza prestados por personas naturales, sin vínculo laboral con el Estado o personas jurídicas, mientras que los demás se contabilizan en la partida 5.21 Personal y Obligaciones.

<sup>22</sup> El promedio mensual de locadores de servicios en los tres niveles de gobierno pasó de 124.121 en 2016 a 127.862 en 2020 y 141.610 en 2021, con un incremento promedio interanual del 4,2%.



Sin embargo, el proyecto no llegó a materializarse. En la actualidad, la gestión de la información está fragmentada en diferentes sistemas, aplicativos y bases de datos parciales del SAGRH. Uno es el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), administrado por el MEF y utilizado por todas las entidades a nivel nacional y regional para el registro centralizado de planillas y datos de los recursos humanos del sector público. Esta es una de las principales fuentes de información salarial de SERVIR (por ejemplo, para elaborar estudios de competitividad y equidad salarial), ya que contiene cifras relativas al presupuesto. No obstante, el acceso a los reportes actualizados es limitado.

Otra de las fuentes que utiliza SERVIR es la Planilla Electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), que revela la cantidad de servidores públicos y los salarios del sector público, y se complementa con el AIRHSP, dado que incluye referencias sobre las características socioeconómicas de los servidores civiles de los tres niveles de gobierno<sup>23</sup> (el AIRHSP solo llega hasta el nivel de gobierno regional), utiliza categorías más desagregadas (por ejemplo, de ocupaciones) y contiene información, aunque no siempre actualizada, sobre el empleo privado, que permite establecer comparaciones (por ejemplo, de competitividad salarial). Sin embargo, debido a sus arquitecturas específicas, las posibilidades de cruzamiento de estos dos sistemas son limitadas, y el tiempo de espera para el acceso a los reportes por parte de SERVIR puede demorar entre cuatro y cinco meses.

A la vez, existen sistemas no integrados, cada uno de los cuales cuenta con documentación sobre algunos aspectos de determinados subsistemas de Gestión de Recursos Humanos (GRH). A este grupo pertenecen Talento Perú (véase Gestión del empleo, sección 2.4), Capacita+ y el sistema de capacitación SISCA (véase Gestión del desarrollo, sección 2.7). Estos instrumentos están liderados por SERVIR y las entidades los utilizan como usuarios. El resto de los procesos de GRH se desarrolla con información y sistemas propios de cada entidad, e incluso, muchas veces, mediante bases de datos en archivos Excel, lo que genera dispersión, riesgo de errores y brechas de eficiencia.

Tanto para SERVIR como para las ORH es fundamental contar con un sistema integrado que provea información pertinente, confiable y oportuna (Entrevistas, 2021). En el caso de SERVIR, la información es un insumo clave para mejorar el SAGRH y para fortalecer la rectoría del sistema (es decir, para definir reglas, diseñar instrumentos, supervisar la operación y ofrecer asistencia técnica). Además, ayudaría a las ORH a planificar la fuerza de trabajo con más coherencia estratégica y a avanzar en la planificación integral de la GRH (véase el punto crítico 6).

En 2021, con el apoyo del BID, se puso en marcha el Proyecto de Mejoramiento de la Administración Financiera del Sector Público a través de la Transformación Digital, con el fin de fortalecer la gestión fiscal en tres fases,<sup>24</sup> como respuesta a las debilidades en la infraestructura tecnológica. El proyecto está liderado por el viceministerio de Hacienda y, entre las áreas participantes del proceso, se encuentra la Dirección de Gestión Fiscal de los

---

<sup>23</sup> A nivel local también se suele utilizar el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU), perteneciente al Instituto Nacional de Estadística Informática (INEI), que cuenta con un módulo de recursos humanos (personal por categoría de ocupación, condición laboral, personal de locación de servicios, etc.).

<sup>24</sup> 1) Migración del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) a un soporte web; 2) revisión del modelo conceptual; 3) desarrollo del modelo funcional del nuevo SIAF.

Recursos Humanos, un actor clave en el proceso de planificación de las dotaciones. Se espera que el nuevo proyecto contribuya a disponer de información integrada y veraz para la toma de decisiones sobre la fuerza de trabajo del sector público.

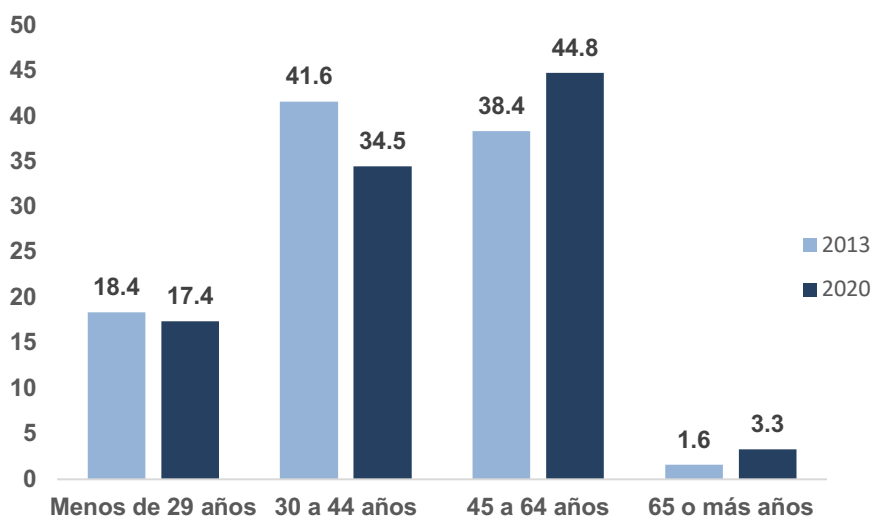
### **Eficacia de la planificación**

- *Punto crítico 3: No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.*
- *Punto crítico 4: El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de los parámetros razonables y compatibles con la economía del país.*
- *Punto crítico 5: La tecnificación de las dotaciones es la adecuada al entorno de una sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.*

El informe de 2015 marcaba algunos avances en cuanto a la eficacia de la planificación. Si bien se reconocía que todavía había dificultades para determinar con precisión si existían excedentes o déficits significativos de personal, también se recalca que el crecimiento de la dotación se había estabilizado desde 2012 en aproximadamente 1,4 millones de servidores públicos en los tres niveles de gobierno, de los cuales unos 500.000 pertenecían al nivel nacional, tras un fuerte aumento (38%) registrado entre 2004 y 2012. En lo que respecta al gasto en personal, en el nivel nacional se registraba un incremento del 53% entre 2011 y 2014 (equivalente al 3,8% del PIB). Por ese motivo, a fin de controlar el aumento del gasto, el MEF había establecido un techo del 15% de aumento salarial por entidad en tránsito hacia la LSC. En cuanto a la tecnificación de las dotaciones, el informe destacaba un incremento de 16 puntos porcentuales en la tasa de servidores con estudios universitarios desde la medición anterior, en 2011, con primacía de las mujeres (el 50% versus el 36% de los hombres). Solo el 4,5% tenía estudios de ciclo básico, y el 2% no tenía educación formal.

La situación en 2021 presenta aspectos que se han continuado y algunos cambios. La dotación total está por encima de 1,4 millones de servidores, de los cuales el 44% corresponde al nivel nacional, el 42% al nivel regional y el 14% a los gobiernos locales (SERVIR, 2022a). La distribución por edad (véase el gráfico 1) muestra que casi la mitad de los servidores públicos (48,1%) tiene más de 45 años, cifra que ha crecido considerablemente en comparación con 2013 (40%). En contraposición, se ha reducido la proporción de servidores públicos menores de 45 años (en particular de 30 a 44 años). Estos cambios reflejan una dotación de personal más experimentada, pero, a la vez, un proceso de envejecimiento que abre un desafío de renovación significativa a mediano plazo.

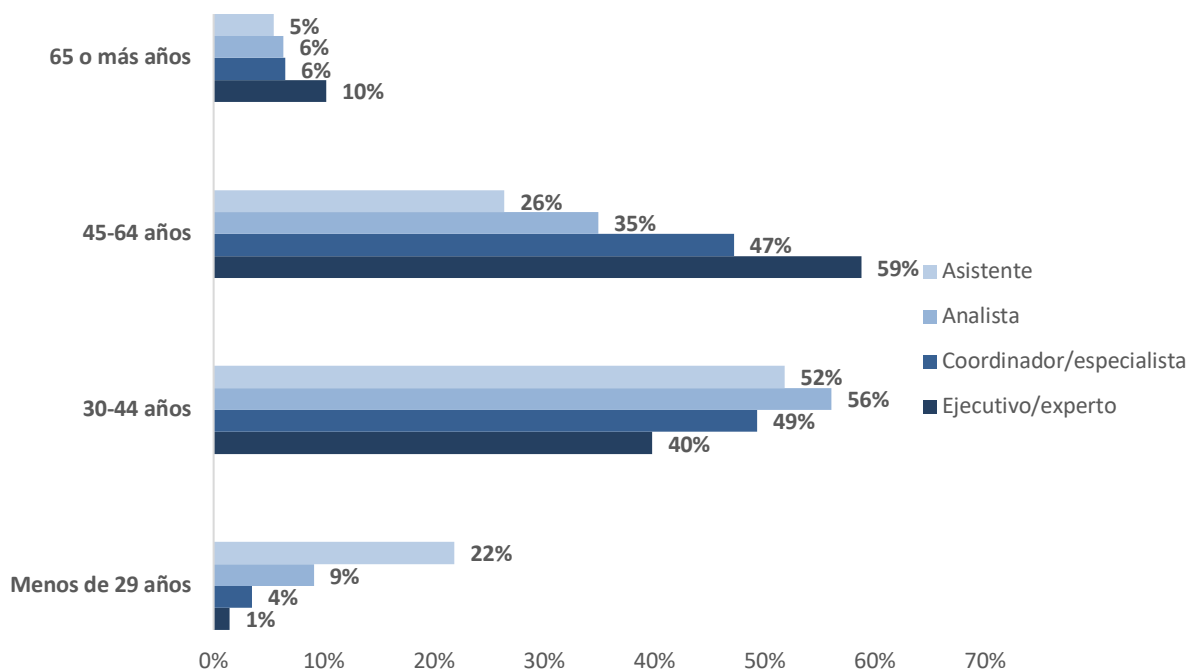
**Gráfico 1. Rangos etarios totales de los servidores públicos, 2013 y 2020**



Fuente: SERVIR (2022a).

El gráfico 2 presenta datos de distribución por rango etario de los servidores civiles de carrera del servicio civil. Como se observa, hay una estructura de campana, en la cual las personas relativamente más jóvenes (hasta 29 años y entre 30 y 44 años) tienen un mayor peso en los niveles más bajos de la carrera (asistente y analista), lo que marca la importancia de contar con mecanismos de ascenso meritocráticos que permitan el desarrollo profesional de mediano y largo plazo (véanse los puntos críticos 23 y 24). Algo similar ocurre en la planta de locadores de servicios, donde el 82% tiene menos de 44 años (el 45% tiene hasta 29 años y el 38% entre 30 y 44 años). En este caso, los concursos meritocráticos de ingreso a la LSC permitirían estabilizar su vínculo laboral e iniciar un camino de carrera (véanse los puntos críticos 10 y 11).

**Gráfico 2. Rangos etarios de los servidores civiles de carrera del régimen de la Ley del Servicio Civil, 2021**



En lo que respecta a los posibles excedentes y déficits de personal, los datos agregados muestran que el crecimiento de la dotación entre 2016 y 2020 fue del 9% (de 1.310.027 a 1.427.426), con especial aceleración en 2020 debido a nuevas contrataciones de personal asistencial de salud para reforzar la atención de la emergencia sanitaria. En relación con la población, el porcentaje de servidores creció del 4,2% al 4,4%, mientras que, respecto al total de la población económicamente activa ocupada, se pasó de un promedio del 8% en el período 2016-2019 al 9,6% en 2020. Si el análisis se concentra en los servidores públicos del nivel nacional, se observa que en 2020 representaban el 2% de la población, proporción que se mantiene entre las más bajas de la región<sup>25</sup> (Dumas y Lafuente, 2016), y que muestra un leve aumento respecto a 2019 (1,9%).<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Este valor se encuentra en línea con Nicaragua, Honduras y Colombia, pero por debajo de El Salvador y Costa Rica (en torno al 3%), de Paraguay y Panamá (en la franja del 3% y el 4%) y de Belice y República Dominicana (entre el 4% y el 5%).

<sup>26</sup> De acuerdo con SERVIR (2021a), en el gobierno nacional la mayoría de los servidores se concentra en cuatro ministerios (Interior, Educación, Defensa, Salud) y en cinco regiones (Cajamarca, Puno, La Libertad, Cusco y Piura).

**Cuadro 5. Empleo en la administración pública**

	2016	2017	2018	2019	2020
Población	30.422.831	30.973.992	31.562.130	32.131.400	32.625.948
Interanual	1,5%	1,8%	1,9%	1,8%	1,5%
Servidores (total)	1.310.027	1.314.634	1.345.846	1.363.868	1.427.426
Interanual		0,4%	2,4%	1,3%	4,7%
Porcentaje total servidores/población	4,3%	4,2%	4,3%	4,2%	4,4%
Porcentaje total servidores/población económicamente activa ocupada	8,1%	8,0%	8,0%	8,0%	9,6%
Servidores (nivel nacional)	S/D	S/D	S/D	630.153	663.258*
Porcentaje servidores (nivel nacional)/población	S/D	S/D	S/D	1,9%	2,0%

Fuente: MTPE; PLAME (2020); Portal MEF Consulta Amigable; SERVIR (2022a).

\* La cifra incluye los ítems carreras especiales, otros y no determinado.

S/D: sin datos disponibles.

Sin embargo, esta medida no es suficiente para determinar si la dotación presenta excedentes y déficits significativos de personal. Una forma de abordar la eficacia de la planificación es tomar como referencia un conjunto de indicadores de empleo sectorial (seguridad, salud y educación) y observar el nivel de cobertura de los servicios. Como muestra el cuadro 6, entre 2015 y 2020, Perú ha logrado expandir la cobertura (por ejemplo, en la población en edad escolar por docente y en los alumnos por docente) y aproximarse a los estándares internacionales o mejorarlos (cantidad de policías cada 1.000 habitantes, médicos cada 10.000 habitantes, relación entre el personal sanitario y el personal administrativo en salud, porcentaje de gasto salarial administrativo en el sector educación, etc.).

**Cuadro 6. Indicadores de empleo sectorial**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Estándar
Policías cada 1.000 habitantes	3,7	3,8	3,7	3,9	3,9	4,1	3,0 (a)
Población en edad escolar por docente	17,8	S/D	S/D	S/D	SD	15,2	S/D
Alumnos por docente	12,2	11,8	11,8	11,6	11,7	12,6	S/D
Médicos cada 10.000 habitantes	S/D	S/D	S/D	48,6	50,8	62,3	22,8
Personal sanitario/personal administrativo en salud	S/D	S/D	S/D	3,14	3,05	3,41	2,0 (b)
Porcentaje gasto salarial en personal administrativo en educación (c)	S/D	S/D	S/D	S/D	10,4%	10,1%	15,5% (d)

Fuente: MTPE; T-Registro; PLAME (2015-2020); Portal MEFConsulta Amigable; MINSA; Observatorio de Recursos Humanos en Salud; base de datos de INFORHUS.

Nota: Las cifras promedio se calculan como la suma total de la cantidad de servidores por mes entre el total de meses del año.

(a) La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) estima que la media internacional de policías cada 1.000 habitantes corresponde a 3. Véase [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/International\\_Statistics\\_on\\_Crime\\_and\\_Justice.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/International_Statistics_on_Crime_and_Justice.pdf).

(b) La OMS estima que la media global de personal sanitario por administrativo es de 2. Véase [http://www.who.int/hrh/documents/counting\\_health\\_workers.pdf](http://www.who.int/hrh/documents/counting_health_workers.pdf), p.8.

(c) El cálculo de este indicador utiliza las funciones y la unidad de desempeño de cada empleado, y no su estatuto o carrera. De esta forma, se incluye en el indicador la remuneración de aquellos miembros de la carrera docente que se desempeñan en unidades administrativas en el nivel central o subnacional.

(d) Este es el promedio para los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sobre la base de cifras de *Government at a Glance 2013*. La cifra para países unitarios es inferior a este promedio. La mayoría de los países de América Latina que cuentan con cifras se ubican entre un 8% y un 14%. Calculado en base a cifras disponibles en OCDE. Véase [http://www.oecd-ilibrary.org/education/data/education-at-a-glance/educational-finance-datasets\\_c4e1b551-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/data/education-at-a-glance/educational-finance-datasets_c4e1b551-en).

S/D: sin datos disponibles.

En cuanto a si el costo global de la planilla de personal está dentro de los parámetros razonables para la economía del país, se observa que el presupuesto total en personal se ha incrementado como porcentaje del PIB, pasando del 6,8% (2016) al 8,6% (2020). Esto se explica por la combinación de una dotación más grande (9%) y por la caída del PIB (-7,5% en 2020, cortando un incremento promedio del 6% entre 2016 y 2019). Lo mismo ha ocurrido en el presupuesto total en personal como porcentaje de la recaudación total, cuyo aumento fue del 41,9% en 2016 al 55,1% en 2020. En ambos casos, en 2021, los valores retoman las magnitudes prepandemia (7,1% y 37,8%, respectivamente). Por su parte, el presupuesto en personal como porcentaje del presupuesto total (PIM) se ha mantenido estable (casi siempre muy cercano al promedio regional de 27%), y como porcentaje del gasto corriente está regresando a los niveles previos a la pandemia.

**Cuadro 7. Gasto en personal en los tres niveles de gobierno**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PIB (miles de millones de soles)	659.803	703.309	745.503	775.328	719.455	876.686
Interanual	7,2%	6,2%	6,3%	4,2%	-7,5%	13%
Gasto en personal	44.830	48.271	52.408	58.594	61.620	61.346
Gasto en personal/PIB	6,8%	6,9%	7,0%	7,6%	8,6%	7,0%
Gasto en personal/PIM	28,3%	27,4%	28,0%	31,1%	28,4%	27,3%
Gasto en personal/gasto corriente	64,8%	66,6%	65,2%	64,7%	71,2%	68,0%
Gasto en personal/recaudación	41,9%	44,3%	42,7%	45,1%	55,1%	37,8%

Fuente: Portal MEF Consulta Amigable.

En tercer lugar, en lo referente a la tecnificación de las dotaciones, se pueden observar tres aspectos. El primero es el nivel educativo formal de los servidores de los tres niveles de gobierno. Como muestra el cuadro 8, se ha mantenido estable: aproximadamente la mitad de las personas tiene estudios universitarios completos (y, de ese porcentaje, la mayoría tiene la titulación).<sup>27</sup> Luego, se ubica el grupo de personas con estudios técnicos completos y el que presenta estudios secundarios completos (alrededor del 15% cada grupo). Por su parte, los servidores con estudios primarios completos y sin educación formal equivalen a cerca del 5%, mientras que, del otro lado, los que tienen estudios completos de posgrado (maestría o doctorado) representan el 1% de la dotación total.

El segundo aspecto es la proporción de personal técnico y de apoyo. Como se observa en el cuadro 9, el porcentaje de servidores que presentan un perfil de apoyo se ha mantenido estable (18%), mientras que los de perfil técnico se mantienen como mayoría y han aumentado levemente (del 53% al 58%).

<sup>27</sup> Sin embargo, en el nivel local, los servidores con estudios superiores solo llegan al 20% (SERVIR, 2022a).

**Cuadro 8. Nivel educativo formal del total de servidores públicos**

Nivel educativo	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Total servidores del sector público</b>	<b>1.310.028</b>	<b>1.314.635</b>	<b>1.345.846</b>	<b>1.363.869</b>	<b>1.427.426</b>
Sin educación formal	4,0%	4,1%	4,0%	3,8%	3,8%
Educación primaria completa	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Educación secundaria completa	16,0%	15,8%	15,5%	14,8%	14,5%
Educación técnica completa	14,1%	14,2%	13,7%	13,3%	12,9%
Educación superior completa	12,2%	12,2%	13,1%	13,8%	14,6%
Titulado	34,6%	33,9%	33,1%	33,5%	33,6%
Grado de maestría	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Grado de doctor	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
No determinado	2,8%	2,8%	3,6%	3,8%	3,1%

Fuente: MTPE, Planilla Electrónica, T-Registro y PLAME (2015-2020).

**Cuadro 9. Personal técnico y de apoyo**

	2016	2017	2018	2019	2020
Profesional	38,8%	39,8%	41%	42%	43%
Técnico	14,3%	14,2%	14%	14%	15%
<b>Profesional + técnico</b>	<b>53,1%</b>	<b>54,1%</b>	<b>55%</b>	<b>56%</b>	<b>58%</b>
Empleado	6,2%	6,0%	5%	5%	5%
Auxiliar	9,0%	9,2%	9%	9%	9%
Obrero	3,6%	3,4%	4%	4%	4%
<b>Empleado + auxiliar + obrero</b>	<b>18,8%</b>	<b>18,6%</b>	<b>19%</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>
Funcionario	2,3%	2,4%	2%	3%	3%
No determinado	25,8%	25,0%	24%	23%	22%

Fuente: : MTPM, Planilla Electrónica, T-Registro y PLAME (2015-2020).

El tercer aspecto relevante para evaluar la tecnificación de las dotaciones son las capacidades digitales que posee la administración pública. En un contexto de rápida transformación digital, Perú reconoce su importancia como factor de cambio en la forma de prestar servicios públicos, lo que llevó a formular de una estrategia digital en 2011 (Porrúa et al., 2021).<sup>28</sup> Sin embargo, la GRH todavía tiene retos por delante para desarrollar el proceso a través de la incorporación de talento digital. Estos desafíos hoy encuentran dificultades en: i) la rigidez de las incorporaciones y las desvinculaciones de personal (véanse los puntos críticos 1 y 15); ii) la no revisión de la planta de puestos (estratégicos y obsoletos) debido a la baja cantidad de entidades transitadas (véase el punto crítico 1); iii) por el mismo motivo, la falta de implementación de la nueva estructura de puestos, donde se prevén, al menos, dos roles relacionados con las TIC (véanse los puntos críticos 7 y 8);<sup>29</sup> iv) la ausencia de un programa más integral para fortalecer estas capacidades (véanse los puntos críticos 25 y 27), si bien existen cursos sobre algunos temas digitales; v) las remuneraciones del sector público, que son menos competitivas respecto a las del sector privado en puestos de alta calificación (véase el punto crítico 19), y vi) también debido al bajo tránsito, la falta de ejecución del sistema de carrera, que permitiría compensar, al menos en parte, la menor competitividad salarial (véanse los puntos críticos 23 y 24).

<sup>28</sup> Como analizan los autores, la ola de transformación digital ha acelerado la introducción de tecnologías de la información y la comunicación en el sector público. Un hito importante de este proceso ocurrió en la década de 1980 con el diseño y la puesta en marcha de los sistemas integrados de administración financiera.

<sup>29</sup> Un rol es el de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), perteneciente a la familia de puestos de gestión institucional. El otro es el de investigación científica y desarrollo tecnológico, que forma parte de la familia de prestación y entrega de bienes y servicios.

## **Planificación integral de la gestión de recursos humanos**

- *Punto crítico 6: Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la gestión de talento humano, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.*

Al igual que lo registrado en el diagnóstico anterior, la planificación de la GRH no es fruto de un proceso que integre los distintos subsistemas. Si bien en los últimos siete años ha habido mejoras metodológicas en varios de ellos (véanse los puntos críticos 16,18,25 y27) y las ORH están mejor posicionadas y coordinadas con la entidad rectora (ver punto crítico 33), todavía no se advierte una práctica instalada para programar la GRH integrando el conjunto de subsistemas y procesos. En cambio, lo que se observa es que las entidades planifican algunos subsistemas y procesos, por lo general siguiendo los lineamientos de SERVIR, pero sin asegurar la conexión entre ellos. Un ejemplo es que no siempre los resultados de la evaluación de desempeño se toman como insumo para la formulación del Plan de Desarrollo de Personas (PDP), que contiene las capacitaciones, ni para el diseño de los planes de mejora de clima laboral y comunicación interna. Como indican el censo y el diagnóstico de capacidades que SERVIR llevó a cabo en 2019, el principal desafío de las ORH y de los gestores de recursos humanos es evolucionar de una visión más operativa y transaccional a otra más estratégica y transformacional.

### **2.3. Organización del trabajo**

En un subsistema de organización del trabajo son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, que consiste en identificar las competencias básicas que deben reunir (Longo, 2002).

#### **Calidad de la estructura de puestos de trabajo**

- *Punto crítico 7: 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 según las necesidades organizativas.*
- *Punto crítico 8: La clasificación y la jerarquización de los puestos responden a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.*

La situación de la estructura de puestos de trabajo en 2015 se caracterizaba por la coexistencia de varios regímenes con reglas diferenciadas. El más antiguo era el DL 276, un modelo de carrera organizado en tres grupos (profesionales, técnicos y auxiliares), vigente desde el comienzo de los años ochenta. El segundo era el DL 728, un régimen del sector privado instaurado en la década de 1990 y organizado como un sistema de puestos. El tercero era el DL 1057, conocido como CAS (Contratación Administrativa de Servicios), fruto de la reforma iniciada en 2008 y también configurado bajo un modelo de puestos pensado para mejorar las condiciones de los servicios no personales. El cuarto régimen era el de la LSC, con la siguiente estructura: i) grupos (funcionarios, directivos, servidores de carrera y servidores complementarios); ii) familias de puestos; iii) roles, y iv) niveles y subniveles, categorías y subcategorías.



**Cuadro 10. Estructura de familias, roles y puestos del régimen de la Ley del Servicio Civil**

GRUPO	FAMILIA	ROL	NIVEL / CATEGORÍA	SUBNIVEL / SUBCATEGORÍA
1. Directivos públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección institucional.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Dirección político-estratégica.</li> <li>Dirección estratégica.</li> <li>Dirección operativa.</li> </ol>		
2. Servidores civiles de carrera.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planeamiento y gestión del gasto.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Planeamiento estratégico.</li> <li>Presupuesto público.</li> <li>Inversión pública.</li> <li>Contrataciones.</li> <li>Contabilidad.</li> <li>Tesorería y endeudamiento público.</li> </ol>	En cada familia / rol: <ol style="list-style-type: none"> <li>Asistente</li> <li>Analista</li> <li>Coordinador / especialista</li> <li>Ejecutivo / Experto</li> </ol>	Para cada nivel: <ul style="list-style-type: none"> <li>Subnivel 1, 2 y 3</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión institucional.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Modernización de la gestión pública.</li> <li>Gestión de recursos humanos.</li> <li>Tecnologías de la información y la comunicación.</li> <li>Administración.</li> <li>Control institucional.</li> <li>Comunicaciones.</li> <li>Almacén, distribución y control patrimonial.</li> </ol>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesoramiento y resolución de controversias.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Asesoría jurídica.</li> <li>Defensa jurídica del Estado.</li> <li>Resolución de controversias.</li> </ol>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.</li> <li>Prestación y entrega de bienes y servicios.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo económico.</li> <li>Desarrollo social.</li> <li>Infraestructura, transporte y comunicaciones.</li> <li>Gobierno.</li> <li>Recursos naturales y medioambiente.</li> <li>Orden interno y defensa nacional.</li> <li>Administración de bienes del Estado y del patrimonio, documental y bibliográfico de la Nación.</li> <li>Rectoría de los sistemas administrativos del Estado (solo en la familia de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas).</li> <li>Regulación (solo en la familia de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas).</li> <li>Investigación científica y desarrollo tecnológico.</li> </ol>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fiscalización, gestión tributaria y ejecución coactiva.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Fiscalización, supervisión e inspectoría.</li> <li>Gestión tributaria.</li> <li>Ejecución coactiva.</li> </ol>		
3. Servidores de actividades complementarias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operadores de prestación y entrega de bienes y servicios, operadores de</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Operadores de prestación y entrega de bienes y servicios.</li> <li>Operadores de servicios para la gestión institucional.</li> <li>Operadores de mantenimiento y soporte.</li> </ol>	En cada rol: <ol style="list-style-type: none"> <li>Operador – categoría 1</li> <li>Operador – categoría 2 (Supervisor)</li> </ol>	Para categoría 1: <ul style="list-style-type: none"> <li>Subcategoría 1, 2, 3 y 4</li> </ul> Para categoría 2: <ul style="list-style-type: none"> <li>Subcategoría 1</li> </ul>

	servicios para la gestión institucional, mantenimiento y soporte y choferes.			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia y apoyo.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Asistencia administrativa y secretarial.</li> <li>Conserjería, mensajería y notificación.</li> </ol>	En cada rol: <ol style="list-style-type: none"> <li>Operador – categoría 1</li> <li>Operador – categoría 2</li> <li>Operador – categoría 3</li> </ol>	<p>Para categoría 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Subcategoría 1, 2, 3, 4 y 5</li> </ul> <p>Para categoría 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Subcategoría 1 y 2</li> </ul> <p>Para categoría 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Subcategoría 1</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Administración interna e implementación de proyectos.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Administración interna de programas y proyectos especiales.</li> <li>Implementación de programas y proyectos especiales.</li> <li>Asesoría.</li> </ol>	En cada familia / rol: <ol style="list-style-type: none"> <li>Asistente de programas y proyectos.</li> <li>Analista de programas y proyectos.</li> <li>Coordinador / especialista de programas y proyectos.</li> <li>Ejecutivo / experto de programas y proyectos.</li> </ol>	<p>Para cada categoría:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Subcategoría 1, 2 y 3</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesoría.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Asesoría.</li> </ol>	En cada rol: <ol style="list-style-type: none"> <li>Operador – categoría 1</li> <li>Operador – categoría 2</li> <li>Operador – categoría 3</li> </ol>	<p>Para categoría 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Subcategoría 1, 2, 3, 4 y 5.</li> </ul> <p>Para categoría 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Subcategoría 1, 2, 3 y 4.</li> </ul> <p>Para categoría 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Subcategoría 1.</li> </ul>	

Fuente: Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 004-2016-SERVIR-PE y modificaciones.

La expectativa en 2015 tenía dos focos. El primero era el proceso de tránsito a la LSC, que permitiría no solo unificar bajo un único régimen a todos los servidores públicos o a una gran parte ellos, sino también revisar los procesos organizacionales, diseñar y eliminar puestos, y modificar el organigrama. Para ello, SERVIR fue emitiendo un conjunto de directrices<sup>30</sup> para la gestión de instrumentos de organización del trabajo, algunos propios de SERVIR, como el manual de puestos tipo y otros específicos de las entidades, como los manuales de perfiles de puestos, de organización y funciones y de clasificación de cargos, y los cuadros de puestos de la entidad y analíticos de personal. .

<sup>30</sup> Por ejemplo, la directiva de familias de puestos (001-2013-SERVIR-GDSRH) y la del manual de puestos tipo (001-2015-SERVIR-GPGSC).

El segundo foco era el CGP. Desde su creación, en 2008, se habían realizado avances en el diseño de los puestos tipo y de los perfiles gerenciales, especialmente en posiciones transversales, de manera de simplificar las convocatorias y las coberturas de puestos existentes en un conjunto amplio de organizaciones públicas. En 2015, llegaron a definirse 63 puestos tipo.

Este panorama no se ha modificado hasta la actualidad. Lo principal que se mantiene es la coexistencia de regímenes de vinculación con el Estado y, por lo tanto, de diferentes modelos de estructuras de puestos. Transcurridos siete años desde el último informe, la expectativa de unificación de los servidores bajo el régimen del servicio civil no se ha logrado como estaba previsto, y tampoco la instancia previa (en tránsito de las entidades), que iba a mejorar la organización del trabajo. Esto tiene dos impactos. El primero es que la multiplicación de regímenes laborales, cada uno con su propia lógica, lleva a una asignación de recursos deficiente. Esto ocurre porque, si bien la estructura de categorías ocupacionales del régimen DL 276 (funcionarios, directivos, profesionales, auxiliares y obreros) se suele utilizar para clasificar a los servidores públicos del DL 728, e incluso a los del CAS, el instrumento no se abre en categorías más específicas de clasificación (familia, rol, nivel y subnivel). La LSC intenta suplir esta deficiencia, pero aún con poco impacto real por su baja implementación. A esto debe sumarse que tanto los contratos del CAS como los de locación de servicios, ambos sin clasificación formal de puestos, han incrementado su presencia en la dotación total. El segundo impacto es que continúa siendo habitual la brecha entre la información que contienen los instrumentos de gestión y de organización del trabajo (manuales de organización y funciones, operativo del proyecto y de clasificación de cargos, cuadro analítico de personal, reglamento de organización y funciones, etc.) y la estructura de puestos real, que ha ido cambiando tras sucesivas capas geológicas de regímenes laborales.

Además, el CGP, que surgió como una iniciativa líder también en lo referente al diseño de puestos y perfiles, empezó a perder presencia en las entidades de los tres niveles de gobierno (en 2020, solo el 24% de los gerentes públicos estaba asignado).

Sin embargo, SERVIR continuó trabajando (en especial en el último tiempo) en el diseño y la mejora de los instrumentos de organización del trabajo como una forma de favorecer un tránsito más fluido hacia la LSC en los tres niveles de gobierno. Este esfuerzo se vio reflejado en las normas para elaborar MPP y el CPE (instrumentos fundamentales para el tránsito), y en la preparación de una directiva para enriquecer el diseño del Manual de Clasificación de Cargos (MCC), que se emplea en regiones y municipios.

### **Flexibilidad del diseño de puestos y perfiles**

- *Punto crítico 9: 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.*

Otra de las dificultades señaladas en el informe 2015 era la muy baja utilización de las competencias en los perfiles de puestos. Sin embargo, también se destacaba que existían buenas expectativas de mejora en dos universos de servidores públicos. Uno era el servicio civil, cuyo tránsito preveía la preparación del MPP con base en competencias. Para ello, SERVIR había desarrollado, mediante una metodología participativa, un Diccionario de Competencias Transversales en el que se establecieron tres competencias para todos los servidores públicos: vocación de servicio, orientación a resultados y trabajo en equipo.

El otro universo era el de los gerentes públicos, cuyo perfil genérico se había actualizado, pasando de seis habilidades y seis actitudes<sup>31</sup> a uno con siete competencias genéricas (orientación a resultados, comunicación efectiva, actitud de servicio, trabajo en equipo, innovación y mejora continua, liderazgo y sentido de urgencia), que podía ser tomado de referencia para el levantamiento de perfiles específicos.

En los años siguientes, SERVIR fue avanzando en el desarrollo de los instrumentos y las metodologías. Por ejemplo, en 2016 formalizó el Diccionario de Competencias Transversales, mencionado en el informe de 2015 (Resolución 093-2016), y estableció su alcance a los cuatro regímenes laborales. Un año más tarde, se concretó el Diccionario de Competencias Genéricas del Directivo Público, con cuatro competencias (liderazgo, articulación con el entorno político, visión estratégica, capacidad de gestión) e indicadores conductuales para cada una (Resolución 320-2017). Asimismo, durante este período, se actualizaron 19 de los 63 perfiles genéricos de los gerentes públicos.

Sin embargo, la implementación de algunos de estos instrumentos y metodologías sigue siendo escasa por tres motivos. Uno es el ritmo lento del proceso de tránsito: de las 2.300 entidades, cerca de 500 (22%) iniciaron el proceso, pero solo 13 lograron completar la fase 1 (el 2,5% de las que comenzaron el tránsito y el 0,06% del total), que implica la determinación de la dotación, la elaboración del MPP y la sistematización en el CPE.

El segundo motivo es que la mayoría de las entidades (que aún no iniciaron el tránsito) se manejan con el MCC, que contiene grupos ocupacionales, son más genéricos (en parte porque en las regiones y en los municipios hay multifuncionalidad) y no están basados en competencias, sino que establecen requisitos formales, como educación y experiencia.

El tercer motivo es la brecha de capacidades que, en general, muestran las ORH para establecer competencias específicas alineadas con las funciones del puesto. Si bien el Manual de Puestos Tipo (MPT) tiene la función de ser una referencia para el levantamiento de los perfiles, se ha diseñado buscando un punto de equilibrio entre la especificidad y la generalidad funcional (y, de esa forma, cubrir la mayor cantidad de entidades posibles), lo que lleva a que, muchas veces, las ORH necesiten de asistencia técnica adicional por parte de SERVIR.

Aun así, SERVIR continuó avanzando en nuevos lineamientos de perfiles y de puestos del régimen del servicio civil. Tras la aprobación de la Ley 31419/2022, que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y el ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción, y la emisión de su reglamento, SERVIR viene trabajando en la metodología y la adecuación de requisitos para puestos directivos en las entidades públicas.

#### **2.4. Gestión del empleo**

Este subsistema de la gestión de talento humano incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen

---

<sup>31</sup> Habilidades: liderazgo catalizador; capacidad de gestión; prospectiva; sentido de urgencia; diálogo efectivo y articulador, y sentido común. Actitudes: confianza en sí mismo; relación con el entorno; tolerancia y flexibilidad; orientación a resultados; honestidad y vocación del servicio; y compromiso institucional.

de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes (Longo, 2002).

### **Igualdad y mérito en el acceso**

- *Punto crítico 10: El reclutamiento para la provisión de los 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.*
- *Punto crítico 11: Existen los procedimientos y los 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.*

Uno de los principales retos del servicio civil peruano en 2015 era fortalecer el mérito. Si bien desde el inicio de la reforma en 2008 se habían logrado avances, todavía en 2015 se presentaban oportunidades de mejorar el reclutamiento y la selección de los servidores públicos. Las convocatorias se realizaban mayormente a través de medios tradicionales, y la normativa indicaba que las vacantes debían ser publicadas en el portal del Sistema Nacional de Empleo, bajo la órbita del MTPE. La implantación del mérito era variable, según la entidad y la voluntad política de sus autoridades, pero, en general, estaba poco expandida, con muy escasos concursos. El régimen CAS era el más utilizado para incorporar servidores públicos, no siempre por medio de concursos o mecanismos abiertos y competitivos. En contraposición, el CGP se mostraba más sólido en este aspecto, ya que uno de los pilares centrales del modelo era la selección por mérito (abierta, basada en perfiles, con el apoyo de empresas especializadas, etc.).

Por ello, la gran expectativa estaba puesta en la nueva LSC, que establecía el concurso competitivo fundamentado en el perfil del puesto y aplicable a todas las posiciones, con excepción de un 5% reservado para nombramientos de confianza (aunque, de todos modos, respetando el perfil del puesto).<sup>32</sup> El reglamento de la LSC especifica dos tipos de concursos: i) transversales (internos o cerrados, utilizados para ascensos) y ii) abiertos (para la cobertura de posiciones de nivel inicial o de nuevas entidades, o luego de concursos transversales desiertos).<sup>33</sup> La aplicación de estas reglas, combinada con el trabajo de readecuación organizacional y el levantamiento de perfiles, ayudaría a que las entidades fueran más ordenadas y meritocráticas.

En 2021 se registraron algunos avances normativos e instrumentales, pero todavía a un ritmo lento de implementación. Uno de ellos es la suma de nuevos canales digitales de reclutamiento (por ejemplo, redes sociales) y la centralización en el nuevo portal Talento Perú, diseñado y administrado por SERVIR, reservando al MTPE la gestión del empleo privado (Decreto Supremo 083-2019-PCM).<sup>34</sup> A nivel funcional, el sistema publica todas las posiciones llevadas a concurso por las entidades públicas<sup>35</sup> y contiene el enlace específico a las bases y a la inscripción, aunque todavía no permite gestionar el proceso completo de selección o, al menos, alguna de sus etapas. Aun así, SERVIR ha reconocido la importancia de profundizar la virtualización de los concursos, especialmente a partir de la pandemia, y, por ello, ha

---

<sup>32</sup> LSC, artículo 8.

<sup>33</sup> Reglamento de la LSC, artículos 165 y 167.

<sup>34</sup> El portal no solamente publica las vacantes llevadas a concurso, sino, además, las prácticas disponibles en el Estado. Véase <https://www.servir.gob.pe/talento-peru/>.

<sup>35</sup> A la fecha, se han publicado 170.000 convocatorias, de las cuales casi el 10% corresponden a prácticas para talento joven (SERVIR, 2022c).

elaborado la Guía para la Virtualización de los Concursos del Decreto Legislativo 1057 – CAS.<sup>36</sup>

En cuanto al proceso de selección, una mejora reciente es la Directiva 004/2021 de la Ley 30057, que establece las normas para la gestión de los procesos de selección en el régimen. Sancionada por SERVIR, realiza modificaciones y precisa aspectos del proceso de reclutamiento y selección para el régimen LSC.<sup>37</sup>

Sin embargo, la cantidad de concursos continúa siendo baja. Esto se explica por el congelamiento de los ingresos de personal en el régimen DL 276, por las incorporaciones sin concurso a los regímenes DL 728 y CAS (al menos bajo los estándares de las buenas prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la región) y por la insuficiente cantidad de entidades y servidores incorporados a la LSC, cuyo proceso de reclutamiento y selección se basa en las buenas prácticas.<sup>38</sup> Estaba previsto iniciar los concursos en diciembre de 2015, ya que se estimaba contar en julio de ese año con al menos 14 entidades con la fase 1 aprobada (mapeo de procesos, manual de perfiles de puestos, cuadro de puesto de la entidad, etc.). El plan era que SERVIR y el MEF estuvieran entre esas entidades (para generar un efecto de demostración) y priorizar el concurso de puestos directivos (entre ellos, los directores de las ORH) para impulsar el avance de la reforma. Siete años más tarde, la realidad muestra que las entidades que completaron la fase 1 del tránsito son solo 13 y, como muestra el cuadro 11, se abrieron apenas 284 procesos de concurso para casi 686 vacantes, de las cuales se cubrieron 428 en solo tres entidades públicas.<sup>39</sup>

**Cuadro 11. Concursos del régimen de la Ley del Servicio Civil, 2016-2020**

Entidad	Concursos	Posiciones convocadas	Posiciones vinculadas	Estado
ONP	178	550	369	1 concurso pendiente
SERVIR	96	126	51	18 concursos pendientes
DEVIDA	8	8	8	Finalizados
OEFA	1	1	0	Finalizado
MINEM	1	1	0	Finalizado
<b>TOTAL</b>	<b>284</b>	<b>686</b>	<b>428</b>	

Fuente: SERVIR.

Si bien las Directivas 001/2019 y 004/2021 tienen como uno de sus objetivos la agilidad de los concursos, el tiempo de demora del proceso puede ser entre 44 y 136 días, debido al cuello de botella que se genera en la etapa de entrevistas con el director de la ORH.

Con el arribo de la pandemia, el gobierno emitió el Decreto de Urgencia 029/2020 (con caducidad el 31 de julio de 2022), que habilitó las incorporaciones al régimen CAS mediante procesos simplificados y plazos acotados,<sup>40</sup> lo que permitió afrontar con mayor flexibilidad el

<sup>36</sup> La guía detalla la secuencia completa del proceso de reclutamiento (difusión, recepción de aplicaciones, pruebas, entrevistas, etc.) y especifica las posibles herramientas digitales para gestionar cada paso.

<sup>37</sup> La directiva reemplaza a la 001-2019, formalizada vía Resolución de Presidencia Ejecutiva 143-2019.

<sup>38</sup> La Ley de Presupuesto 2022 solo habilita reemplazos en los regímenes DL 276 y DL 728.

<sup>39</sup> El 85% de las 428 posiciones cubiertas corresponden a una sola entidad: la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

<sup>40</sup> En los procesos de selección CAS son obligatorios el análisis del CV y las entrevistas, pero opcionales las pruebas de conocimiento y las psicológicas.

refuerzo de la dotación de personal, pero, a la vez, con estándares de mérito menos rigurosos. Se estima que mediante este canal se incorporaron a la administración alrededor de 60.000 CAS COVID (casi la misma cantidad que de 2019 a 2020), los cuales, en la actualidad, tienen la posibilidad de quedar como personal permanente, como consecuencia del efecto combinatorio de la Ley 31539-2021, sancionada recientemente, y el fallo constitucional ya mencionado.

Es especialmente importante tener esto en cuenta porque el régimen CAS fue, en los últimos años, el principal canal de incorporaciones a la administración pública. Entre 2016 y 2020 se incrementó un 24%, muy por encima del resto de los regímenes (el DL 728 creció casi un 7% y el DL 276 bajó casi un 2%), y la dotación total aumentó un 9%. Estas cifras lo consolidan como el régimen administrativo más numeroso en 2021: representa el 25% del total de servidores en los tres niveles de gobierno y el 50% si no se consideran las carreras especiales, seguido por el DL 276, que abarca el 15% y el 30%, respectivamente (véase el cuadro 3).

Una innovación reciente se produjo en enero de 2022 mediante la Ley 31419, sancionada por iniciativa del poder legislativo y con la participación de SERVIR a través de exposiciones y propuestas de articulado. La ley establece las disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y el ejercicio de la función pública de funcionarios de libre designación y remoción, y de directivos de confianza.<sup>41</sup> Aplica a todas las entidades comprendidas por la LSC y a los puestos de viceministro, secretario general de ministerio, titulares, adjuntos, presidentes y miembros de órganos colegiados de libre designación y remoción en entidades del poder ejecutivo, gerente general regional, gerente regional, director regional y gerente municipal. Para todos ellos la ley establece, como mínimo, dos tipos de requisitos de acceso al puesto: i) formación superior completa y ii) tiempo de experiencia general (entre 4 y 8 años) y específica (entre 3 y 5 años). Si bien la ley no incluye a las competencias como requisito de designación, debe considerarse un paso positivo hacia un sistema de nombramiento más meritocrático para este grupo de puestos de confianza, que son estratégicos para las entidades.<sup>42</sup> Recientemente, SERVIR emitió el reglamento de la ley, aprobado por la PCM (DS 053-2022-PCM). En julio de 2022, comenzó su implementación con el operativo Idoneidad, que derivó en la desvinculación de 197 funcionarios y directivos que no cumplían con el perfil del puesto (véanse los puntos críticos 14 y 15).

En paralelo, para acelerar el tránsito en el segmento directivo, SERVIR y el MEF identificaron un conjunto de casi 350 posiciones que, por contar con el CPE aprobado o en proceso de aprobación, podrían ser llamadas a concurso en las 21 entidades a las que pertenecen esos puestos. Para ello, se habilitó la posibilidad de hacer uso de un fondo especial (reserva de contingencia) y se generó respaldo legal en la Ley de Presupuesto 2022 (véase el punto crítico 32). Esto permitiría acelerar el ritmo de los concursos de directivos públicos, hasta el momento con muy poco volumen. Como muestra el cuadro 12, en los últimos siete años solo se cubrieron 22 posiciones directivas por concurso en cuatro entidades (y el grueso de esas posiciones únicamente en dos), en su mayoría para funciones de apoyo (recursos humanos, planeamiento y presupuesto, administración, TIC, etc.).

---

<sup>41</sup> Los servidores de confianza no pueden exceder el 5% del total de los cargos contenidos en el CAP o el CPE, con un mínimo de 2 y un máximo de 50 servidores. Este tope incluye a los directivos públicos alcanzados por la Ley 31.419 (artículo 6). Brasil sancionó en 2019 una normativa similar: el Decreto 9727/2019.

<sup>42</sup> Previamente, la LSC solo consignaba en el artículo 54 los requisitos genéricos de tener estudios superiores o experiencia, y cumplir con los estándares del perfil.

**Cuadro 12. Concursos directivos públicos del régimen de la Ley del Servicio Civil, 2016-2022**

Año	Entidad	Puesto	Plazas	Total de días	
2018	Oficina de Normalización Previsional	Director General de RRHH	1	58	
		Director General de Producción	1	68	
		Director General de Prestaciones	1	68	
		Director General de Relaciones Institucionales	1	68	
		Director General de Planeamiento y Presupuesto	1	68	
		Director General de Ingeniería de Procesos	1	68	
		Director General de TIC	1	68	
		Director General de Gestión de Riesgos	1	64	
		Director General de Inversiones	1	64	
		Secretario Técnico	1	64	
2019	SERVIR	Jefe de Oficina RRHH	1	57	
2020	SERVIR	Jefe de Oficina de Administración y Finanzas	1	56	
		Jefe de Oficina de RRHH	1	56	
2021	SERVIR	Jefe de Oficina de Planeamiento y Presupuesto	1	46	
		Jefe de Oficina de Asesoría Jurídica	1	46	
		Secretario Técnico de Tribunal del SC	1	46	
		Gerente de Desarrollo del Sistema de RRHH	1	46	
		Director de la ENAP	1	46	
		Comisión Nacional Vida sin Drogas	Jefe de la Oficina de Administración	1	51
		Oficina de Normalización Previsional	Director General de RRHH	1	51
		Director General de TIC	1	51	
2022	Superintendencia de Educación Universitaria	Jefe de Oficina de RRHH	1	42	
<b>TOTAL</b>			<b>22</b>		

Fuente: SERVIR.

En el caso del CGP, el sistema de reclutamiento y selección por mérito para generar competencia y transparencia se mantenía como uno de sus pilares desde la creación del cuerpo en 2008 (Rojas García, 2015).<sup>43</sup> El informe de 2015 señalaba que el objetivo parecía haberse cumplido, ya que las encuestas de seguimiento realizadas por la Asociación Civil Transparencia mostraban un 98% de respuestas favorables a las consultas sobre la transparencia y el carácter meritocrático de los concursos para gerentes públicos entre 2009 y 2011. Se interpretaba que el carácter centralizado de los concursos en SERVIR, la veeduría de la Asociación Civil Transparencia y la certificación del proceso bajo normas ISO 9000:2008 habían sido las claves del éxito.

Al igual que en los otros regímenes, la situación actual muestra mejoras en las reglas y en las metodologías. Específicamente, en la modificación del reglamento del CGP y en una nueva directiva (Resolución 068-2019) que ajusta temas de cargos de destino, asignación y disponibilidad, aunque no varía los aspectos del proceso de reclutamiento y selección, que sigue siendo percibido como una de las fortalezas del sistema. Desde 2015, se llevaron a cabo solo tres procesos abiertos en los que se incorporaron alrededor de 200 gerentes

<sup>43</sup> Se previeron tres tipos de concursos: i) ordinarios (proceso de selección abierto a todo postulante que cumpliera con los requisitos del perfil); ii) simplificados (proceso de selección en el que solo pueden participar gerentes públicos que fueron excluidos del CGP por no ser asignados y aquellos postulantes que no alcanzaron cupo para el curso de introducción), y iii) con formación a cargo de la ENAP a partir de 2012.



públicos (158 en 2019 y 48 en 2020). Hoy el cuerpo tiene un total de 517 gerentes, con 124 asignados (24%) a entidades públicas de nivel nacional, regional y local.

Un aspecto importante es el grado de satisfacción o confianza que la ciudadanía tiene en relación con sistema de reclutamiento y selección, aunque todavía no se cuenta con información al respecto. Es relevante no solo porque representa una señal de la orientación al ciudadano, que es deseable para todas las iniciativas públicas (incluyendo las que apuntan al fortalecimiento de capacidades internas), sino también porque el aumento de la confianza ciudadana es un insumo clave para alcanzar mayor participación y capacitación de talento humano.

### **Calidad del reclutamiento y de la selección**

- *Punto crítico 12: La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.*

En 2015, la ejecución de las competencias como instrumento de gestión en los procesos de reclutamiento y selección era todavía baja. Por un lado, desde su creación, SERVIR había decidido no adoptar el enfoque de gestión por competencias, ya que requería de especialistas para su correcta implementación y se consideró que podían comprometerse los principios de transparencia (falta de direccionamiento político) y de eficacia (criterios orientados al desempeño exitoso). En cambio, optó por la estrategia de levantar perfiles de puestos, para lo que se elaboró un Diccionario de Competencias Transversales. Sin embargo, en el momento de la evaluación 2015, no se encontraba implementado y todavía estaba en curso una consultoría para analizar el desarrollo y la metodología del modelo de gestión por competencias. De igual manera que en otros aspectos, la LSC generaba una gran expectativa porque ayudaría a que las entidades en tránsito levantaran en la fase 1 los perfiles por competencias, que luego serían utilizados en los procesos de selección de la fase 2. Mientras tanto, una vez más, el CGP aparecía como el nicho de excelencia en este tema, donde el grupo de seis habilidades y seis actitudes habían permitido el levantamiento de los 63 perfiles mencionados anteriormente.

En la actualidad, y aun cuando, por ejemplo, los concursos de los directivos públicos prevén la evaluación de los perfiles de competencias como una etapa obligatoria, su uso en los procesos de selección continúa siendo infrecuente. Esto ocurre no solo porque hay muy pocos concursos dentro de la LSC, sino también porque la selección en los otros regímenes suele considerar requisitos formales antes que capacidades ligadas a la naturaleza y a las funciones del puesto. El congelamiento de los ingresos en los regímenes DL 276 y DL 728, o bien la incorporación del CAS (y de locaciones de servicios) bajo procedimientos no siempre sólidamente meritocráticos, dificultan el uso de las habilidades como referencia para la selección de personal. La excepción sigue siendo el CGP, donde los perfiles de competencias se utilizan en los procesos de selección y 19 de ellos han sido actualizados para mejorar su alineamiento funcional con el puesto.

### **Movilidad**

- *Punto crítico 13: Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.*

En 2015, la movilidad funcional y geográfica de los servidores públicos no era una práctica sistemática y generalizada de gestión del empleo. El informe resaltaba que la alta rigidez del régimen DL 276 había incentivado el uso de los contratos del sistema CAS, más flexibles tanto para su incorporación como para su movilidad. La LSC generaba expectativa porque contemplaba diseños estructurales (familia de puestos) y reglas para el cambio de funciones y de lugar de trabajo de los servidores, según las necesidades del servicio. Esto complementaría la flexibilidad que ofrecía el CGP para atender las necesidades de las entidades nacionales y subnacionales.

La situación en 2021 muestra que los mecanismos de movilidad previstos en la LSC (comisión, rotación, destaque, encargo, etc.)<sup>44</sup> suelen ser poco utilizados como recurso para compensar dotaciones y cubrir vacíos. La pandemia, sumada a los candados a la contratación de personal en varios regímenes, hizo aún más evidente la necesidad de incorporar la movilidad como un recurso estratégico de GRH, lo que se tradujo en una norma que habilitaba el cambio de funciones para atender las inestables necesidades del servicio (Decreto 039/2020). Sin embargo, tenía una vigencia limitada (31 de diciembre de 2021) y, en la práctica, se utilizó mayormente para gestionar la movilidad funcional en un contexto de cuarentenas prolongadas y baja disponibilidad de recursos humanos.

### **Desvinculación**

- *Punto crítico 14: No existen despidos o rescisiones de empleo, que afectan puestos de trabajo de carácter profesional, causados por meras razones de cambio del color político de los gobiernos.*
- *Punto crítico 15: Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas, objetivamente acreditadas, que obliguen a amortizar puestos de trabajo.*

Históricamente, una de las principales características del servicio civil peruano ha sido la alta estabilidad laboral. En 2015, se registraba especialmente en la carrera administrativa del DL 276, un régimen en la práctica muy estable por sus reglas de desvinculación.<sup>45</sup> Algo similar ocurría con el DL 728, que, pese a regirse por reglas de la actividad privada, instauraba una relación de continuidad.<sup>46</sup> Por su parte, la LSC disponía reglas de desvinculación por motivos diversos (cambio organizativo, estructural y tecnológico, desempeño deficiente)<sup>47</sup>, pero sin efectos significativos debido su reciente implementación. En consecuencia, el régimen CAS era el más flexible tanto para incorporar como para desvincular personal.

En 2021, esta lógica parece haberse consolidado por una serie de motivos. En primer lugar, se mantiene vigente el funcionamiento de los DL 276 y los DL 728. Si bien SERVIR no dispone de estadísticas específicas sobre desvinculaciones, se puede observar que, entre 2016 y 2020, en el régimen DL 276 el personal solo se redujo un 1,7% (un neto de 4200 servidores), en su mayoría por retiro, pese a que los ingresos estuvieron limitados.<sup>48</sup> En cambio, el DL 728

---

<sup>44</sup> LSC, artículo 81.

<sup>45</sup> El artículo 35 del DL 276 indica como causas de cese el límite de 70 años, la pérdida de la nacionalidad, la incapacidad física y mental y la ineficiencia o ineptitud comprobada para el desempeño del cargo (motivo que, en la práctica, no se implementaba).

<sup>46</sup> Los artículos 58 y 60 del DL 728 establecen que el despido puede darse por la falta de capacidad del trabajador (detrimento de la facultad física o mental, rendimiento deficiente) o por mala conducta (falta grave, condena penal).

<sup>47</sup> Véase el artículo 49 de la LSC y el artículo 217 del reglamento LSC.

<sup>48</sup> La reducción neta entre 2016 y 2020 (casi 4.200 servidores) representa apenas el 1,6% de la dotación total promedio del DL 276 en este período.

muestra un crecimiento de casi el 7% en el mismo período (+10.500 servidores), también con ingresos restringidos, lo que evidencia la alta estabilidad del régimen.<sup>49</sup>

El segundo motivo es el ya mencionado bajo nivel de implementación de la LSC, que, en la práctica, impide que se realicen desvinculaciones ligadas al proceso de reorganización institucional solicitado en la fase 1 del tránsito (mapeo de procesos, puestos y estructuras).

El tercer motivo es el reciente fallo del Tribunal Constitucional, que aprobó algunos artículos de la Ley 31131, que convierte a los contratos del sistema CAS en vínculos de plazo indeterminado con el Estado.<sup>50</sup> Esta nueva regla eliminó la desvinculación por finalización del período del contrato para quienes cumplían funciones permanentes en el momento de la aprobación de la ley, y quitó un recurso legal de flexibilidad, incluso cuando seguía vigente la posibilidad de incorporar personal a través de este régimen por un tiempo determinado.

A esto debe agregarse la suspensión temporaria del despido por malos resultados en la evaluación del desempeño. Si bien la evidencia comparada muestra que esta clase de desvinculaciones son cuantitativamente muy marginales (OCDE y BID, 2020),<sup>51</sup> su interrupción consolida la alta rigidez del empleo público en Perú. Este rasgo se da en coyunturas de cambio de gobierno (lo cual es positivo, ya que no se despide por cuestiones políticas), pero también dificulta que el sector público pueda adaptarse mejor a las necesidades actuales de las instituciones públicas a través de la reorganización de su fuerza laboral<sup>52</sup> y obstaculiza la posibilidad de diferenciar el desempeño de los servidores públicos de forma efectiva.

Por su parte, el CGP no escapa a esta lógica, dado que, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, ya no se desvincula del cuerpo al gerente que durante un período de tiempo no haya logrado ser asignado a ninguna entidad pública (aunque tampoco recibe remuneración).

Un punto de inflexión reciente se produjo con la implementación por parte de SERVIR del operativo idoneidad, en el marco de la Ley 31419/2022 y su reglamento, que hasta entonces permitió desvincular a 197 funcionarios y directivos de libre designación y remoción que reportaban en entidades públicas de los tres niveles de gobierno.<sup>53</sup>

## 2.5. Gestión del rendimiento

Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que se traduce en la planificación y la definición de pautas o estándares del rendimiento, en su seguimiento activo y evaluación a lo largo del

---

<sup>49</sup> No es infrecuente encontrar servidores en las diferentes entidades con muchos años de estabilidad dentro del régimen DL 728.

<sup>50</sup> El Tribunal Constitucional solo declaró constitucional el primer y el tercer párrafo del artículo 4 y la única disposición complementaria modificatoria.

<sup>51</sup> Véase <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4b9ea488-es/index.html?itemId=/content/component/4b9ea488-es>.

<sup>52</sup> En otros países de la región, este tipo de rigideces han hecho permanecer en el sector público a cargos cuyas funciones son obsoletas por los cambios tecnológicos (ascensorista, especialista en fax, mensajero de documentos) o puestos que son menos necesarios por la implementación de otros modelos de servicio (choferes).

<sup>53</sup> El operativo se extendió a 14 regiones, 312 entidades públicas y 1.545 puestos, como viceministros, secretarios generales, titulares de organismos públicos, etc. Entre los 197 funcionarios y directivos removidos se encuentran los viceministros de Hidrocarburos, dentro del Ministerio de Energía y Minas, el presidente del Consejo Directivo del Instituto Geológico Minero Metalúrgico y los gerentes de las municipalidades de Salpo y Satipo. Véase <https://elperuano.pe/noticia/179580-servir-197-funcionarios-y-directivos-fueron-desvinculados-del-cargo-por-no-cumplir-el-perfil>.

ciclo de gestión, observando y apoyando el desempeño de las personas, y contrastando sus pautas y objetivos con los resultados y la retroalimentación o *feedback* al empleado” (Longo, 2002).

### **Planificación del rendimiento**

- *Punto crítico 16: La dirección define ordinariamente pautas o estándares del rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución, por los que serán específicamente valorados.*

El informe 2015 señalaba que, hasta la aprobación de la LSC, la gestión del rendimiento no era obligatoria y no existían estándares metodológicos para llevarla a cabo en caso de querer hacerlo. Solo unas pocas entidades, como la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) o la propia SERVIR, se encargaban de planificar sus metas, aunque con criterios propios. En este sentido, la LSC fue un avance porque sentó las bases normativas de una gestión del rendimiento entendida como un ciclo que se inicia con la definición de un objetivo que se ejecuta con indicadores y metas, y estableció una cuota límite (10%) de servidores públicos que pueden ser evaluados con la máxima calificación. Parte de esta reforma ya se venía haciendo de un modo más regular en el CGP a través del Convenio de Asignación, que, al inicio del año, establece objetivos, ponderación, indicadores, metas, evidencias y plazos.

**Cuadro 13. Ejemplo de objetivos y metas de un gerente público**

	OBJETIVO	INDICADOR	VALOR META	PESO	EVIDENCIA	PLAZO
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la mejora de la calidad del servicio de justicia.</li> <li>Obtener asignación presupuestal necesaria para el óptimo funcionamiento.</li> </ul>	Porcentaje de ejecución presupuestal	98%	33%	Reporte de asignación presupuestal del MEF	31 de diciembre de 2021
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la mejora de la calidad del servicio de justicia.</li> <li>Obtener asignación presupuestal necesaria para el óptimo funcionamiento.</li> </ul>	Porcentaje de expedientes de pago devengados girados dentro de los tres días hábiles	100%	33%	Informe de la Gerencia de Administración Distrital	31 de diciembre de 2021
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Innovación orientada a impulsar el logro de los objetivos estratégicos institucionales o a mitigar los efectos de la COVID-19 en la gestión de la Corte Suprema de Justicia.</li> </ul>	Número de acciones implementadas con resultados destinadas a impulsar el logro de objetivos estratégicos y a mitigar los efectos de la COVID-19 en la Corte Suprema de Justicia.	3	34%	Informe de la Gerencia de Administración, adjuntando el formato de buenas prácticas de la gestión (SERVIR)	31 de diciembre de 2021

Fuente: SERVIR.

En los años siguientes, SERVIR aprovechó la experiencia del CGP para mejorar la metodología de definición de objetivos y metas del resto de los servidores públicos. Con el fin de incrementar la aplicabilidad, objetividad y transparencia de la gestión del rendimiento, se simplificó la metodología y se la orientó hacia metas más estratégicas (de proceso, de producto y, sobre todo, de resultado) tanto grupales como individuales (iniciativa que también se continuó en el propio CGP). No obstante, esto no necesariamente se tradujo en una mayor y mejor planificación del rendimiento, porque las entidades no priorizan esta gestión o porque las ORH todavía necesitan ser acompañadas técnicamente en el proceso. Una muestra de estas dificultades son las frecuentes entregas tardías de la planificación por parte de las entidades. Incluso, si bien la evaluación de desempeño se debe aplicar a los servidores públicos de todos los regímenes, en los hechos no siempre se hace con una preparación previa de objetivos y metas. Como en otros aspectos de la GRH, existe mucha heterogeneidad no solo en función del régimen laboral, sino, especialmente, en la voluntad política de las autoridades y de la alta dirección de las entidades. La baja implementación de la LSC, que tiene a la gestión del rendimiento como una herramienta central para el fortalecimiento del mérito y la orientación al ciudadano, ha impedido remover estos obstáculos y limitó el impacto real de las reglas y los instrumentos en la gestión sistemática del rendimiento de los servidores públicos.

### Seguimiento del rendimiento

- *Punto crítico 17: 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.*
- *Punto crítico 18: El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, que lo contrasta con los estándares esperados.*

En los últimos siete años, el avance en la gestión del rendimiento se explica por la expansión de la evaluación de desempeño. Como muestra el cuadro 14, entre 2016 y 2021 la cantidad de entidades que la aplican aumentó cinco veces, y la de los servidores evaluados, 10 (aunque esto no significó un incremento en el porcentaje de servidores evaluados, que se mantuvo, en promedio, en un 10% del total).

Uno de los factores determinantes de este progreso son las experiencias piloto que realizó SERVIR, que mejoraron las capacidades de las ORH para evaluar y ayudaron a reducir resistencias (que han sido uno de los principales obstáculos al tránsito). Por ello, también recientemente, se ha suspendido (aunque de manera provisoria) la desvinculación por malos resultados en la evaluación.

Sin embargo, al mismo tiempo, la baja implementación de los beneficios de una buena evaluación (progresión en la carrera y acceso a mejores oportunidades de capacitación) ha debilitado este instrumento de gestión del rendimiento y lo redujo a un papel más formal que sustantivo, también explicado por la poca percepción que la alta dirección tiene de los potenciales beneficios de la gestión del rendimiento en general (por ejemplo, una mejor articulación entre los objetivos y las metas de los servidores y los previstos en los documentos de planificación institucional).

**Cuadro 14. Cobertura de la evaluación de desempeño**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Entidades	19	34	39	46	63	93
Total de servidores	N/D	N/D	N/D	40.983	127.583	177.629
Servidores evaluados	1.886	5.550	4.673	5.091	9.255	19.998
Porcentaje	N/D	N/D	N/D	12,4%	7,3%	11,2%

Fuente: SERVIR.

**Cuadro 15. Entidades con evaluación de desempeño, 2021**

Tipo	Entidades
Ministerios (16)	Presidencia del Consejo de Ministros; Educación; Salud; Transporte y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Ambiente; Cultura; Desarrollo e Inclusión Social; Interior; Justicia y Derechos Humanos; Trabajo y Promoción del Empleo; Desarrollo Agrario y Riego; Comercio Exterior y Turismo; Economía y Finanzas; Energía y Minas; Producción.
Autoridades (4)	Portuaria nacional; transporte urbano para Lima y Callao; servicio civil; agua.
Superintendencias (10)	Educación Superior Universitaria; Salud; Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías; Bienes Estatales; Migraciones; Control de Servicios de Seguridad; Registros Públicos; Servicio de Saneamiento; Fiscalización Laboral; Mercado de Valores; Aduanas y Administración Tributaria.
Sistemas nacionales (2)	Evaluación, Acreditación y Certificación de Calidad Educativa; Administración Tributaria.
Servicios nacionales (5)	Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles; Meteorología e Hidrología; Áreas Protegidas por el Estado; Forestal y Fauna Silvestre; Sanidad Agraria.
Institutos (11)	Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones; del Deporte; Geofísico; Investigaciones en Glaciares y Ecosistemas de Montaña; Defensa Civil; Penitenciario; Defensa de la Competencia; Estadística e Informática; Innovación Agraria; Geológico Minero; del Mar; Calidad.
Organismos (7)	Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento; Supervisor de la Energía y Minería; Evaluación y Fiscalización Ambiental; Inversión Privada en Telecomunicaciones; Supervisión de los Recursos Forestales; Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público; Contrataciones del Estado.
Programas nacionales (9)	Becas y Crédito Educativo; Infraestructura Educativa; Saneamiento Rural; Alimentación Escolar; Apoyo Directo a los más Pobres; Asistencia Solidaria Pensión 65; Prevención y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres; Desarrollo Productivo Rural; Innovación para la Competitividad.
Proyectos (2)	Inversión Pública Escuelas del Bicentenario; Infraestructura de Transporte Descentralizado.
Direcciones (2)	Gestión de Recursos Naturales; Educación Lima Metropolitana.
Gobiernos regionales (2)	La Libertad; Cajamarca.
Municipalidades distritales y provinciales (8)	San Isidro Lima; Santiago de Surco; Cajamarca; Lince; La Punta; Pueblo Libre; Sachaca; Callao.
Otros (15)	Despacho Presidencial; Junta Nacional de Justicia; Biblioteca Nacional; Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas; Agencia de Cooperación Internacional; Seguro Social de Salud; Comisión de Promoción de la Exportación y el Turismo; Perú Compras; Oficina de Normalización Previsional; Agencia de Promoción de la Inversión Privada; Unidad de Gestión Educativa Local (02, 04, 05, 06, 07).

Fuente: SERVIR.

En este contexto de mayor implementación de la evaluación, pero, a la vez, de baja aplicación de sus consecuencias, no sorprende que los resultados se concentren en el tope de la escala. Como muestra el cuadro 16, algo más del 90% de los evaluados logró resultados distinguidos o buenos (excepto en 2016, cuando la suma de esas calificaciones alcanzó el 86%). Los desaprobados representan, como máximo, el 1% (muchas veces, el 0%). En el caso de los gerentes públicos, los valores están un poco más repartidos, pero, de todas formas, en tres de los últimos siete años, la suma de las dos valoraciones más altas se aproxima o supera el 90%. Estas cifras reflejan un problema frecuente de las evaluaciones de desempeño que

afecta la utilidad de este instrumento para tomar decisiones y potenciar el rendimiento de los servidores públicos.

**Cuadro 16. Resultados de la evaluación de desempeño a servidores y gerentes públicos**

CALIFICACIÓN	2016		2017		2018		2019		2020	
	SP	GP	SP	GP	SP	GP	SP	GP	SP	GP
Distinguido	2%	57%	3%	0%	4%	0%	13%	60%	1,2%	16%
Bueno	84%	29%	91%	86%	94%	67%	79%	13%	93%	56%
Sujeto a observación	13%	0%	1%	14%	1%	0%	6%	0%	1,3%	8%
Desaprobado	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,05%	0%	1,2%	0%
Solo evaluadores	1%	14%	5%	0%	1%	33%	1,99%	27%	3,3%	20%

Fuente: SERVIR.

## 2.6. Gestión de la compensación

Este subsistema de la gestión de recursos humanos incluye la coordinación del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización brinda a sus empleados, en concepto de contraprestación a su contribución para la entidad, que se expresa mediante su trabajo (Longo, 2002).

### Competitividad

- *Punto crítico 19: 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.*

De acuerdo al informe de 2015, una de las principales dificultades para atraer, motivar y retener talento humano en niveles directivos y profesionales era la baja competitividad salarial externa, pese a lo establecido por la LSC y el reglamento de compensaciones (principios de competitividad, equidad y consistencia).<sup>54</sup> El salario promedio en todos los niveles de gobierno era un 11% superior al PIB per cápita y representaba el 84% del salario promedio privado, pero pasaba a ser un 6% más elevado al ajustarse por la cantidad de horas trabajadas. La competitividad, sin embargo, no era homogénea, ya que resultaba mucho mayor en los niveles operativos que en los directivos, como suele ocurrir en el sector público de América Latina y el Caribe (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014).

En la actualidad, el salario promedio del sector público es de 3.551 soles (US\$986), mientras que el del sector privado es de alrededor de los 2.500 soles (US\$688). Así, las remuneraciones del sector público son, en promedio, un 43% más altas que las del sector privado y están un 84% por encima del PIB per cápita (mensualizado). En el sector público, estos valores son más competitivos que en 2019 (cuando la remuneración promedio era de casi 3.050 soles, equivalente a US\$923), pero no en el sector privado.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Véanse los artículos 28 y 30 de la LSC.

<sup>55</sup> Hasta 2019, SERVIR calculaba la remuneración promedio con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del INEI, que considera un marco muestral para aproximar el mercado laboral. A partir de ese año, la fuente pasó a ser la planilla electrónica del ministerio de Trabajo, que considera un registro administrativo global del mercado laboral formal. Por ello, en el informe 2015 se presenta que el ingreso laboral promedio de los trabajadores del sector público era de S/1.736 (US\$581).



**Cuadro 17. Remuneración total promedio en el sector público y en el sector privado, en soles y en US\$**

	2019		2020	
	Soles	US\$	Soles	US\$
Remuneración promedio sector público	3.046	923	3.551	986
Remuneración promedio sector privado	2.406	729	2.477	688
Remuneración promedio sector público/sector privado	1,26		1,43	
PIB per cápita (mensualizado)	1.976	599	1.800	500
Remuneración promedio sector público/PIB per cápita (mensualizado)	1,54		1,97	

Fuente: MTPE y Planilla Electrónica (2020). Base de datos de diciembre.

Nota: La remuneración del sector privado se calcula de acuerdo con el siguiente análisis: i) se consideran las remuneraciones antes de aplicar descuentos por ley; ii) se excluyen los trabajadores con ingresos atípicos, tomando en cuenta el límite superior del diagrama de cajas; iii) tipo de cambio: 3,3 soles por dólar de Estados Unidos para 2019 y 3,6 soles por dólar de Estados Unidos para 2020.

Sin embargo, el dato de la remuneración promedio global no es suficiente para determinar la competitividad salarial del sector público. Como todo promedio agregado, es necesario abrirlo y, en este caso, ver, por ejemplo, cómo se comportan las remuneraciones a nivel de ocupaciones o profesiones. Como muestra el cuadro 18, de un conjunto de 16 ocupaciones, la remuneración promedio del sector público es más alta que la del sector privado en 12 de ellas. Donde se observa mayor diferencia es en los puestos de auxiliar de oficina (74%), secretaria (65%), profesor de educación primaria (64%) y cocinero (55%). En cambio, las ocupaciones con una remuneración promedio más competitiva en el sector privado son menos y con un diferencial más reducido: economista (-19%), ingeniero en sistemas (-5%) y técnico en análisis informático (-4%). Estos ejemplos muestran que, en general, el sector público es más competitivo en materia salarial en aquellas ocupaciones de menor nivel educativo.

**Cuadro 18. Remuneraciones promedio del sector privado y el sector público, selección de ocupaciones**

Ocupaciones	Sector privado	Sector público	Prima
Economista	7.176	5.829	-19%
Médico	6.180	7.688	24%
Abogado	5.475	5.856	7%
Ingeniero en sistemas informáticos	5.133	4.875	-5%
Enfermera, nivel superior/hospital	3.787	4.762	26%
Contador	3.772	4.069	8%
Profesor de educación universitaria	3.371	4.119	22%
Administrador	2.568	3.573	39%
Técnico en análisis informático	2.490	2.396	-4%
Profesor de educación secundaria	2.105	2.515	19%
Profesor de educación primaria	1.644	2.689	64%
Auxiliar de oficina	1.625	2.833	74%
Vigilante	1.474	1.479	0%
Secretaria	1.403	2.313	65%
Cocinero	1.290	2.005	55%
Empleado de limpieza	1.142	1.394	22%

Fuente: MTPE y Planilla Electrónica del sector público y privado (2021).

### Eficiencia

- *Punto crítico 20: Los costes salariales no son excesivos, en relación con los del mercado, en ningún sector o nivel de puestos.*

De acuerdo con los datos del MEF véase el cuadro 7, los costos salariales tendieron a crecer en los últimos años. Si bien entre 2016 y 2020 el gasto en personal se mantuvo constante como porcentaje del presupuesto total (del 28,3% al 28,4%), aumentó respecto al PIB (del 6,8% al 8,6%, especialmente como consecuencia de la caída del 7,5% en el PIB y del incremento del 9% en la dotación total de personal) y como proporción de la recaudación total (del 41,9% al 55,1%). En 2021, gracias a la recuperación del PIB (13,3% respecto a 2020) y de la recaudación, estos valores retomaron los niveles previos a la pandemia (7,0% de gasto en personal en relación con el PIB y 37,8% como porcentaje de la recaudación).

Estas cifras reflejan el creciente desafío de mantener un balance entre la competitividad salarial y la transición al nuevo régimen de la LSC y a la sostenibilidad de las cuentas públicas. La comparación de remuneraciones públicas y privadas en el conjunto de ocupaciones presentadas confirma esta necesidad de encontrar un equilibrio entre ambos objetivos.

### Eficacia

- *Punto crítico 21: Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y el desarrollo de competencias.*

El informe de 2015 marcaba que la nueva LSC establecía cuatro niveles jerárquicos amplios (asistente, analista, coordinador / especialista, ejecutivo / experto) con un nivel de remuneración por encima del mercado para el nivel inicial (asistente), de forma de ayudar a

atraer talento humano, pero, a partir de allí, con una progresión salarial muy leve, lo que podría dificultar la retención del personal (y también desincentivar el ascenso hacia niveles jerárquicos más complejos). No obstante, se preveía que este efecto no sería inmediato, ya que la implementación de la nueva escala salarial sería muy gradual (como resultado de la dificultad de la valorización de puestos en toda la administración, su potencial costo fiscal y el tiempo limitado que, en su momento, se pensaba asignar para implementar la reforma). Por su parte, las compensaciones no monetarias, que suelen ser un instrumento de mucho potencial para estimular el desempeño, tenían una aplicación productiva en el CGP mediante los premios a las buenas prácticas gubernamentales.

Como indica el cuadro 19, la situación actual muestra una gran heterogeneidad en cuanto a la compresión salarial. El régimen privado (DL 728) es el que presenta las remuneraciones más comprimidas (14,26 veces entre el salario más alto y el más bajo), seguido por el régimen CAS (16,07) y el DL 276 (21,98). En el régimen del servicio civil la compresión es menor (30,20, acortando la brecha de 40 veces que se registraba en 2015), lo que indica que cada régimen tiene su propia lógica y que, como servidor público, la situación puede variar mucho de acuerdo con el tipo de vinculación con el Estado que le corresponda. Si se mira solamente la categoría de servidores civiles de carrera (Ley 30057), se observa que la compresión es más alta (16,56), pero, aun así, todavía es útil como incentivo para la toma de mayores responsabilidades y el desarrollo de carrera.

**Cuadro 19. Remuneraciones máximas, mínimas y promedio por régimen laboral, 2021**

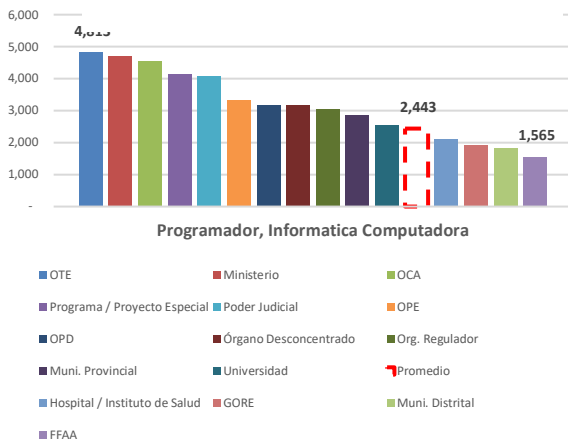
Régimen laboral/categoría ocupacional	Mínima	Máxima	Promedio
<b>DL 276</b>	<b>901</b>	<b>19.811</b>	<b>3.968</b>
Funcionario	1.169	19.811	5.592
Ejecutivo	901	10.324	3.296
Profesional	1.031	13.923	5.094
Técnico	955	9.545	3.120
Empleado	972	8.834	3.287
Auxiliar	930	7.088	2.416
Obrero	955	5.546	2.304
<b>Compresión salarial</b>	<b>21,98</b>		
<b>DL 728</b>	<b>1.030</b>	<b>30.766</b>	<b>5.849</b>
Funcionario	2.157	30.766	11.115
Ejecutivo	2.376	18.643	8.617
Profesional	1.773	18.548	8.970
Técnico	1.616	13.226	5.510
Empleado	1.030	13.400	4.035
Auxiliar	1.166	9.643	4.114
Obrero	1.040	4.946	1.990
<b>Compresión salarial</b>	<b>14,26</b>		
<b>DL 1057 (CAS)</b>	<b>973</b>	<b>15.643</b>	<b>3.606</b>
Funcionario	1.193	15.643	6.259
Ejecutivo	3.543	14.205	6.764
Profesional	1.243	12.543	5.057
Técnico	1.005	6.261	2.539
Empleado	1.073	15.043	2.666
Auxiliar	973	7.303	1.944
Obrero	1.016	3.920	1.919
<b>Compresión salarial</b>	<b>16,07</b>		
<b>Ley 30057 del Servicio Civil</b>	<b>1.135</b>	<b>34.286</b>	<b>9.709</b>
Funcionario público	1.603	44.286	10.431
Directivo público	5.371	34.286	19.112
Servidor civil de carrera	1.989	18.802	7.674
Servidor de actividades complementarias	1.135	22.000	10.156
<b>Compresión salarial</b>	<b>30,20</b>		

Fuente: MTPE y Planilla Electrónica del sector público y privado (enero-julio 2021). Se cruza con base de datos de entidades.

Notas: Se eliminaron observaciones con salarios con valores *missing*. Se eliminaron observaciones con salarios iguales a 0. Se eliminaron observaciones con salarios mayores a 70.000. Se colapsaron los datos promedio por documento de identidad dentro de los grupos de régimen laboral y de categoría ocupacional. Se usó *winsor* para redimensionar los valores extremos. Se usaron los documentos de identidad con más de tres meses. No se consideran los que no cuentan con categoría inscrita.

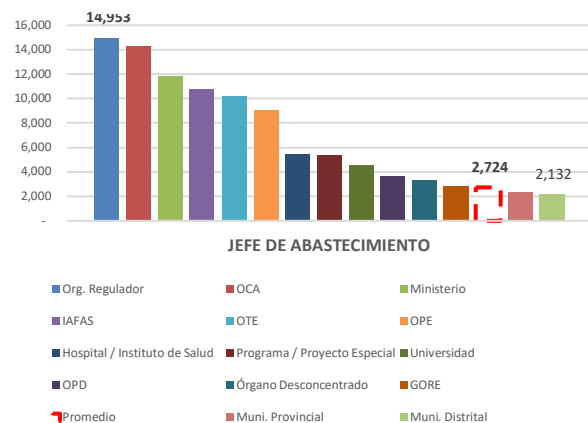
Para complementar lo anterior, el análisis a nivel de puestos muestra que también existe una amplia dispersión salarial horizontal. Las diferencias, en este caso, se dan entre los distintos poderes del Estado y los tipos de entidad. Como se puede observar, los organismos constitucionales autónomos, los técnicos y los reguladores son los que tienen remuneraciones más altas en los cuatro puestos de la muestra, mientras que los más bajos corresponden a los organismos públicos ejecutores y a los gobiernos regionales y municipales.

**Gráfico 3. Dispersión salarial en el puesto de programador informático, según tipo de entidad**



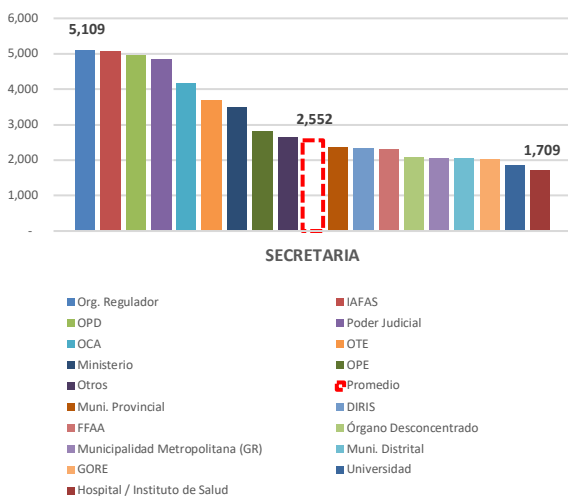
Fuente: Información proporcionada por SERVIR.

**Gráfico 4. Dispersión salarial en el puesto de jefe de abastecimiento, según tipo de entidad**



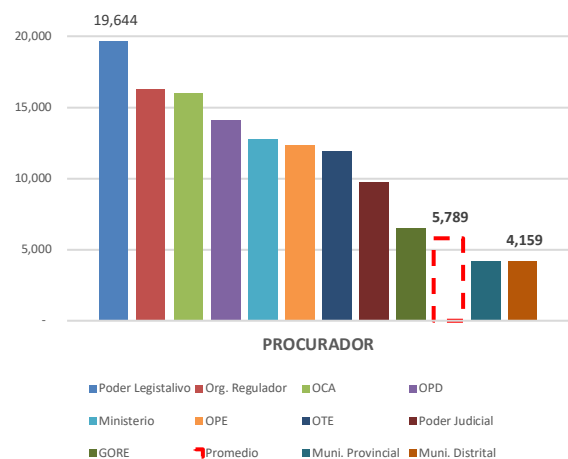
Fuente: Información proporcionada por SERVIR.

**Gráfico 5. Dispersión salarial en el puesto de secretaria, según tipo de entidad**



Fuente: Información proporcionada por SERVIR.

**Gráfico 6. Dispersión salarial en el puesto de procurador, según tipo de entidad**



Fuente: Información proporcionada por SERVIR.

## Coherencia estratégica

- *Punto crítico 22: Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan de acuerdo con criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.*

El informe de 2015 señala que, al igual que lo observado en 2011, la multiplicidad de regímenes laborales y de carreras especiales, cada uno con sus propias reglas de funcionamiento y retribución, limitaba la posibilidad de administrar de forma coherente el sistema de remuneraciones. La sanción de la LSC abrió una ventana de oportunidad para el ordenamiento (mapeo de procesos, elaboración de perfiles y valorización de los puestos). La ley venía acompañada de un reglamento de compensaciones que buscaba coherencia y competitividad salarial. Se apostaba a que el tránsito a la LSC permitiera, entonces, unificar el sistema de salarios bajo el mismo conjunto de reglas y reducir inequidades y presiones.

Siete años más tarde, la situación se mantiene, incluso con algunos retrocesos. Como ya se ha comentado en diferentes partes del informe, también en este aspecto la escasa cantidad de entidades y servidores transitados al régimen de la LSC ha impedido avanzar con el ordenamiento salarial previsto. Por un lado, continúa vigente la multiplicidad de regímenes laborales y carreras especiales. Pero no solo eso, sino que, dentro de un mismo régimen laboral, hay diferentes escalas de acuerdo con la capacidad presupuestaria de cada entidad. Esto ocasiona problemas de equidad y de coherencia estratégica remunerativa.

Además, la combinación de decisiones administrativas y judiciales puede afectar todavía más la coherencia estratégica de las remuneraciones. Una de esas resoluciones fue utilizar al régimen CAS (al menos hasta 2021) y a las locaciones de servicios como las principales puertas de entrada a la administración pública. El problema aquí está en la amplia flexibilidad de los criterios para la determinación de los salarios, ya que, a falta de un reglamento de compensaciones específico, en la práctica es habitual que se terminen definiendo las remuneraciones de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria de las entidades y en negociaciones individuales con el servidor público, dando lugar a inequidades diversas. El rápido crecimiento de la dotación CAS en los últimos años (alrededor de 62.000 servidores entre 2016 y 2020, suba equivalente al 24% y muy por encima del 9% de crecimiento total), así como también el incremento de las locaciones de servicios (2,9% entre 2016 y 2020, que crece a 4,2% en 2021), implican la expansión de esta lógica y sus potenciales distorsiones.

En este marco, se suma la decisión judicial de otorgar la estabilidad laboral al régimen CAS. En la práctica, significa que ahora existen menos posibilidades de utilizar la no renovación contractual como una instancia para corregir estas posibles distorsiones (por ejemplo, suprimiendo las contrataciones con salarios fuera de rango). Sin embargo, al mismo tiempo, es una oportunidad para retomar el tránsito a la LSC y lograr una mayor coherencia estratégica en el sistema de remuneraciones.

## 2.7. Gestión del desarrollo

En el concepto de gestión del desarrollo se engloban las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de esta, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los

aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progreso profesional (Longo, 2002).

### **Eficacia y calidad del sistema de promoción**

- *Punto crítico 23: Los criterios y mecanismos de promoción vinculan esta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.*
- *Punto crítico 24: 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.*

En 2015, si bien la implementación del sistema de promoción era incipiente, existía la expectativa de mejorarlo a partir de lo dispuesto por la LSC. Como ya se mencionó (véase Gestión del empleo, sección 2.4), la LSC establece un tipo específico de concurso, denominado transversal, mediante el que se puede pasar a un puesto del mismo nivel o superior dentro de la misma familia de puestos, o a un puesto del mismo nivel, superior o inferior de otra familia de puestos (véase el cuadro 10). La progresión puede hacerse hasta dos niveles superiores al que ocupa el servidor público, si se cumple con el requisito de haber permanecido al menos dos años en el puesto previo y haber aprobado una evaluación de desempeño con la calificación de personal con buen desempeño (artículo 69). Este diseño, sin embargo, no prevé carrera horizontal o en el puesto, por lo que solo existe la posibilidad de un ascenso escalafonario.

Actualmente, la situación es prácticamente la misma que en 2015. A la fecha, no se han realizado concursos transversales dentro de la LSC, pero tampoco están en funcionamiento los ascensos dentro del régimen DL 276. Además, al estar organizados como un modelo con base en posiciones, tanto el régimen DL 728 como el régimen CAS tienen una lógica diferente, sin ruta predeterminada, y los servidores pueden acceder a posiciones de mayor responsabilidad por medio de la negociación de un nuevo contrato específico (sin restricción de posición, nivel y entidad, ni tampoco con requisitos previos de permanencia y desempeño) que da por finalizado el anterior. Todo esto no solo implica la ausencia de incentivos de progresión para una gran parte de la fuerza de trabajo total en los tres niveles de gobierno (70% entre el CAS y el DL 728, cifra a la que deben sumarse las locaciones de servicios), sino, además, la falta de cumplimiento de las expectativas en otra porción importante (30% del DL 276).

### **Eficacia y calidad de la formación y la capacitación**

- *Punto crítico 25: La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.*
- *Punto crítico 26: La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.*
- *Punto crítico 27: La formación es objeto de evaluación y se extiende a la satisfacción que genera a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto que produce en el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.*

El diagnóstico realizado en 2015 destacaba que la formación y la capacitación era uno de los procesos de GRH que más había evolucionado desde la evaluación anterior, realizada en 2011. Una de las novedades fue la creación de la ENAP, cuya oferta se estructuró en tres programas (formación breve, formación amplia y capacitación) que presentaban un modelo

pedagógico con base en metodologías activas (resolución de problemas, simulaciones, estudios de caso). Una prioridad de la nueva escuela fue el desarrollo de competencias transversales de nivel directivo.

Otra novedad fue el desarrollo de instrumentos para elaborar, ejecutar y evaluar el Plan de Desarrollo de Personas (PDP), . Esto permitió mejorar la cantidad de entidades que presentaron a SERVIR su PDP (de 83 en 2012 a 144 en 2014). Un insumo importante de este plan fueron los diagnósticos de conocimiento en los sistemas administrativos transversales (inversión pública, recursos humanos, abastecimiento, modernización de la gestión pública, etc.) y los censos de colaboradores, ambos liderados por SERVIR.

Como especifica el informe 2015, la oferta de capacitación era heterogénea en calidad, costo, duración, contenidos y modalidad, y no terminaba de satisfacer las necesidades de las entidades, pese a los avances en la elaboración del PDP. El financiamiento de la capacitación estaba a cargo de cada entidad, que tenía la posibilidad de combinar fondos públicos y privados. Como recurso para incrementar la capacidad de la administración, se puso en marcha el programa Reto Excelencia, que otorgaba préstamos para la formación de posgrado, pero era un requisito que la persona luego trabajara de dos a tres años en la administración pública.

En cuanto al CGP, la capacitación se ejecutaba a través de distintas instancias: el curso de introducción al sumarse el cuerpo, los encuentros anuales con otros gerentes públicos y las capacitaciones específicas.

La situación en 2021 presenta cambios en varios planos. Por un lado, a nivel normativo, se emitieron dos directivas centrales que establecen los principios, las reglas y los criterios del ciclo de capacitación: las normas para la gestión del proceso de capacitación (Resolución 141-2016) y la guía para evaluar capacitación (Resolución 299-2017). La ENAP, por su parte, se rige por su modelo educacional.

Como bajada operativa de estas normativas, SERVIR avanzó en el diseño de un conjunto de instrumentos de gestión. Uno de ellos es el Sistema Informático de Gestión de la Capacitación (SISCA), que permite gestionar de forma digital y con acceso a reportes automatizados todas las etapas del proceso de capacitación, esto es, la planificación (elaboración del PDP vinculando las capacitaciones con el perfil del puesto), la ejecución (registro de las capacitaciones tomadas) y la evaluación (de satisfacción y calidad). Para adoptar el sistema, las entidades deben tener aprobados los instrumentos de planificación institucional (planes operativos institucionales y anuales), así como la información sobre puestos y funciones.<sup>56</sup> Pese a sus beneficios estratégicos (más alineamiento entre el PDP y el perfil del puesto) y operativos (ahorro de tiempo, simplificación), el SISCA solo es utilizado en la actualidad por alrededor de 40 entidades. Por ello, una de las prioridades de SERVIR en el subsistema de desarrollo es expandir la cobertura del sistema.

El otro instrumento nuevo es la plataforma Capacita+, cuya finalidad es sistematizar y poner a disposición de las entidades toda la oferta de proveedores de capacitación, tanto pública como privada. La herramienta se encuentra en fase de prueba piloto en 38 centros de

---

<sup>56</sup> Para más detalles sobre el SISCA, véase <https://www.youtube.com/watch?v=YETjZebQIVU>.



formación y unas 100 ORH. SERVIR tiene previsto ampliar el alcance de la plataforma y, gradualmente, ir incorporando nuevas funcionalidades (por ejemplo, criterios de calidad para calificar a los proveedores).

En cuanto a la implementación, ha crecido el número de entidades que presentan a SERVIR el PDP. Como muestra el cuadro 20, las entidades han pasado de 128 en 2016 a 321 en 2021 (+150%). Sin embargo, este aumento importante en términos absolutos cae en términos relativos (de 37% a 11%) debido a que, entre 2016 y 2020, se incrementó el universo de entidades obligadas a presentar el PDP (la Directiva 141-2016 amplía la obligatoriedad desde 2018). Algunos motivos que explican la baja cantidad de planes presentados son: i) la metodología y los formatos complejos (problema abordado mediante el SISCA); ii) el desconocimiento por parte de las entidades de la norma que establece la obligatoriedad, y iii) la falta de prioridad institucional en la capacitación ante las restricciones presupuestarias.

**Cuadro 20. Entidades con el Plan de Desarrollo de Personas presentado**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total de entidades	2.737	2.811	2.780	2.794	2.794	2.795
Obligadas a presentar PDP	347	135	2.557	2.794	2.794	2.795
Entidades con PDP presentado	128	208	362	375	243	321
Porcentaje de entidades con PDP presentado	37%	154%	14%	13%	9%	11%

Fuente: SERVIR.

Entre 2016 y 2020, también se incrementó la cantidad de servidores públicos que recibieron capacitación dentro de los planes presentados. El cuadro 21 muestra que se pasó de 115.826 servidores capacitados en 2016 a 202.879 en 2020. No obstante, proporcionalmente todavía representan una porción minoritaria del total de servidores públicos (28% si se excluyen en el total a los servidores de carreras especiales, y 14% si se los incluye).

**Cuadro 21. Porcentaje de servidores capacitados**

	2016	2017	2018	2019	2020
Total de servidores capacitados	115.826	68.309	122.024	111.045	202.879
Porcentaje total (excluidos los servidores de carreras especiales)	17%	10%	18%	16%	28%
Porcentaje total (incluidos los servidores de carreras especiales)	9%	5%	9%	8%	14%

Fuente: SERVIR.

Junto con el aumento de planes de desarrollo de personas presentados y de servidores capacitados, se incrementó la cantidad de planes evaluados tras la ejecución. El cuadro 22 evidencia que esta mejora se da tanto en términos absolutos como relativos. Si bien por el momento SERVIR no lleva un seguimiento sistemático del tipo de evaluación de las entidades y qué clase de decisiones toman con sus resultados, algunas ORH consultadas indicaron que la evaluación principalmente se centra en la satisfacción de los participantes de la actividad (pertinencia del tema, calidad de los capacitadores, adecuación de la modalidad, etc.). La evaluación del impacto de la capacitación en el desempeño de los servidores públicos es una idea que a las ORH les resulta interesante, pero que todavía les resulta lejana debido a la falta de metodologías, instrumentos y capacidades.

**Cuadro 22. Entidades con el Plan de Desarrollo de Personas presentado y evaluado**

	2016	2017	2018	2019	2020
Entidades con el PDP presentado	128	208	362	375	243
Entidades que evaluaron el PDP	0	12	75	54	64
Porcentaje	0%	6%	21%	14%	26%

Fuente: SERVIR.

El crecimiento de la ENAP es otro de los avances logrados en estos últimos siete años en el campo de la capacitación. Su oferta programática se estructura en tres ejes: i) formación de directivos; ii) capacitación de servidores civiles, y iii) actividades de complementación académica. Para ello, se utilizan diferentes formatos (programas, cursos, talleres y aulas digitales).<sup>57</sup> El cuadro 23 presenta algunos ejemplos de capacitaciones en estos tres ejes.

**Cuadro 23. Ejemplos de actividades de capacitación de la Escuela Nacional de Administración Pública, 2021**

Programa	Curso	Taller	Aulas digitales-actividades complementarias
<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación en gestión pública.</li> <li>Gerencia pública con desarrollo sostenible.</li> <li>Alta gerencia municipal.</li> <li>Mejora del desempeño de directivos y jefes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planeamiento y programación en proyectos.</li> <li>Proyectos sociales para el desarrollo local.</li> <li>Ética en la función pública.</li> <li>Género y políticas públicas para el personal directivo.</li> <li>Gestión del cambio en contextos de crisis.</li> <li>Gestión de procesos para la administración pública.</li> <li>Gestión pública con enfoque de género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboración de indicadores en trabajo remoto.</li> <li>Enfoque de género en el abordaje de casos de hostigamiento sexual.</li> <li>Herramientas para el trabajo colaborativo con <i>Office</i> y <i>Google Drive</i>.</li> <li>Herramientas para la organización del tiempo en el trabajo remoto.</li> <li>Presentaciones efectivas.</li> <li>Uso de redes sociales para el trabajo remoto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompañamiento emocional en contextos de crisis.</li> <li>Comunicación efectiva para la administración pública.</li> <li>Conociendo la reforma del servicio civil.</li> <li>Crisis sanitaria y servicio civil.</li> <li>Derechos colectivos.</li> <li>El reto de la innovación pública.</li> <li>Formación de competencias hacia la responsabilidad moral en la creación de valor público.</li> <li>Herramientas para identificar buenas prácticas en el Estado.</li> </ul>

Fuente: ENAP.

Además de crear nuevas áreas y temas de capacitación, la ENAP ha logrado incrementar la cantidad de cursos de 34 a 362 y de participantes de 13.000 a 261.600 entre 2016 y 2021. Esto ha sido posible por el crecimiento de las modalidades *e-learning* y los cursos en línea masivos y abiertos (MOOC, por sus siglas en inglés, *Massive Online Open Courses*) disponibles para toda la comunidad, cuya expansión se aceleró a partir de la pandemia, en contraposición a la caída de la modalidad presencial. Las evaluaciones de las capacitaciones han confirmado la satisfacción de los usuarios con la oferta de la ENAP (véase el cuadro 24).

<sup>57</sup> Los programas comprenden un conjunto de cursos o módulos para la adquisición o el desarrollo de conocimientos teóricos y prácticos. Los cursos reúnen una secuencia de sesiones articuladas y orientadas al logro de los objetivos de aprendizaje. Los talleres apuntan a poner en práctica conocimientos a través de la simulación de situaciones. Las aulas digitales son capacitaciones virtuales gratuitas para los servidores públicos de todo el país.

**Cuadro 24. Cantidad de cursos y personas capacitadas en la Escuela Nacional de Administración Pública**

	2016		2017		2018		2019		2020		2021 (hasta octubre)		TOTAL	
	Curso	Personas	Cursos	Personas	Cursos	Personas	Cursos	Personas	Curso	Personas	Cursos	Personas	Curso	Personas
<i>B-learning</i>	2	93	3	78	4	70	1	23	0	0	0	0	10	264
<i>E-learning</i>	2	242	4	512	2	1.053	3	514	3	38.557	117	64.784	131	105.662
MOOC	1	1.373	2	6.053	4	2.240	8	5.792	4	20.692	7	30.845	26	66.995
Remoto	0	0	0	0	0	0	0	0	15	1.660	60	4.291	75	5.966
Presencial	29	11.240	23	16.517	19	20.628	41	34.316	5	31	3	4	120	82.736
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>12.948</b>	<b>32</b>	<b>23.160</b>	<b>29</b>	<b>23.991</b>	<b>53</b>	<b>40.645</b>	<b>27</b>	<b>60.940</b>	<b>187</b>	<b>99.924</b>	<b>362</b>	<b>261.608</b>

Fuente: ENAP.

**Cuadro 25. Evaluación de satisfacción con capacitaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública**

PROGRAMA	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo	TOTAL
Programa de formación	9	0	8	134	443	594
Cursos MOOC	130	102	315	3.821	4.927	9.295
Aulas digitales-actividades complementarias	258	38	211	1.473	6.452	8.432
Compenso capacitándome	8	3	19	98	637	765
<b>TOTAL</b>	<b>405 (2%)</b>	<b>143 (0,7%)</b>	<b>553 (3%)</b>	<b>5.526 (29%)</b>	<b>12.459 (65%)</b>	<b>19.086</b>

Fuente: ENAP.

La implementación de las plataformas SISCA y Capacita+, así como el crecimiento de la modalidad virtual, son avances importantes que acompañan el proceso de transformación digital que, con grados variables, se está desarrollando en las administraciones públicas de la región. Sin embargo, en materia de contenidos, todavía no se cuenta con una oferta más integral que apunte al desarrollo de las habilidades digitales de los servidores civiles, pese a que las capacitaciones comienzan a orientarse más hacia esta dirección.

Por último, el CGP ha logrado mantener las distintas modalidades de capacitación, reforzando el canal virtual tanto para alcanzar a los gerentes que se desempeñan en el nivel subnacional como para superar las restricciones de la pandemia. Las capacitaciones, desde la creación

del cuerpo, incluyeron distintos temas y aspectos de la gestión pública, pero, en este último período, se intentó focalizarlas más en las competencias blandas.

## 2.8. Gestión de las relaciones humanas y sociales

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y las prácticas del personal, cuando, por razones diversas, estas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y de las políticas sociales, con especial énfasis en la salud laboral (Longo, 2002).

### Gestión del clima laboral y la comunicación

- *Punto crítico 28: La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.*
- *Punto crítico 29: La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.*

El informe de 2015 consignaba que, al igual que en la medición de 2011, seguía sin estar generalizada la gestión del clima y la comunicación, aun cuando ambas están contempladas en la Directiva 002-2014-SERVIR-PE sobre las normas para la organización del sistema administrativo de gestión de recursos humanos en las entidades públicas. Lo que sí se advertía por entonces eran las acciones puntuales dirigidas a mejorar el clima laboral, como la instalación de lactarios, las capacitaciones sobre salud laboral y la elaboración de informes para continuar con el cierre de las brechas de género (véase la sección 3). En paralelo, se seguía consolidando el Tribunal del Servicio Civil a través de la apertura de salas y de la sanción de nueva jurisprudencia para atender reclamos, por lo general concentrados en temas salariales y disciplinarios en los regímenes DL 276 y del profesorado. Por su parte, el CGP continuaba con encuentros para compartir experiencias y reforzar el sentido de pertenencia.

En los años siguientes, la novedad fue la emisión de dos normativas específicas: la Directiva 150-2017 sobre cultura y clima organizacional, y la Directiva 151-2017 acerca de la comunicación interna. Ambas guías proporcionan los principios y los criterios metodológicos para la gestión de esas áreas.<sup>58</sup> Pero, si bien la pandemia generó importantes desafíos en la GRH, que destacaron la relevancia de estos procesos en un contexto de incertidumbre laboral y trabajo a distancia, todavía no existe una evidencia del grado y la calidad de la aplicación de estas nuevas regulaciones y criterios metodológicos en las entidades públicas. Por ahora solo se sabe que la implementación es heterogénea en función de: i) el nivel de gobierno (los relevamientos preliminares indican que la implementación es mayor en el nivel nacional); ii) la prioridad que la alta dirección asigne al tema; iii) la capacidad de las ORH para ejecutar el proceso, y iv) la disponibilidad presupuestaria para contratar servicios (encuestas, plan de mejora de cultura y clima laboral, etc.). En este contexto, SERVIR ha incluido estos temas en su agenda de fortalecimiento de las ORH.

---

<sup>58</sup> La guía para la gestión del clima y la cultura organizacional presenta la definición y la importancia estratégica del clima laboral y plantea un proceso en tres etapas: i) planificación (identificación de los elementos que inciden en la cultura organizacional y definición de la cultura deseada); ii) intervención (reconocimiento de la cultura existente, elaboración y ejecución del plan de acción), y iii) evaluación (cumplimiento y efectividad del plan). La guía para la gestión de la comunicación interna es similar y su proceso incluye las etapas de planificación, ejecución y seguimiento. Ambas guías proporcionan formatos para sistematizar los planes de cultura, clima y comunicación interna.

## Gestión de las relaciones laborales

- *Punto crítico 30: Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.*
- *Punto crítico 31: El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por sus efectos o por la contundencia de los medios utilizados.*

Como indica el informe de 2015, si bien la Constitución Nacional y la LSC reconocen el derecho de sindicalización y huelga, tanto la tasa de afiliación (15%) como la conflictividad eran reducidas. Había un modelo de organización sindical descentralizado y con pocos convenios colectivos suscriptos. La dinámica se caracterizaba por mejoras graduales y dentro de las posibilidades presupuestarias. Sin embargo, la elaboración de la LSC no estuvo exenta de tensiones, aunque esto no se tradujo en grandes movilizaciones. El texto aprobado fue considerado por los sindicatos como violatorio de derechos, lo que disparó la presentación de observaciones ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En julio de 2015, todavía estaba pendiente la resolución por parte del Tribunal Constitucional del pedido de inconstitucionalidad de 12 artículos de la ley. Los tres puntos más conflictivos eran la admisión de la restricción presupuestaria como límite al derecho de negociación colectiva, el cómputo de la compensación por tiempo de servicio y la presunta voluntariedad de tránsito.<sup>59</sup>

La situación en 2021 muestra elementos invariables y cambios. Por un lado, la tasa de sindicalización se ha mantenido en los mismos niveles. Como refleja el cuadro 26, la cantidad de servidores públicos sindicalizados ha crecido en proporción constante con el aumento de la dotación de personal. Y si bien la tasa es reducida, todavía es claramente más alta que el promedio de sindicalización en el sector privado (véase el cuadro 27).

**Cuadro 26. Tasa de sindicalización**

	2016	2017	2018	2019
Servidores sindicalizados	203.856	205.664	214.129	223.317
Total de servidores	1.310.028	1.314.635	1.345.846	1.379.436
Tasa de afiliación	15,6%	15,6%	15,9%	16,2%

Fuente: SERVIR con base en el MTPE y Planilla Electrónica.

<sup>59</sup> Las reglas del tránsito señalaban que los servidores que no desearan concursar para pasar al régimen del servicio civil quedarían a disposición para ser relocalizados, vulnerando su derecho de propiedad del puesto.

**Cuadro 27. Tasa de sindicalización de los sectores público y privado, 2019**

	<b>Sector público</b>	<b>Sector privado</b>
Servidores sindicalizados	223.317	193.573
Total de servidores	1.379.436	3.641.577
Tasa de afiliación	16,2%	5,3%

Fuente: SERVIR con base en el MTPE y Planilla Electrónica.

Sin embargo, la Ley 31188/2021 de negociación colectiva y sus lineamientos reglamentarios formalizados en el Decreto Supremo 008-2022-PCM trajeron aparejadas modificaciones en la lógica de las relaciones laborales que impactaron en diversos aspectos, entre ellos, el nivel de sindicalización.

Un primer cambio se dio en el formato de la negociación. Antes de la sanción de la LSC, no existía un marco de negociación colectiva, y este se regulaba por el derecho privado y solo para el régimen DL 728. Con la sanción de la Ley 30057 y del Decreto de Urgencia 014-2020 (posteriormente derogado) se determinó que existían tres esquemas de negociación: i) centralizada, válida para las condiciones económicas de los regímenes DL 276, DL 728, DL 1057 (CAS) y de la Ley 30057 (servicio civil); ii) centralizada especial, específica para los sectores de salud y educación, y iii) descentralizada, aplicable a nivel de entidades y en temas que no hayan sido incluidos en la negociación centralizada. La Ley 31188/2021 y el Decreto 008-2022, que regulan específicamente los acuerdos colectivos, mantienen la negociación centralizada y la descentralizada, pero eliminan la centralizada especial. En la centralizada, las confederaciones sindicales de todos los regímenes se sientan en una misma mesa con los representantes del Estado para pactar las condiciones económicas. La descentralizada, por su parte, sigue siendo la instancia para la negociación por entidad de temas no incluidos en la centralizada.

El segundo cambio relevante es que la Ley 31188 habilitó que las negociaciones colectivas incluyeran discusiones salariales, aunque siempre observando el límite fiscal (principio de previsión y provisión presupuestal) determinado por el MEF a través de un informe técnico-financiero. La regla del límite fiscal, incorporada en la LSC y en las sucesivas leyes de presupuesto,<sup>60</sup> era muy cuestionada por las centrales sindicales y, en 2015, cuando se elaboró el informe anterior, la decisión sobre la constitucionalidad de la regla estaba en manos del Tribunal Constitucional, que finalmente, se pronunció en contra de la limitación del plazo indeterminado.

El tercer cambio es la regla de representación sindical en la mesa de negociación. En las normativas previas, indicaba que la negociación se centralizaba en un único sindicato, siempre y cuando este representara a la mayoría absoluta de los afiliados. En la actualidad, el sindicato representante ya no necesita la mayoría absoluta de los afiliados, sino la mayoría simple, lo que genera la resistencia del resto de las organizaciones sindicales.

<sup>60</sup> Desde 2006, las sucesivas leyes de presupuesto limitaban en su artículo 6 la posibilidad de incrementar las remuneraciones en el sector público.

Todos estos cambios pueden tener efectos diversos. Uno de ellos es que el mayor peso sindical en negociaciones ahora centralizadas y la representación por mayoría simple podrían incentivar un crecimiento de la tasa de afiliación. Otro posible efecto de estos cambios es que el mayor peso de las organizaciones sindicales puede significar, según cómo se lo administre, una oportunidad para reactivar el tránsito al servicio civil, porque permitiría concentrar la negociación en menor cantidad de partes y ordenar las demandas de las centrales.

En cuanto a la LSC, los sindicatos en general mantienen su oposición debido a que consideran que origina más costos que beneficios. Esto se profundizó con el fallo constitucional a favor de la estabilidad de los contratos del régimen CAS, cuyos sindicatos dicen tener ahora menos incentivos para el tránsito al servicio civil (Entrevistas, 2022).

## 2.9. Organización de la función de recursos humanos

Este recorrido por los subsistemas que integran la gestión de recursos humanos debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema y, en concreto, con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables (Longo, 2002).

### Responsabilización de los directivos

- *Punto crítico 32: Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.*

En 2015, los avances más significativos en este aspecto tuvieron lugar en el CGP, que continuaba mejorando el sistema de objetivos y metas de gestión formalizado en el Convenio de Asignación. La última innovación había sido la incorporación de un programa de desarrollo de los equipos de trabajo como objetivo para los gerentes públicos. En paralelo, el CGP había servido de inspiración para la regulación del segmento de directivos públicos en la LSC (Corrales, 2014a). Se lo concibió como un grupo diferenciado de la carrera del servicio civil con “funciones de organización, dirección y toma de decisiones sobre los recursos a su cargo, que vela por el logro de los objetivos asignados y supervisa el logro de metas de los servidores civiles bajo su responsabilidad”, según especifica el artículo 58 de la LSC, art. 58. Al igual que los gerentes, los directivos públicos debían ser elegidos por concurso público de mérito (y sin concurso en caso de provenir del CGP) por un período de tres años con posibilidad de dos renovaciones sujetas a metas y competencias. La apuesta, por entonces, era ir gradualmente desactivando el CGP (tras una exitosa experiencia piloto de GRH en posiciones de liderazgo) para fortalecer el segmento directivo bajo las reglas de la LSC.

Sin embargo, siete años más tarde, la transición se encuentra virtualmente estancada. La poca cantidad de entidades transitadas al régimen del servicio civil ha mantenido la coexistencia del CGP y del segmento de directivos públicos, y en ambos sistemas hay avances y desafíos pendientes.

Por un lado, el CGP continuó creciendo en estos años: pasó de 377 gerentes en 2015 a 517 en 2021. Este incremento se explica por la puesta en marcha de nuevas convocatorias en 2019 y en 2020, y por la eliminación de la regla que obligaba a salir del cuerpo a aquellos gerentes con dos años consecutivos sin asignación.

De todas maneras, la tasa de asignación efectiva en la actualidad es muy baja. Como muestra el cuadro 29, solo el 24% de los gerentes se desempeña en alguna entidad pública, principalmente en regiones (47% de los asignados), entidades del nivel nacional (35%) y del poder judicial (18%). Los motivos centrales de la baja tasa de asignación son dos. Uno es el congelamiento del presupuesto que maneja SERVIR para complementar las remuneraciones de los directivos públicos. El otro es una merma de las solicitudes de gerentes públicos por parte de las entidades públicas, en muchos casos porque son percibidos como personas ajenas a la organización, cuyos posibles beneficios (capacidad de gestión) pueden no compensar los potenciales costos (falta de confianza política, problemas de clima laboral porque obtienen mayor remuneración, etc.). Esto se refleja en el poco tiempo de permanencia de los gerentes públicos (la gran mayoría concluye su intervención antes de cumplirse el primer período de tres años) y en la mayor cantidad de terminaciones comparada con las asignaciones (véase el cuadro 29).

**Cuadro 28. Asignación de gerentes públicos, 2021**

	Entidades	Gerentes públicos asignados
Poder Ejecutivo nacional	7	43
Poder Ejecutivo subnacional	13	58
Poder judicial	S/D	23
TOTAL	20	124

Fuente: SERVIR.

**Cuadro 29. Asignaciones y terminaciones de gerentes públicos**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Asignaciones	120	59	58	38	69	40	27
Terminaciones	85	72	85	67	77	39	26
Porcentaje de terminaciones	71%	122%	147%	176%	112%	98%	96%

Fuente: SERVIR.

Este contexto, sin embargo, no ha impedido continuar avanzando en el perfeccionamiento de los instrumentos de gestión. Un ejemplo es la Directiva 068-2019 que ajusta los criterios de asignación, destino y disponibilidad en función de la experiencia acumulada a lo largo de los años. También SERVIR trabajó para mejorar el alineamiento entre la gestión del rendimiento y los criterios establecidos en la LSC, en particular en la definición de metas (más estratégicas y no solo de proceso o producto, sino de resultado final). En paralelo, se avanzó en una mejor operacionalización de las competencias gerenciales, excepto la de articulación política, todavía en desarrollo y en la exigencia y la imparcialidad de las metas (entre 2016 y 2020, el cumplimiento de objetivos registró un máximo del 86% y un mínimo del 67%). Por último, desde 2017, se crearon nuevos instrumentos de gestión (aplicativo informático, guía para la entrevista final, etc.).

Pese a estas iniciativas puntuales, existe la percepción extendida por parte de las entidades públicas, tanto interna como externa, de que el CGP ha perdido interés en llevar adelante



estas reformas. Los datos reflejan un claro contraste entre el primer lustro de la reforma y la situación actual, ya que, más allá de la merma de asignaciones y los motivos que la explican (poco interés por parte de las entidades, congelamiento del presupuesto para el complemento salarial), no se percibe una estrategia clara y en marcha acerca de qué hacer con el CGP. Esto, entre otras cosas, genera incertidumbre en los propios gerentes públicos, muchos de los cuales no fueron asignados a una entidad desde que ingresaron al cuerpo. Más aún, la prolongación en el tiempo de una alta tasa de inactividad (75%) afecta la legitimidad interna y externa del cuerpo, generando una dinámica difícil de revertir sin una estrategia que ataque las causas del problema o bien una propuesta de un nuevo enfoque.

En el segmento de directivos públicos de la LSC también hay desafíos pendientes. A pesar de que SERVIR publicó en 2016 el Modelo de Gestión de Directivos Públicos, con pilares conceptuales y operativos, la implementación aún no muestra resultados. Desde la sanción de la LSC hubo muy pocos concursos públicos para cubrir posiciones directivas: apenas 22 (véase el cuadro 12). De hecho, en su momento se priorizaron los concursos de los directivos de las ORH como una forma de consolidar el tránsito y fortalecer una concepción estratégica e integral de la GRH. Sin embargo, el diagnóstico de conocimiento realizado en 2019 mostró que una proporción menor de directivos consiguió una calificación satisfactoria en los procesos de GRH en comparación con los mandos medios y los servidores de nivel operativo (véase el gráfico 8). El segmento directivo en su totalidad sigue dependiendo de la confianza política (lo que, en parte, ha motivado la reciente Ley 31419-2022) y expuesto a una elevada rotación fruto también del rápido recambio de autoridades políticas.<sup>61</sup>

Justamente en este contexto de alta rotación de autoridades, la retracción del CGP y el desarrollo incipiente del segmento de directivos públicos debilitan las capacidades de gestión de las políticas públicas, y elevan los costos de aprendizaje ante cada nuevo recambio.

Ante este escenario, SERVIR tiene entre sus prioridades estratégicas la revitalización de la reforma, poniendo el énfasis en el desarrollo del segmento directivo. Para ello, tiene previsto impulsar una mayor cantidad de concursos y pasaje de gerentes públicos. Una iniciativa reciente en este sentido, liderada por SERVIR y el MEF, es la identificación de 348 posiciones de directivos públicos en un total de 21 entidades públicas que podrían transitar al régimen del servicio civil por contar con el CPE aprobado o en proceso de aprobación. Para financiar este pasaje, se añadieron 37 millones de soles a la Reserva de Contingencia para ser ejecutados en 2022. Para respaldar legalmente la iniciativa, se introdujo la Disposición Complementaria Final 102 en la Ley de Presupuesto 2022.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Por ejemplo, la permanencia de un presidente del Consejo de Ministros ha pasado de 12 meses durante el segundo gobierno de Alan García a dos meses en la actualidad. En el caso del ministro del MEF, el expresidente Ollanta Humala tuvo dos ministros en todo su período de gobierno, mientras que el presidente Pedro Castillo también tuvo dos, pero en solo un semestre (véase <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/la-meritocracia-en-cuidados-intensivos-por-luis-miguel-castilla-columna-servicio-civil-servir-pedro-castillo-noticia/?ref=ecr>). En promedio, las presidencias de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala oscilaron entre los 50 y los 60 cambios ministeriales en cinco años, una cifra de por sí elevada. La presidencia de Martín Vizcarra batió un nuevo récord, con 62 cambios de ministros en dos años de gestión (véase <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/el-gobierno-de-pedro-castillo-rompe-records-nacionales-y-sudamericanos-cambia-un-ministro-cada-11-dias-comparativo-y-analisis-ejecutivo-walter-ayala-mirtha-vasquez-gabinete-sagasti-vizcarra-kuczynski-humala-garcia-toledo-sudamerica-ec-data-noticia/>). Por su parte, el presidente Pedro Castillo hizo 70 designaciones ministeriales en los primeros catorce meses de gestión.

<sup>62</sup> Dispone el tránsito de directivos públicos de entidades que cuenten con el CPE aprobado y autoriza para tal fin modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático o la solicitud de recursos adicionales con cargo a la reserva de contingencia.

### **Institucionalidad del sistema de gestión de recursos humanos**

- *Punto crítico 33: Los servicios centrales responsables del sistema de GRH son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.*

En 2015, la institucionalidad del servicio civil peruano era uno de los puntos más sólidos del sistema de GRH. Su fortaleza se apoyaba, por un lado, en las capacidades crecientes de SERVIR como órgano rector del sistema. Desde su creación en 2008, SERVIR había logrado tener un alto perfil gracias a los avales políticos y a la capacidad de gestión, combinación que le permitió construir una agenda estratégica de profesionalización del servicio civil. El formato de agencia (con un consejo directivo integrado por el MEF y la PCM) y su adscripción a la PCM le otorgaban, a la vez, alta relevancia institucional, autonomía decisoria y viabilidad política y financiera. Ya en 2015, SERVIR estaba posicionada como referente, lo que se materializó en el aumento constante de consultas, denuncias, capacitaciones y generación de información. Para potenciar aún más su rol, se delineó una estrategia de despliegue progresivo de sus competencias y certificó bajo norma ISO cuatro procesos misionales (selección de gerentes, acceso a la información pública, resolución de controversias y atención de consultas externas). A su vez, para potenciar la calidad de implementación de las políticas de GRH, SERVIR priorizó la evaluación y la formación de las ORH, cuyas brechas de capacidades era necesario cerrar.

Siete años más tarde, la institucionalidad del servicio civil muestra algunos avances, pero también desafíos estructurales. En el caso de SERVIR, los avances se pueden dividir en tres áreas. La primera es la regulatoria y metodológica, en la que SERVIR avanzó con innovaciones con base en las lecciones aprendidas de la implementación de los procesos de GRH. En este sentido, como se vio a lo largo del documento, se cubrieron vacíos normativos y se simplificaron los procesos y los formatos en el tránsito al régimen del servicio civil: reclutamiento y selección, rendimiento, capacitación, clima y comunicación, y gerentes y directivos públicos.

La segunda área que registró mejoras es la de resolución de disputas. Si bien esta ya era una de las fortalezas de SERVIR en 2015, en la actualidad ha potenciado su rol, multiplicando la cantidad de denuncias recibidas (de alrededor de 800 en 2016 a 2300 en 2021) sobre diferentes temas, en especial, salarios y condiciones laborales.

La tercera área donde SERVIR muestra avances es en la coordinación con las ORH. Para esto, fueron clave dos elementos: las encuestas y los diagnósticos de conocimientos, que permitieron identificar aspectos donde las ORH necesitaban más apoyo, y una comunicación más fluida para atender solicitudes y consultas de parte de las ORH.

Sin embargo, SERVIR también enfrenta desafíos estructurales. Los más relevantes son la necesidad de recuperar peso político y la capacidad de construir agenda, progresivamente desgastados por los cambios políticos de alto nivel (en las entidades y en la propia SERVIR), el estancamiento de la reforma (por falta de incentivos a las autoridades políticas y los servidores públicos) y problemas de implementación de algunas normativas emitidas (por la alta cantidad de entidades que debe atender SERVIR, por la brecha de capacidades en las

ORH, por la necesidad de una mayor digitalización, etc.). La pérdida de capital político se sintetiza en una propuesta de transferir SERVIR de la órbita de la PCM a la del MTPE, lo que implicaría no solo una pérdida de jerarquía institucional, sino también un importante cambio de enfoque sobre la GRH en el servicio civil y más incertidumbre en el proceso de tránsito a la LSC.

En este contexto, en abril de 2022 se constituyó la Comisión Multisectorial (integrada por representantes de la PCM, el MEF, el ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y el MTPE), que respaldó la adscripción de SERVIR a la PCM, pero, a la vez, hizo cuestionamientos sustantivos de fondo relacionados con el rol rector de SERVIR, con la calidad de los procesos del SAGRH, con la implementación del CGP y con el ritmo lento del tránsito al régimen del servicio civil (véase la sección 5 de las conclusiones). Ante esta situación, la comisión emitió las siguientes observaciones (Comisión Multisectorial, 2022):

- Debilidad de SERVIR en el ejercicio de su rol de rector del sistema, en gran medida por priorizar el aspecto estructural y no aplicar el enfoque y la supervisión de los derechos de los servidores civiles.
- Bajo nivel de los procesos priorizados del SAGRH.
- Inadecuada organización y administración de los gerentes públicos.
- Bajo nivel de avance del tránsito de entidades y servidores, producto de la complejidad de la ruta diseñada por SERVIR, la escasa comprensión de la alta dirección de las entidades y de los insuficientes incentivos por transitar que perciben los servidores civiles.

En respuesta a estos desafíos, la comisión reconoce la importancia de que SERVIR permanezca bajo la órbita de la PCM y emite un conjunto de objetivos y recomendaciones, entre ellos, los siguientes:

- Revisar el enfoque del SAGRH, creando un grupo técnico multisectorial para analizar procesos y subprocesos del sistema y orientarlos a derechos.
- Reformar la organización interna de SERVIR, incorporando a un representante de los servidores civiles en el consejo directivo y evaluando la continuidad de la gerencia pública.
- Fortalecer la atribución supervisora de SERVIR mediante una gerencia de línea para desempeñar esa función.
- Consolidar la implementación de los procesos priorizados del SARGH a través de la elaboración de manuales de puestos para las entidades y el rediseño de la metodología de evaluación de desempeño.
- Reforzar la asistencia técnica de SERVIR, organizando la normativa del SAGRH, realizando mesas de trabajo con SERVIR, el MTPE y la ORH, y ampliando los canales de atención para los servidores civiles en las entidades.
- Mejorar la gestión de los gerentes públicos por medio de un diagnóstico independiente para determinar si el modelo implementado ha sido el adecuado.
- Simplificar el proceso de tránsito de las entidades, reduciendo requisitos e instrumentos de gestión.
- Mejorar la gestión de las compensaciones del régimen de la Ley 30057 a partir de una actualización del reglamento de compensaciones propuesta por el MEF.

- Impulsar el apoyo y la comprensión del tránsito de entidades y servidores por parte de los decisores de su implementación, creando un cronograma obligatorio de tránsito de entidades y desarrollando estrategias de sensibilización sobre las mejoras económicas y de capacidades que ofrece la reforma.

En paralelo a estos desafíos, también hay oportunidades. El fallo del Tribunal Constitucional sobre la estabilidad del régimen CAS, el consenso con los sindicatos en torno al reglamento de la Ley 31188/2021 sobre negociación colectiva y la sanción de la Ley 31419/2022 sobre los requisitos mínimos para los nombramientos de confianza son hitos recientes que permitirían retomar el ritmo de la reforma y el reposicionamiento de SERVIR.

Por su parte, algunas ORH en estos años han logrado jerarquizar el organigrama, subiendo un nivel y pasando a depender de la secretaría general en pie de igualdad con otras direcciones de apoyo, lo que es una muestra del reconocimiento creciente recibido por la GRH de parte de las autoridades políticas de las entidades.<sup>63</sup>

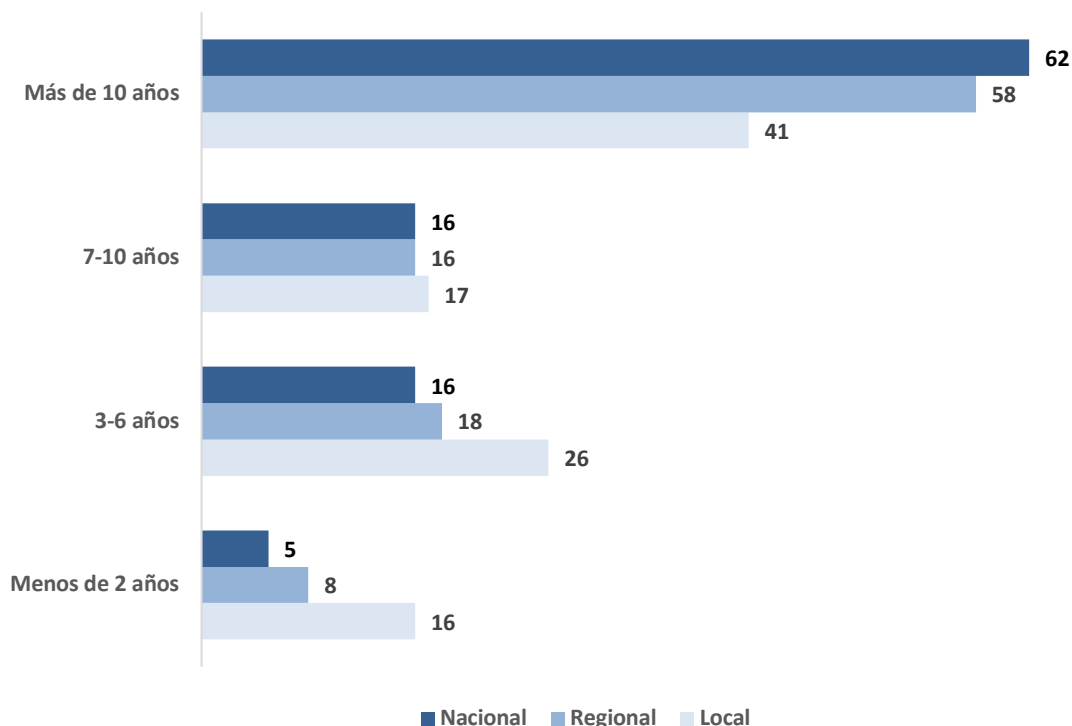
En paralelo, las ORH enfrentan desafíos de fondo ya presentes en 2015. El principal es lograr mayor capacidad de conceptualización e implementación de la GRH como una función estratégica e integrada. Pero también aparecen otros más específicos vinculados a las capacidades de gestión. Esto se evidenció en la actualización, en 2019, del censo de las ORH y del diagnóstico de conocimiento a gestores de recursos humanos, cuya medición anterior se había realizado en 2013. Los resultados se describen a continuación.

- La mayoría de los gestores de recursos humanos tiene una larga experiencia en el área: el 55%, cuenta con al menos 10 años de práctica, el 16%, entre siete y 10 años, y el 19%, de tres a seis. Solo el 9% tiene una experiencia menor a los dos años. Estos números se incrementan en el nivel nacional.

---

<sup>63</sup> La vigésima disposición complementaria transitoria del reglamento general de la LSC indica que las ORH debe estar a cargo de un directivo, que en las entidades corresponden al segundo nivel organizacional y dependen del secretario general.

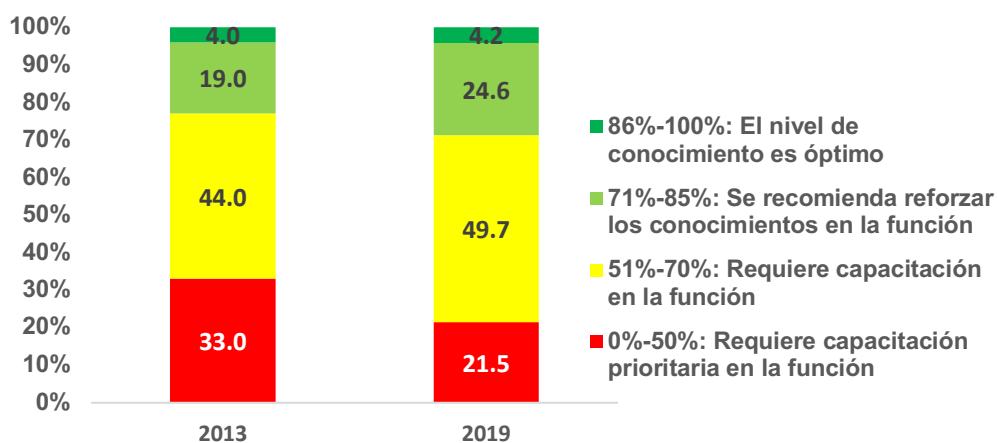
**Gráfico 7. Años de experiencia y porcentaje de gestores de las oficinas de recursos humanos, 2019**



Fuente: Rodríguez Serrano (2019).

- Mejoró el nivel de conocimiento de las funciones de GRH,<sup>64</sup> que pasó del 59,2% al 61,7%. Esto se observa especialmente en una reducción de la necesidad de capacitación prioritaria en estas tareas y en un crecimiento del nivel óptimo.

**Gráfico 8. Nivel general de conocimiento en las funciones de gestión de recursos humanos**

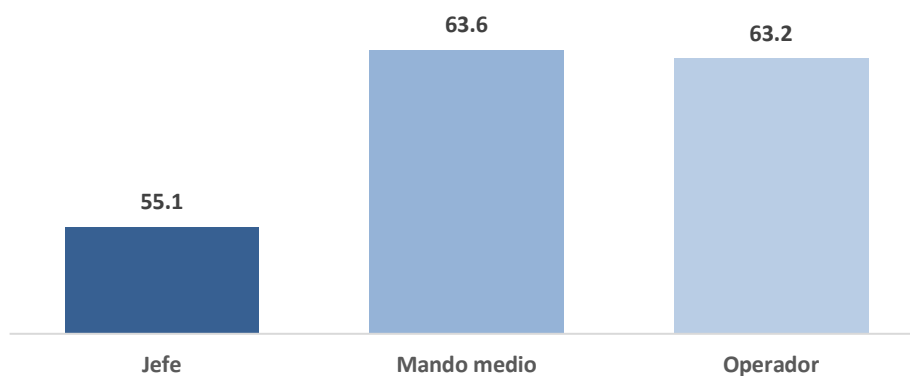


Fuente: Rodríguez Serrano (2019).

<sup>64</sup> Las funciones son: planificación de las ORH; SAGRH; administración de puestos; control de asistencia; legajos y desplazamiento; procedimientos disciplinarios; diseño de puestos y selección de personal; inducción y período de prueba; vinculación y desvinculación; administración de compensaciones; evaluación de desempeño y capacitación; bienestar social; cultura y clima; seguridad y salud en el trabajo; relaciones laborales.

- Los jefes de las ORH obtuvieron peores calificaciones en comparación con otros puestos. Como muestra el gráfico 9, tanto en los mandos medios como en los operadores de las ORH, se observa una proporción mayor de altas calificaciones de conocimientos. Por su parte, los jefes tuvieron resultados satisfactorios de conocimientos en una proporción menor, pese a que cuentan con un nivel de estudios más alto (el 84% es universitario). En esto incide, sin dudas, la alta tasa de rotación, que en 2018 alcanzó el 75%.

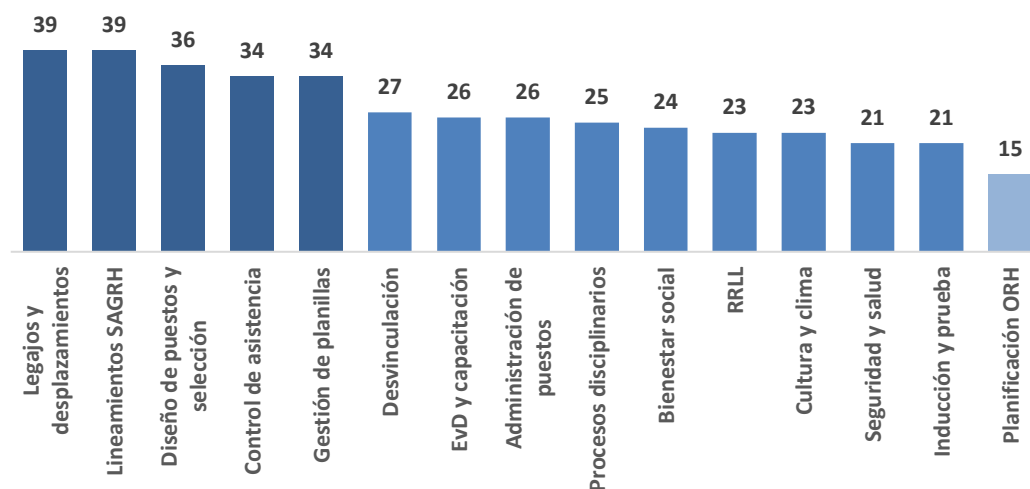
**Gráfico 9. Porcentaje de gestores de las oficinas de recursos humanos con mejores calificaciones en el diagnóstico de conocimientos, 2019**



Fuente: Rodríguez Serrano (2019).

- Los gestores siguen dedicando más tiempo a las funciones operativas y administrativas que a las estratégicas. Como indica el gráfico 10, la mayoría de las funciones que más realizan los gestores de las ORH son operativas y administrativas (una excepción para destacar es la función de diseño de puestos y selección). En cambio, las más estratégicas (planificación, gestión del rendimiento, capacitación, gestión del clima y la cultura organizacional, etc.) tienen incidencia en la jornada laboral de una menor cantidad de gestores. Como se señala en las conclusiones del censo y del diagnóstico de conocimientos, esto refleja la necesidad que tienen las ORH de pasar de una función operativa y transaccional a otra estratégica y transformacional.

**Gráfico 10. Funciones más ejercidas en porcentajes de gestores de las oficinas de recursos humanos, 2019**



Fuente: Rodríguez Serrano (2019).

### 3. La situación de las mujeres en el servicio civil peruano <sup>65</sup>

#### 3.1. Normativa y política de género

La equidad de género en Perú se ve reflejada en diferentes ajustes institucionales, normativas y documentos estratégicos.

En el ámbito institucional, Perú cuenta con el ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, creado para dirigir y coordinar las políticas de igualdad de género. Como señala la literatura, la eficacia de este tipo de entidades depende de la jerarquía institucional, la dotación de recursos humanos y financieros, y la calidad de planificación, ejecución y seguimiento de sus acciones (ONU Mujeres, 2021; PNUD y Universidad de Pittsburg, 2021).

En cuanto al enfoque legal, la Ley 28983/2007 de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, sancionada en 2007, establece el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local para garantizar a las mujeres y a los hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, la dignidad, el libre desarrollo, el bienestar y la autonomía, sin discriminación en todas las esferas de su vida pública y privada.

A nivel estratégico, Perú establece en su política general de gobierno 2021-2026 una línea de acción para priorizar la participación efectiva de las mujeres en su diversidad y de las poblaciones vulnerables en la toma de decisiones y en los espacios públicos.

A esto se suma la reciente publicación de la Política Nacional de Igualdad de Género (Decreto Supremo 008/2019-MIMP), que es de aplicación obligatoria para todas las entidades públicas y prevé evaluaciones semestrales y anuales. Esta normativa se propone los siguientes objetivos:

<sup>65</sup> Este capítulo se basa en SERVIR (2022b).

- Reducir la violencia hacia las mujeres.
- Garantizar el ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres.
- Garantizar el acceso y la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones.
- Garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres.
- Reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres.
- Reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población.

Estos objetivos se ponen en funcionamiento a través de los siguientes indicadores y metas:

- Reducción al 36,8% de la tolerancia social hacia la violencia contra las mujeres.
- Incorporación del enfoque de género en la gestión institucional del 100% de los ministerios.
- Reducción al 2,4% en los últimos 12 meses del porcentaje de mujeres víctimas de violencia física o sexual en relaciones de pareja.
- El incremento de las mujeres congresistas a un 40% y de las mujeres alcaldesas a un 20%.
- El aumento de la tasa de paridad de los ingresos de mujeres y hombres al 86,8%.

### 3.2. Participación en el servicio civil

De acuerdo con el informe 2015, entre 2004 y 2013 los hombres tenían una mayor participación que las mujeres en el empleo (entre el 54% y el 57%). Sin embargo, la presencia de la mujer era superior en el sector público. Esta tendencia se ratifica en la edición 2022 del informe La Mujer en el Servicio Civil Peruano, que anualmente elabora SERVIR. El cuadro 30 muestra que la proporción entre mujeres y hombres es mucho más pareja en el sector público. Por nivel de gobierno, las mujeres son mayoría en las regiones (57%) y se ubican muy cerca de la paridad en las entidades nacionales (47%), pero todavía están en clara desventaja en los municipios (32%).

**Cuadro 30. Distribución de género en el sector público y en el sector privado, 2021**

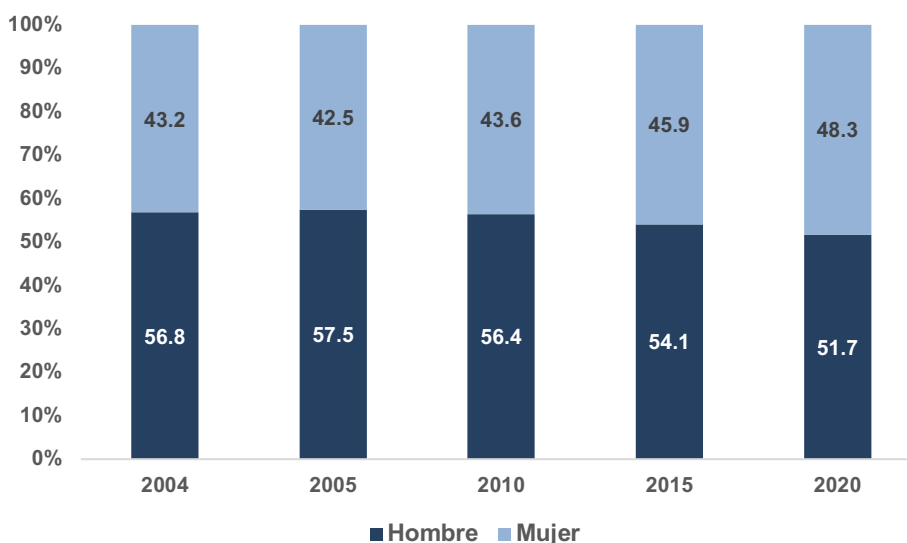
	Mujeres	Hombres
Sector público	48,3	51,7
Sector privado (formal)	32,1	67,9

Fuente: SERVIR (2022) con base en INEI-ENAH0 (2020), Informe Anual de Empleo del MPTE (2020).

De acuerdo con los últimos datos, la participación de la mujer creció 1 punto porcentual respecto a 2019 y 5 puntos a lo largo del período 2004-2020, aproximándose a la paridad. El incremento anual promedio en ese período fue del 2,1%, mientras que el de los hombres fue solo del 0,8%. Como indica el informe, la región se mantuvo entre 2011 y 2018 en valores de paridad, en tanto que en los países miembros de la OCDE la participación femenina alcanzó el 60%.



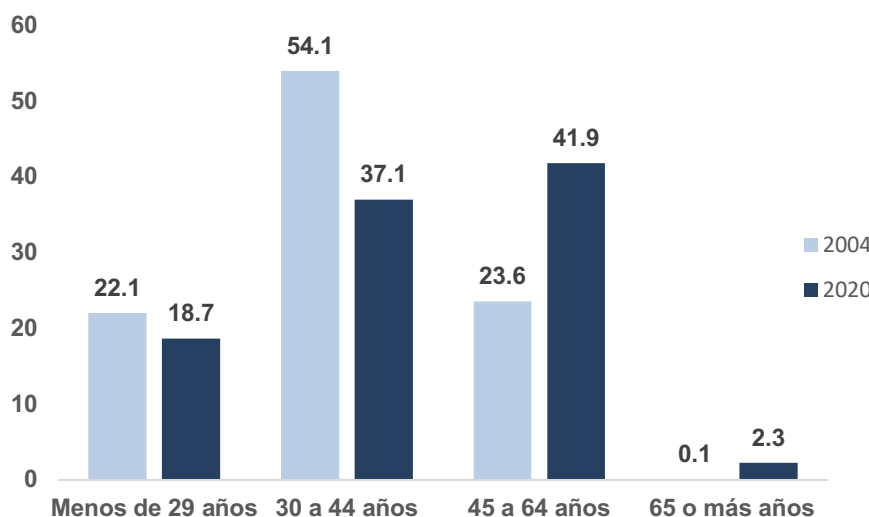
**Gráfico 11. Distribución de género en el sector público, 2004-2020**



Fuente: SERVIR (2022).

Como muestra el gráfico 12, y al igual que lo observado para la dotación en general (véase el gráfico 1), la edad de las servidoras públicas ha ido creciendo entre 2004 y 2020, lo cual, por un lado, es una ventaja en cuanto a la experiencia acumulada en la administración y, por el otro, un desafío respecto a la renovación del talento humano.

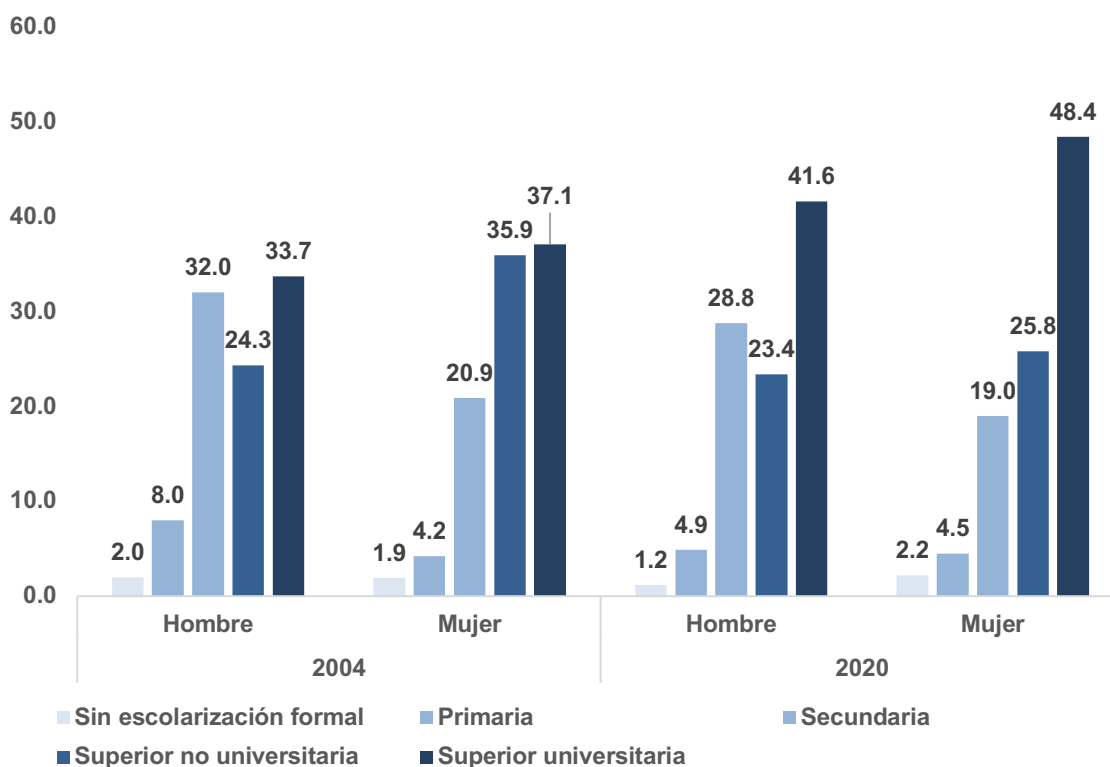
**Gráfico 12. Rangos etarios de las servidoras públicas, 2004-2020**



Fuente: SERVIR (2022).

Los datos muestran que las mujeres tienen un nivel educativo formal más alto que los hombres y que, desde 2004, la brecha se ha incrementado (véase el gráfico 13). En la actualidad, casi el 75% de las mujeres que se desempeña en la administración pública tiene estudios superiores, universitarios o no universitarios (10 puntos por encima de los hombres).

**Gráfico 13. Nivel educativo de hombres y mujeres en la administración pública, 2004-2020**

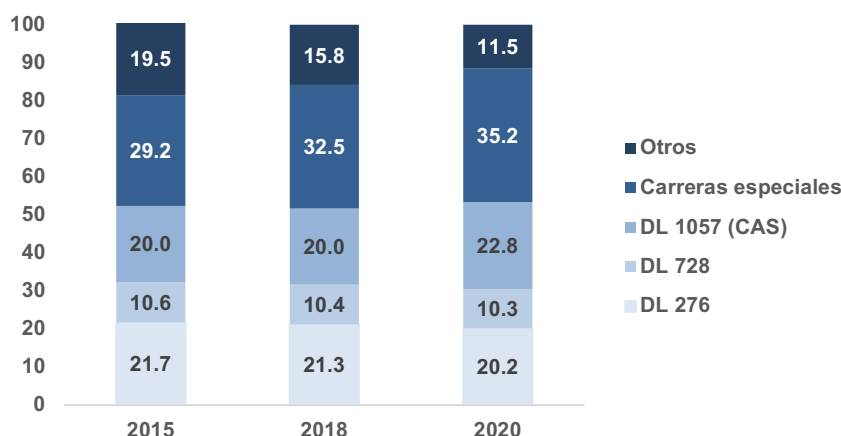


Fuente: SERVIR (2022a; 2022b).

Con relación al régimen laboral, aproximadamente un tercio de las servidoras públicas forma parte del de las carreras especiales (salud, educación, seguridad, relaciones exteriores, etc.), seguido por el CAS, el DL 276 y, más atrás, el DL 728. Esta distribución está en línea con la de la dotación total <sup>66</sup> y se ha mantenido relativamente constante desde 2015, aunque con una leve reducción del régimen DL 276 y, en consonancia con la dinámica de la dotación total de la administración pública, se registró un incremento de los contratos de la CAS y de las carreras especiales (véase el cuadro 2). Las mujeres son mayoría en el régimen DL 276 (52,6%), el CAS (51,2%) y el de las carreras especiales (50,2%), pero no en el DL 728 (43%).

<sup>66</sup> En la dotación total, el 36% corresponde al régimen de las carreras especiales, el 25% al CAS, el 15% al DL 276 y el 10% al DL 728 (véase el cuadro 2).

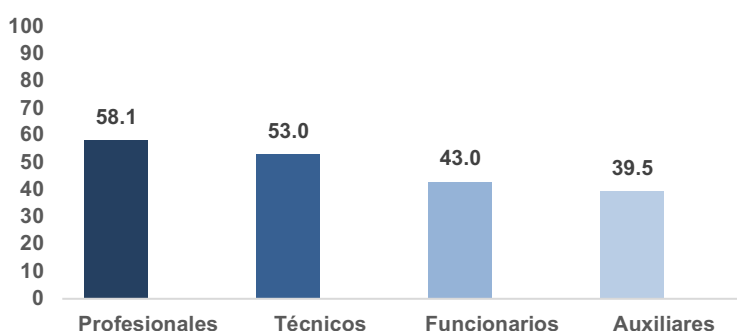
**Gráfico 14. Servidoras públicas según el régimen laboral**



Fuente: SERVIR (2022).

Si bien las mujeres todavía no alcanzan la paridad en el conjunto de la administración pública, ya son mayoría en las categorías de profesionales (58,1%) y técnicos (53%). En cambio, todavía están en desventaja en las posiciones de funcionarios (43%), donde se toman las decisiones de más alto nivel, y en las de auxiliares, que engloban una gran cantidad de puestos.

**Gráfico 15. Porcentaje de servidoras públicas por categoría ocupacional**



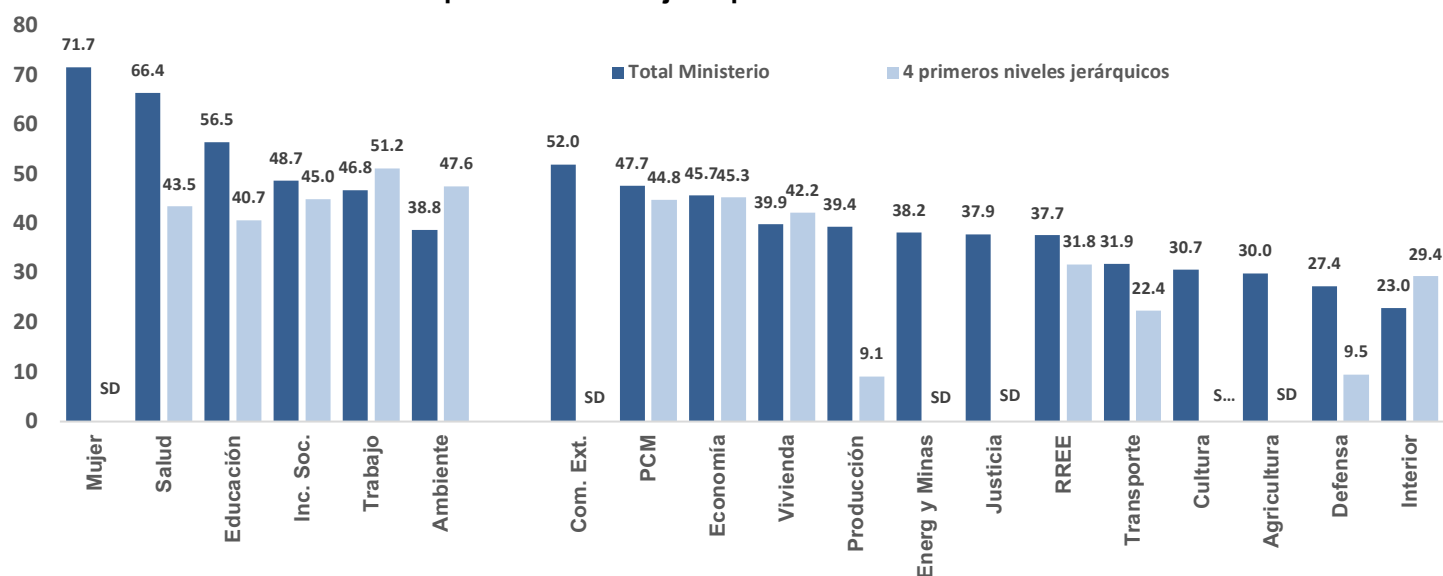
Fuente: SERVIR (2022).

Los datos del gráfico 16 reflejan que la presencia femenina en las diferentes entidades no es homogénea, sino que se ubica en un rango de amplia dispersión (71% en el ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y 23% en el ministerio del Interior). De un total de 19 ministerios, apenas en cuatro las mujeres superan el 50% de la dotación (ministerios de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, de Salud, de Educación y de Comercio Exterior y Turismo) y, en otros cuatro, están cerca de la paridad (Presidencia del Consejo de Ministros, ministerios de Desarrollo e Inclusión Social, de Trabajo y Promoción del Empleo y de Economía y Finanzas). En cambio, en cinco ministerios la participación de las mujeres está por debajo del tercio (Transportes y Comunicaciones, Cultura, Desarrollo Agrario y Riego, Defensa e Interior). En los siete restantes, las mujeres no alcanzan el 40% (Relaciones Exteriores, Justicia y Derechos Humanos, Energía y Minas, Ambiente, Producción, Vivienda, Construcción y Saneamiento). Estos datos evidencian que el servicio civil peruano no está exento del fenómeno de segregación horizontal (también conocido como paredes de cristal), cuya expresión es la presencia concentrada de mujeres en áreas identificadas con el

estereotipo femenino (cuidados) y la subrepresentación en áreas tradicionalmente masculinas (seguridad, obras públicas, energía, etc.).<sup>67</sup>

Si el análisis se realiza tomando como universo solo los cuatro primeros niveles jerárquicos de la estructura de las entidades (ministro, viceministro, director general, director), se observa que se repite la segregación horizontal y, además, que aparece con claridad el fenómeno de segregación vertical (techo de cristal), esto es, menos mujeres en la cúspide de las entidades. El gráfico 16 muestra que únicamente en los casos de los ministerios del Interior, de Ambiente, de Vivienda, Construcción y Saneamiento y de Trabajo y Promoción del Empleo las mujeres están proporcionalmente más presentes en la conducción de las entidades que en el promedio general. En el resto de los casos, la brecha puede ser significativamente amplia (en particular en los ministerios de Defensa, de la Producción y de Salud).

**Gráfico 16. Comparativo del porcentaje de mujeres en la dotación total y en los cuatro primeros niveles jerárquicos de la estructura**



Fuente: SERVIR (2022) y Naranjo et al. (2022).

Nota: Sin datos para los cuatro primeros niveles jerárquicos: ministerios de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Comercio Exterior y Turismo, Energía y Minas, Justicia y Derechos Humanos, Cultura y Desarrollo Agrario y Riego. No se incluye el nivel 4: ministerios de Educación y de Producción.

### 3.3. Remuneraciones

Históricamente, las remuneraciones de las mujeres son menores a la de los hombres en el servicio civil de Perú. Como muestra el gráfico 17, en la actualidad la brecha es del 10% a favor de los hombres, aunque ha llegado a ser del 22% en 2008. En promedio, la diferencia en el período 2008-2020 es del 15%. Uno de los motivos principales, tal como se vio

<sup>67</sup> La evidencia de 66 países muestra que, en promedio, las agencias que realizan funciones de salud, educación, asuntos sociales, empleo, familia, cultura o deportes presentan la mayor proporción de mujeres (43%) en los puestos de liderazgo. En los organismos relacionadas con asuntos exteriores e internos, defensa y justicia, las mujeres ocupan tan sólo el 34% de los puestos de liderazgo (PNUD y Universidad de Pittsburg, 2021). El gráfico 16 presenta dos grupos de ministerios de acuerdo con el dominio tradicional femenino (Mujer y Poblaciones Vulnerables, Salud, Educación, Desarrollo e Inclusión Social, Trabajo y Promoción del Empleo, Ambiente) y masculino (los 13 ministerios restantes).

anteriormente, es el menor acceso de las mujeres a los puestos mejor remunerados (grupos ocupacionales de funcionarios y directivos).

**Gráfico 17. Porcentaje de la brecha salarial a favor de los hombres en sector público**



Fuente: SERVIR (2022).

La diferencia remunerativa entre hombres y mujeres se reduce en los niveles educativos superiores. Es del 43% y del 44% en personas con educación primaria y secundaria, respectivamente, del 16% en quienes cuentan con educación técnica y del 6% si tienen educación universitaria. Una vez más, la educación formal es una de las llaves de acceso a posiciones mejor remuneradas.

Con todo, la brecha en el sector público se achica a la mitad en el sector privado (10% y 21%, respectivamente). Una explicación posible es la existencia en el sector público de escalas salariales que ayudan a reducir la dispersión y la discrecionalidad. Aun así, el crecimiento en los últimos años de los contratos del sistema CAS, por encima del promedio de expansión de la dotación total, puede resultar perjudicial para las mujeres debido a la mayor flexibilidad de los criterios de asignación salarial.

#### 4. Índices de evaluación del sistema de gestión de recursos humanos

A continuación, se presentan los resultados de los cinco índices específicos de la GRH y del indicador global. Para cada uno de ellos, se ofrece un resumen de los puntos críticos que inciden en el desempeño de cada indicador.

**Cuadro 31. Índices de calidad del servicio civil, evaluaciones 2004-2022**

ÍNDICE	2004	2011	2015	2022
<b>1. Eficiencia</b>				
Cuantifica el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de GRH, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.	10	25	40	45
<b>2. Mérito</b>				
Mide el nivel en que el sistema de GRH incorpora garantías de uso de criterios de profesionalidad que incrementan la competitividad y la transparencia para seleccionar al postulante más idóneo para el puesto.	20	40	53	53
<b>3. Consistencia estructural</b>				
Evalúa la solidez y la integración del sistema, prestando atención a la coherencia estratégica, la consistencia directiva y de los procesos.	15	33	48	35
<b>4. Capacidad funcional</b>				
Analiza la capacidad del sistema para influir eficazmente en el comportamiento de los servidores públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.	16	29	37	37
<b>5. Capacidad integradora</b>				
Observa la eficacia con que el sistema logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.	10	20	25	25
<b>6. Índice del servicio civil</b>				
Es el promedio simple de los cinco índices específicos y mide el desarrollo global de la GRH en el servicio civil.	<b>14</b>	<b>29</b>	<b>41</b>	<b>39</b>

Nota: promedio lineal de los cinco índices específicos.

#### 4.1. Índice del servicio civil

Desde la última medición en 2015, el índice del servicio civil retrocedió 2 puntos (de 41 a 39 en una escala de 0 a 100). Esto marca una interrupción de la evolución constante que se venía logrando desde la primera evaluación en 2004, cuando el desarrollo del servicio civil peruano, con 14 puntos, apenas superaba a cuatro de los 18 países de la muestra. Los avances en 2011 y 2015 respondieron al inicio de la reforma (con la implementación de los decretos legislativos fundacionales) y a la sanción de la Ley 30057.

El retroceso en la evaluación actual resulta de tres índices que se mantuvieron estables (mérito, capacidad funcional y capacidad integradora), de una leve mejora en uno (eficiencia) y de un retroceso más marcado en el índice restante (consistencia estructural). En conjunto, esto refleja que ha habido pocas novedades en la mayoría de los aspectos de la GRH (fundamentalmente, por el bajo nivel de implementación de la Ley 30057), algunos avances (evaluación de desempeño, capacitación, relaciones laborales) y ciertos retrocesos (rigidez para la gestión de las dotaciones, organización del trabajo, coherencia estratégica de las remuneraciones, protagonismo de los gerentes públicos y debilitamiento de SERVIR como rector).

Esto indica que, aunque el índice del servicio civil se encuentra casi en el 40% de la escala y muy próximo al promedio regional (40 puntos para los países de América Latina y 38 puntos si se agregan los del Caribe),<sup>68</sup> la reforma se encuentra ante un panorama desafiante, muy

<sup>68</sup> La muestra se compone de los siguientes países: Chile, 67 puntos (2013); Brasil, 63 (2013); Costa Rica, 54 (2012); Colombia, 52 (2013); Uruguay, 52 (2013); Ecuador, 41 (2015); México, 41 (2013); República Dominicana, 41 (2019); Paraguay, 40 (2017); Nicaragua, 35 (2012); El Salvador, 34 (2012); Panamá, 29 (2012); Guatemala, 24 (2012); Bolivia, 21 (2013), y Honduras, 12 (2012). El promedio baja a una media de 38 puntos si se agregan los siguientes países del Caribe: Jamaica, 50 (2017); Trinidad y Tobago, 41 (2017); Barbados, 38 (2017); Guyana, 27 (2017); Haití 27, (2017); Bahamas, 25 (2017), y Suriname, 17 (2017).

distinto al de 2015, cuando su implementación se estaba iniciando. En este contexto, el retorno a la senda de desarrollo del servicio civil requiere romper con la dinámica actual y retomar los principios de la reforma, aplicando mejores instrumentos de GRH y extendiendo su cobertura a todo el servicio civil.

#### 4.2. Eficiencia

*Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se compone de cuatro puntos críticos.*

**Cuadro 32. Índice de eficiencia, valoración de puntos críticos en las evaluaciones, 2004-2022**

ÍNDICE	N.º	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN			
			2004	2011	2015	2022
Eficiencia	3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	1	1	1	1
	4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	0	1	3	3
	20	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	1	2	2	2
	27	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	0	1	2	3

El índice de eficiencia fue el único de los cinco índices que avanzó desde la última evaluación en 2015. Este progreso (de 40 a 45 puntos) se explica por la mejora en el cálculo del valor de las actividades de capacitación, posible gracias a los nuevos instrumentos técnicos (entre ellos, la guía para evaluar la capacitación) y al aumento de planes de desarrollo de personal y capacitaciones de la ENAP examinadas.

Entre los desafíos pendientes, sin embargo, permanece fundamentalmente la necesidad de equilibrar de manera cuantitativa y cualitativa las dotaciones de personal, y, en menor medida, mantener los costos salariales dentro de un marco fiscal sostenible.

#### 4.3. Mérito

*Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se compone de tres puntos críticos.*

**Cuadro 33. Índice de mérito. Valoración de puntos críticos en las evaluaciones, 2004-2022**

ÍNDICE	N.º	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN			
			2004	2011	2015	2022
Mérito	10	El reclutamiento para la provisión de los 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.	1	2	3	3
	11	Se establecen procedimientos y mecanismos de garantía necesarios a lo largo de todo el proceso de incorporación para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo.	1	2	2	2
	14	No existen despidos o rescisiones de empleo que, al afectar puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	1	1	3	3

El índice de mérito se mantuvo constante en 53 puntos. Esto lo ubica como el índice específico más elevado de los cinco, incluso por encima del de servicio civil(39) y del promedio regional (47).<sup>69</sup>

El rendimiento de este índice se explica por la publicación de los concursos en el portal Talento Perú y por las reglas de selección para evaluar la idoneidad (por concurso en el régimen del servicio civil y como mínimo por análisis curricular y entrevista en el CAS). Asimismo, la estabilidad en el empleo tras un cambio de gobierno es muy alta, incluso ahora, reforzada por los contratos por tiempo indeterminado del CAS (Ley 31131/2021).

En un futuro, este índice se vería beneficiado por tres tipos de iniciativas: la mejora de los instrumentos de reclutamiento abierto (masificación, segmentación, empleo de nuevas tecnologías, etc.), el desarrollo de un esquema más completo para la selección por mérito en el régimen CAS y, sobre todo, la multiplicación de los concursos dentro del régimen del servicio civil.

#### 4.4. Consistencia estructural

*Mide el grado de solidez y de integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: a) coherencia estratégica, que es la vinculación de los procesos y las prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; b) consistencia directiva, que se refiere al grado de desarrollo de la función de dirección y es la que permite imprimir consistencia transversal a las decisiones en el Estado, y c) consistencia de procesos, que surge de las diferentes áreas de decisión y abarca la gestión de recursos humanos. La consistencia estructural se compone de ocho puntos críticos.*

<sup>69</sup> Brasil, 93 puntos; Trinidad y Tobago, 80; Barbados, 73; Costa Rica, 73; Jamaica, 73; Uruguay, 73; Chile, 67; Colombia, 67; Paraguay, 60; Ecuador, 53; Bahamas, 47; México, 40; Nicaragua, 40; Guayana, 33; Haití, 33; El Salvador, 33; República Dominicana, 27; Guatemala, 20; Panamá, 20; Suriname, 13; Bolivia, 7, y Honduras, 7.



**Cuadro 34. Índice de consistencia estructural, valoración de puntos críticos en las evaluaciones, 2004-2022**

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	N.º	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN			
			2004	2011	2015	2022
Coherencia estratégica	1	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden regularmente de prioridades y de orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es con frecuencia alto.	1	1	2	1
	6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	1	1	2	2
	26	La inversión en formación se realiza mediante planes con base en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	0	1	2	3
Consistencia directiva	32	Los directivos se responsabilizan y ejercen de manera adecuada sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	1	2	2	1
	33	Los servicios centrales responsables del sistema del servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	1	3	4	2
Consistencia de procesos	2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	1	2	2	2
	8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	1	2	3	2
	22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan según criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	0	1	2	1

El índice de consistencia estructural es el que más retrocedió desde la última evaluación (de 48 a 35 puntos). La pérdida equivale a casi todo el avance logrado entre 2011 y 2015, y lo ubica ahora por debajo del promedio regional (37),<sup>70</sup> siendo la causa central de la baja en el índice del servicio civil.

El menor rendimiento de la consistencia estructural se explica por impactos negativos en tres dimensiones. Una es la coherencia estratégica, por la mayor rigidez para planificar dotaciones (candados para las incorporaciones y las desvinculaciones) y por el estancamiento del proceso de tránsito al régimen del servicio civil (que en la evaluación anterior fue computado como un paso adelante en la revisión y en la fundamentación de las plantas de personal). Sin

<sup>70</sup> Chile, 68; Brasil, 60; Colombia, 55; Costa Rica, 55; Uruguay, 48; Ecuador, 45; Nicaragua, 45; El Salvador, 43; Paraguay, 43; Jamaica, 40; México, 40; República Dominicana, 40; Barbados, 33; Panamá, 33; Guatemala, 28; Trinidad y Tobago, 28; Honduras, 25; Bolivia, 23; Guyana, 18; Haití, 18; Suriname, 18, y Bahamas, 10.<sup>71</sup> Chile, 64; Brasil, 57; Uruguay, 53; Colombia, 46; Costa Rica, 46; Jamaica, 46; Barbados, 44; República Dominicana, 44; Paraguay, 40; México, 39; Ecuador, 33; Trinidad y Tobago, 33; Nicaragua, 29; El Salvador, 27; Guatemala, 27; Guyana, 26; Panamá, 24; Suriname, 16; Bolivia, 13; Haití, 13; Honduras, 11, y Bahamas, 7.

embargo, al mismo tiempo, la coherencia estratégica se benefició por las mejoras en la elaboración de los planes de desarrollo de personal.

La segunda dimensión es la consistencia directiva, muy afectada por la pérdida de protagonismo del CGP y, sobre todo, por el debilitamiento de SERVIR como ente rector del SAGRH y líder de la reforma.

La tercera dimensión es la consistencia de procesos, que se vio perjudicada por la imposibilidad de aplicar criterios racionales de clasificación y de jerarquización de puestos, así como también por la baja correspondencia entre la administración de los salarios y el diseño estructural de la planta de puestos de las entidades.

Todos estos puntos alteran aspectos centrales de la GRH, por lo que la agenda con vistas al futuro deberá contemplar acciones concretas para revertirlos.

#### **4.5. Capacidad funcional**

*Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo se forma por la suma de tres aspectos: a) competencia de los recursos humanos, que alude a la eficacia con que se aseguran niveles adecuados de cualificación profesional en el empleo público; b) eficacia incentivadora, que refleja el grado en el que las políticas y las prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio; c) flexibilidad, que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y a la puesta en marcha de innovaciones. La capacidad funcional se compone de 14 puntos críticos.*

**Cuadro 35. Índice de capacidad funcional, valoración de puntos críticos en las evaluaciones, 2004-2022**

CAPACIDAD FUNCIONAL	N.º	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN			
			2004	2011	2015	2022
<b>Competencia</b>	5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	2	2	3	3
	9	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.	0	2	2	2
	12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	1	2	2	2
	19	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.	1	1	1	1
	25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	0	1	3	3
<b>Eficiencia incentivadora</b>	16	La dirección define ordinariamente las pautas o estándares de rendimiento esperados de las personas, acordes con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución, por los que serán específicamente valorados.	1	1	2	2
	18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización y se contrasta con los estándares esperados.	1	2	2	3
	21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y el desarrollo de competencias.	1	1	1	1
	23	Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan con el rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	0	1	2	2
<b>Flexibilidad</b>	7	El diseño de los puestos obedece más a criterios de gestión 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 de acuerdo con las necesidades organizativas.	1	2	2	2
	13	Los mecanismos de movilidad, funcionales y geográficos permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	1	2	2	2
	15	Existe la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	1	1	2	1
	17	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.	1	1	1	1
	24	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.	0	1	1	1

El índice de capacidad funcional se mantuvo estable en 37 puntos desde la última evaluación en 2015, levemente por encima del promedio regional.<sup>71</sup> Solo se han modificado dos aspectos. Por un lado, se mejoró la capacidad incentivadora del sistema gracias a una mayor cobertura de la evaluación de desempeño y al diseño de nuevos lineamientos técnicos para el establecimiento de metas. Pero, a la vez, hubo un retroceso en la flexibilidad del sistema, ya que el fallo judicial a favor de la estabilidad de los contratos del régimen CAS y la suspensión de la desvinculación por desempeño deficiente generaron mayor rigidez para rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas.

El resto de los puntos críticos de mantuvo sin cambios y, por lo general, en valores bajos. En este sentido, se destacan la estructura de remuneraciones y las reglas de desarrollo profesional de mediano y largo plazo. Por lo tanto, a futuro es preciso abordar estos aspectos para aumentar la capacidad del servicio civil de influir positivamente en el comportamiento de los servidores civiles.

#### 4.6. Capacidad integradora

*Evalúa la eficacia con que el sistema del servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas y los intereses de los diferentes actores (dirección, empleados etc.), para incrementar el sentimiento de pertenencia y reducir la conflictividad. Se compone de cuatro puntos críticos.*

**Cuadro 36. Índice de capacidad integradora. Valoración de puntos críticos en las evaluaciones, 2004-2022**

ÍNDICE	N.º	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN			
			2004	2011	2015	2022
Capacidad integradora	28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0	1	1	1
	29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	0	1	2	2
	30	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	1	1	1	2
	31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por sus efectos o por la contundencia de los medios utilizados.	1	1	1	0

El índice de capacidad integradora se mantuvo en 25 puntos desde 2015. Es el más bajo de los cinco índices específicos, con un rendimiento que se ubica diez puntos por debajo del promedio regional.<sup>72</sup>

Pese a no registrar cambios en la puntuación del índice, se pueden destacar dos situaciones vinculadas a la capacidad de agregación de intereses. Por un lado, la acción de los sindicatos

<sup>71</sup> Chile, 64; Brasil, 57; Uruguay, 53; Colombia, 46; Costa Rica, 46; Jamaica, 46; Barbados, 44; República Dominicana, 44; Paraguay, 40; México, 39; Ecuador, 33; Trinidad y Tobago, 33; Nicaragua, 29; El Salvador, 27; Guatemala, 27; Guyana, 26; Panamá, 24; Suriname, 16; Bolivia, 13; Haití, 13; Honduras, 11, y Bahamas, 7.

<sup>72</sup> República Dominicana, 60; Brasil, 55; Chile, 50; Jamaica, 50; Costa Rica, 45; México, 45; Bahamas, 40; Colombia, 40; El Salvador, 40; Uruguay, 40; Ecuador, 35; Panamá, 35; Bolivia, 30; Guyana, 30; Haití, 30; Suriname, 30; Trinidad y Tobago, 30; Nicaragua, 25; Barbados, 20; Guatemala, 20; Paraguay, 20, y Honduras, 10.

ha generado algunos efectos perjudiciales para la reforma, por ejemplo, la oposición a su implementación y la incidencia de alto nivel para lograr la estabilidad de los contratos del régimen CAS. Sin embargo, en el último año, SERVIR ha logrado participar de la mesa de diálogo de las centrales sindicales, lo que desembocó en un acuerdo en torno al reglamento de la Ley de Negociación Colectiva. Este hecho es un antecedente importante que puede ser útil para continuar las conversaciones, acercar posiciones y favorecer la implementación de la reforma, que en el interior de la administración pública puede ser complementado con el desarrollo de estrategias de clima laboral, comunicación interna y gestión del cambio.

## 5. Conclusiones

Tras el inicio de la reforma en 2008, la aprobación de la Ley 30057 en 2013 representó un punto de inflexión y un desafío. Había llegado el momento de implementar la ley y, como primer paso, eso suponía el tránsito de las entidades al nuevo régimen y el posterior pasaje de los servidores civiles por medio de concursos. Esto permitiría reordenar el servicio civil, reforzar el mérito como atributo central y profesionalizarlo conforme a las nuevas reglas e incentivos.

El informe elaborado por el BID en 2015 reflejaba con optimismo este desafío, inserto en un contexto que alineaba la voluntad política con la oportunidad económica (superávit fiscal) y técnica (ley aprobada y primeros diseños de instrumentos de gestión).

Sin embargo, la implementación de la ley comenzó enseguida a mostrar dificultades, y el proceso de tránsito se estancó al poco tiempo de haber comenzado. Se combinaron diferentes factores. Por un lado, a las entidades les resultó difícil seguir la ruta diseñada para el tránsito y cumplir con todos sus requisitos técnicos. Eso empezó a generar una resistencia adicional en las autoridades de las entidades, para quienes la nueva ley abría un margen de incertidumbre técnica y política. Algo similar ocurrió con los representantes sindicales y con los propios servidores públicos, quienes veían en las nuevas reglas de acceso, gestión del rendimiento y remuneraciones un conjunto de potenciales amenazas a la estabilidad y al salario. Como telón de fondo, pero favoreciendo varias de estas dinámicas, Perú perdió, a fines de 2015, el superávit fiscal logrado años atrás, y la asunción de un nuevo gobierno en 2016 significó un relegamiento de la reforma en la agenda de prioridades presidenciales, que se repitió en los siguientes gobiernos hasta la actualidad.

Entre 2016 y 2022, SERVIR intentó continuar con la reforma en los términos iniciales y avanzó con nuevas directivas para fortalecer algunos subsistemas del SAGRH. Esto permitió, por ejemplo, aumentar significativamente la cantidad de servidores civiles capacitados, que siguieron planes de desarrollo individuales (que cobraron impulso por la modalidad de formación remota en el marco de la pandemia), mejorar la cantidad de entidades que aplican la evaluación de desempeño y establecer nuevas reglas para fortalecer la idoneidad en los puestos directivos de confianza (aún no implementadas). En 2019 y 2021, con la evidencia clara de que el tránsito no progresaba, se simplificaron algunos requisitos.

Sin embargo, también hubo malas noticias. En primer lugar, se mantuvieron o profundizaron dinámicas negativas para la calidad del servicio civil. Por ejemplo, se incrementó la rigidez de las dotaciones de personal (a partir de la Ley 31131 y por la continuidad de los denominados

CAS COVID), no se logró fortalecer el mérito en el acceso de los servidores civiles (por los pocos requisitos obligatorios para incorporar personal CAS y por los escasos concursos LSC) y continuaron las distorsiones del sistema salarial (producto de la multiplicidad de regímenes). A esto se suma que aproximadamente el 70% de los servidores civiles del sector administrativo (DL 728 y CAS) no disponen de mecanismos previsibles para hacer carrera profesional, y la disponibilidad de información oportuna para la toma de decisiones en GRH sigue siendo muy limitada. La tenue implementación de la reforma impidió comenzar a revertir algunas de estas dinámicas, para las cuales la Ley 30057 y las directivas de SERVIR podrían ofrecer algunas respuestas.

En segundo lugar, se retrocedió en aspectos que venían siendo fortalezas de la reforma del servicio civil peruano iniciada en 2008. Se pueden destacar aquí dos hechos de alto impacto. Uno es que el CGP, por diferentes motivos, fue perdiendo el protagonismo que llegó a tener como laboratorio de profesionalización de la función directiva en los tres niveles de gobierno. El otro es que la propia SERVIR paulatinamente fue perdiendo capital político como rector del sistema y líder de la reforma (incluso con cuestionamientos a su jerarquía institucional y adscripción), lo que ayudó a espiralizar las dinámicas negativas y dificultó la apertura de caminos productivos para retomar el ritmo de la reforma.

En este contexto, en abril de 2022 una novedad importante fue la conformación de la Comisión Multisectorial (Resolución Suprema 124-2022-PCM). La comisión nació con tres objetivos: evaluar el proceso de implementación de la reforma, proponer acciones para acelerarla y fortalecer a SERVIR como rector del sistema. Tras 60 días de trabajo, la comisión emitió un informe en el que señaló la debilidad en la rectoría de SERVIR, el bajo nivel de avance del tránsito, problemas en los procesos priorizados del SAGRH e inadecuada organización y administración de los gerentes públicos. Ante ello, elaboró un conjunto de recomendaciones (Comisión Multisectorial, 2022).

Todo esto indica que, a diferencia de lo reflejado en el informe de 2015, la perspectiva es ahora menos optimista. En aquel momento, existía una expectativa promisoriosa de implementación de las reglas sistematizadas en la Ley 30057 y de los instrumentos elaborados por SERVIR para gestionar los procesos, en un contexto político y económico que acompañaba. En cambio, ahora el horizonte es mucho más desafiante, tanto en lo político como en lo económico y técnico. Sin embargo, este escenario también puede ser visto como una oportunidad para retomar el sendero de la reforma iniciado en 2008. Las recomendaciones desarrolladas en la siguiente sección, algunas de las cuales coinciden con las propuestas de la Comisión Multisectorial, ofrecen una hoja de ruta operativa para avanzar en dos sentidos.

El primer conjunto de alternativas busca mejorar el ritmo de tránsito al régimen del servicio civil. Este camino, cabe destacar, tiene beneficios, pero también costos. Entre las ventajas, se pueden mencionar las siguientes: i) nuevas incorporaciones a la administración pública mediante concursos abiertos y en función de los méritos personales, que permitirían sumar idoneidad y fortalecer las capacidades de gestión; ii) reducción del costo laboral en el mediano plazo a medida que los servidores civiles jubilados sean reemplazados por plazas con costos laborales más bajos en el nuevo régimen, y iii) impacto positivo en el crecimiento económico gracias a la mejora en las capacidades burocráticas. Los costos, por su parte, serían de índole fiscal como producto de: i) salarios en promedio más altos respecto a los de los otros

regímenes; ii) el incremento en el costo salarial global por el tránsito voluntario de los servidores civiles, cuyo cambio de régimen signifique una mejora en su remuneración, y iii) la posible generación de un efecto espejo en la dotación de personal como resultado de un concurso ganado por una persona externa a la administración y sin la posibilidad de desvincular al ocupante anterior de la plaza (haya decidido o no participar del concurso). Con todo, cabe señalar que el *statu quo* es una opción con costos de mediano y largo plazo más altos para la administración y la calidad de la gestión pública.

El segundo conjunto de recomendaciones apunta a potenciar las fortalezas en la gestión del SAGRH y a cerrar las brechas en aquellos subsistemas más débiles. Abordar estos aspectos permitiría promover los beneficios de la reforma y mejorar las capacidades del servicio civil.

## 6. Recomendaciones

El diagnóstico presentado en las secciones anteriores, así como las conclusiones de la Comisión Multisectorial, muestran que la reforma del servicio civil peruano está ante una serie de retos. En este contexto, a continuación, se presentan dos grupos de recomendaciones para abordar los desafíos centrales a los que se enfrenta la gestión del servicio civil.

### a) Alternativas para acelerar el tránsito al régimen de la Ley 30057

Aun con sus dificultades de implementación y costos potenciales, la reforma tiene beneficios agregados de mediano y largo plazo que la colocan como una mejor opción en comparación con la situación actual, ya que permitiría cerrar brechas hoy presentes en la gestión del servicio civil. Por ello, las siguientes alternativas tienen como finalidad reimpulsar el proceso de tránsito que permita la aplicación de la Ley 30057 a un conjunto creciente de entidades y servidores civiles:

1) Reducir los requisitos técnicos del tránsito. En línea con lo señalado por la Comisión Multisectorial y con las iniciativas de SERVIR en los últimos años, el objetivo de esta alternativa es remover el obstáculo metodológico que han enfrentado las entidades para atravesar la fase 1 del tránsito. Para ello, podría ser conveniente reducir los requisitos actuales (documentos previos, inventario de cargos, determinación de dotación, manual de perfiles de puestos, y cuadro de puesto de la entidad) a solamente la presentación del cuadro de puesto. Esto permitiría realizar el tránsito con la información básica fundamental, dejando para una instancia posterior la formulación de los demás instrumentos.

2) Acelerar el tránsito en las entidades priorizadas. El propósito de esta sugerencia es que las entidades y los servidores puedan ir avanzando, de manera acelerada y con el apoyo de SERVIR, hacia la implementación de un servicio civil que garantice mérito e idoneidad, pero, sobre todo, que ayude a la conformación de una carrera que permita la atracción, el desarrollo y la retención del talento. Para ello, se busca que, de manera estratégica, este proceso cuente con metas claras y alcanzables, que logren medir el nivel de avance y realizar los ajustes que se requieran. Para llevar a cabo esta alternativa, se contemplan criterios de situación organizacional, antigüedad de creación, impacto sobre las prioridades del país (reactivación económica, entrega

directa de servicios al ciudadano, etc.). Esta recomendación requiere que SERVIR participe progresivamente en la elaboración y en la aprobación de instrumentos de gestión de las entidades seleccionadas. Asimismo, es necesario garantizar los incrementos presupuestales necesarios para que las entidades puedan implementar el tránsito de los servidores. Esta señal positiva incentivaría el proceso en las organizaciones restantes.

3) Ofrecer asistencia técnica a las entidades avanzadas en el procedimiento y compromiso de desarrollo. Con el fin de aprovechar el trabajo realizado hasta el momento, sería útil que SERVIR brindara asistencia técnica directa a aquellas entidades que se encuentran cerca de completar la fase 1 de la ruta. Además, se requiere que los organismos públicos y los actores vinculados con esta iniciativa mantengan el compromiso con su implementación y viabilidad.

Como complemento a las alternativas para acelerar el tránsito y poner en funcionamiento la reforma, se recomienda lo siguiente:

4) Adoptar medidas de mayor control fiscal en los otros regímenes laborales. Dado que las entidades que transitan a la Ley 30057 tienen un techo de incremento presupuestario del 15% y los otros regímenes tuvieron restricciones esporádicas y mucho menos exigentes, introducir medidas de control fiscal en estos últimos permitiría incentivar el tránsito a la Ley 30057 por sobre otros regímenes que no garantizan estándares de calidad de GRH y que, en los últimos años, compitieron con el sistema del servicio civil como mecanismo de incorporación a la administración pública. Esta decisión implicaría que el proceso de asignación presupuestaria y la planificación de las dotaciones contemple no solamente al régimen del servicio civil, sino también a los restantes. Los recursos ahorrados en los demás regímenes podrían ser reasignados al financiamiento del tránsito de los servidores civiles a través de concursos de mérito.

5) Diseñar un programa de retiro voluntario. Se recomienda explorar la estructuración de un programa de retiro para servidores civiles seleccionados por edad y pertenecientes a entidades transitadas que no hayan ganado el concurso abierto. La propuesta ayudaría a darle mayor viabilidad fiscal a la reforma (atenuando el costo generado por el efecto espejo) y, por ende, a mejorar la calidad de talento humano en el sector público. Debido a las experiencias pasadas en Perú con relación a este tipo de iniciativas, el programa se deberá planificar cuidadosamente según la normativa vigente y protegiendo los derechos de los servidores.

## **b) Herramientas de gestión de recursos humanos**

Las siguientes recomendaciones apuntan a mejorar aspectos que son clave en la gestión de recursos humanos y en el aprovechamiento de las potencialidades y los beneficios de la reforma.



6) Crear un sistema integrado de gestión de los recursos humanos. De acuerdo con las prácticas internacionales,<sup>73</sup> y para cubrir la brecha de información que tiene hoy SERVIR para ejercer su rol de rectoría ( que ya fue señalada en las dos últimas evaluaciones), se recomienda el diseño y la implementación de un sistema de gestión integrada de los recursos humanos. Esto permitirá fortalecer las capacidades rectoras de SERVIR sobre el SAGRH, entre ellas la de supervisión y transparencia, mediante un observatorio robusto del servicio civil. El plan debería contemplar:

- i) Modelo técnico, sistemas complementarios y conexos, y expediente digital.
- ii) Módulos integrados para la gestión de los subsistemas de GRH, como mínimo los siguientes:
  - Planificación de dotaciones: disponibilidades cuantitativas y perfil de la planta de servidores civiles en todos los regímenes de vinculación con el Estado.
  - Organización del trabajo: información de estructura de puestos (CPE, CAP, etc.) y descripción de puestos.
  - Gestión del empleo: módulo específico para la gestión de todo el ciclo de reclutamiento y selección (diseño evolutivo de Talento Perú, especialmente importante para concursos abiertos y ágiles en un contexto de transformación digital)<sup>74</sup>, así como también de la movilidad (geográfica y funcional) y las desvinculaciones.
  - Gestión del rendimiento: información sobre planificación, seguimiento y evaluación de objetivos y metas de desempeño.
  - Gestión de la compensación: información de salarios y compensaciones no monetarias por régimen de vinculación con el Estado, nivel y puesto tipo.
  - Gestión del desarrollo: integración de las funcionalidades del SISCA y de Capacita+, así como también de los concursos transversales de ascenso en la carrera.
  - Gestión de las relaciones humanas y sociales: información de diagnóstico y planes de mejora del clima laboral, la comunicación interna y las relaciones laborales.

---

<sup>73</sup> Por ejemplo, el Programa de Fortalecimiento de la Gestión del Servicio Civil de la República Dominicana (DR-L1142), implementado con apoyo del BID, incluye la optimización de la infraestructura y soluciones tecnológicas del ministerio de Administración Pública y, específicamente, el diseño y la puesta en práctica de un sistema integrado de información del servicio civil.

<sup>74</sup> En línea con las buenas prácticas regionales de virtualizar el proceso de reclutamiento y selección. En este desarrollo está avanzando actualmente Uruguay y Paraguay.

- Gobernanza y operación de la gestión de recursos humanos: información de los diagnósticos de conocimiento y encuestas a las ORH.

iii) Levantamiento o diseño de procesos por subsistema de GRH para lograr una mayor eficacia y eficiencia operativa.

iv) Asistencia técnica y capacitación a las ORH para obtener una mejor asimilación y operación del nuevo sistema.

v) Herramientas para apoyar la toma de decisiones y optimizar de la calidad, los estándares y la carga de los datos (diagnóstico de calidad, depuración, extracción, transformación), que aseguren coherencia y la migración desde las bases actuales al nuevo sistema.

vi) Estándares de interoperabilidad para el intercambio de información entre SERVIR y otras entidades rectoras, en especial el MEF (SIAF y AIRHSP) y el MTPE (Planilla Electrónica).

7) Gestión del rendimiento. Se sugiere brindar herramientas a las entidades para implementar la gestión del rendimiento en el segmento directivo (como se mencionó antes, priorizado el tránsito a la Ley 30057), y así ayudar a obtener una mejor alineación con los objetivos y las metas institucionales.

8) Compensaciones. Tal como lo expresa la Comisión Multisectorial, se propone actualizar el reglamento de compensaciones del régimen del servicio civil con el objetivo de mejorar su coherencia estratégica. Para esto sería necesario revisar la metodología y los criterios de valorización de puestos (en especial, la valorización principal), tal como en la actualidad lo están llevando a cabo algunos países de la región, de manera que la remuneración refleje la complejidad y la responsabilidad de la función.<sup>75</sup>

9) Gestión del desarrollo. Aprovechando el crecimiento de la ENAP y la implementación de nuevos instrumentos de gestión (SISCA, Capacita+), se recomienda articular la oferta de capacitación con las líneas de carrera para los servidores civiles a medida que se vayan poniendo en funcionamiento los mecanismos de progresión profesional. Este enfoque, además, permitiría visibilizar uno de los principales incentivos al tránsito que tienen los servidores civiles.

10) Transformación digital. Se recomienda realizar reformas normativas dar curso a iniciativas específicas para captar y retener talento digital, así como también incrementar las capacidades digitales de los servidores civiles. Para ello, en línea con las buenas prácticas internacionales, se podría crear un programa especial de atracción, retención flexible y dinámica de talento digital, en coordinación con actores

---

<sup>75</sup> Uruguay, Costa Rica y Paraguay realizaron o están realizando, con el apoyo técnico del BID, un proceso de descripción y valoración de los puestos de trabajo, y el posterior ordenamiento en una escala salarial única. Esto permite contar con un sistema de remuneraciones estratégicamente coherente que garantiza la equidad vertical y horizontal de los salarios.

del sector privado y del sistema universitario. Asimismo, se sugiere poner en marcha programas de capacitación en habilidades digitales que consideren el tipo de formación que necesita cada puesto, y ejecutarlos a través de la modalidad remota, aprovechando el desarrollo que ha logrado esta metodología en los últimos años.

11) Relaciones humanas y sociales. Tomando como base las nuevas directivas emitidas por SERVIR, se recomienda implementar estrategias sostenidas de clima laboral y comunicación interna, que resultan clave, entre otras cosas, para la gestión del cambio que requiere la reforma.

12) Organización de la función de recursos humanos. Como recomendación transversal, se propone elaborar un plan de capacitación para el personal de las ORH y de SERVIR en la puesta en marcha de los subsistemas de GRH, que abarque, en especial, aquellos puntos referidos en las sugerencias anteriores. En el caso de SERVIR, será clave fortalecer la planificación, la organización del trabajo, la gestión de las compensaciones y el liderazgo del proceso de tránsito. La permanencia dentro del centro de gobierno (PCM) es importante para obtener un mayor impacto de estas competencias fortalecidas. Por su parte, las ORH necesitan sumar técnicas para ejecutar los concursos de ingreso y los transversales, gestionar el rendimiento, activar capacitaciones diversas y estrategias de clima laboral, comunicación interna y gestión del cambio.

## 7. Indicadores

### a) Proporción de designación política

#### 1. Tasa de designaciones políticas en la administración estatal

I. Total de cargos que prevén designación política en la administración estatal.	33.198	
II. Total de cargos administrativos de la administración central nacional.	663.970	
<b>I y II</b>	<b>5%</b>	

Fuente: MTPE-PLAME (2021).

### b) Peso fiscal del empleo

#### 2. Nómina salarial del gobierno central, producto interno bruto o indicador equivalente

I. Gastos en personal de la administración central.	S/61.346.471.411	
II. PIB.	S/866.342.000.000	
<b>I y II</b>	<b>7,1%</b>	

Fuente: MEF, Consulta Amigable (2021); INEI (2021).

### c) Incentivos

### 3. Comprensión vertical de los salarios

	<b>DL 276</b>	<b>DL 728</b>	<b>DL 1057</b>	<b>Ley 30057</b>	
I. Salario mensual de la máxima categoría.	S/19.811 US\$5.079	S/30.766 US\$7.888	S/15.643 US\$4.011	S/34.286 US\$8.791	
II. Salario mensual de la categoría mínima.	S/901 US\$231	S/1.030 US\$264	S/973 US\$249	S/1.135 US\$291	
<b>I y II</b>	<b>21,98</b>	<b>14,26</b>	<b>16,07</b>	<b>30,20</b>	

Fuente: MTPE-Planilla Electrónica (2020), base de datos de diciembre de 2021 cruzada con información de las entidades. Tipo de cambio: 3,9.

### 4. Salario gubernamental promedio del gobierno central, producto interno bruto per cápita

I. Salario promedio mensual de la administración central.	S/3.551	
II. PIB per cápita (mensual).	S/1.800	
<b>I y II</b>	<b>+97%</b>	

Fuente: MTPE-Planilla Electrónica (2020), base de datos de diciembre de 2020; INEI (2020).

### 5. Salario gubernamental promedio del sector público y salario promedio del sector privado

I. Salario mensual promedio administración central.	S/3.551 US\$986	
II. Salario mensual promedio del sector privado.	S/2.477 US\$688	
<b>I y II</b>	<b>+43%</b>	

Fuente: MTPE-Planilla Electrónica (2020), base de datos de diciembre de 2020. Tipo de cambio: 3,6.

#### d) Dotación de personal

### 6. Número total de empleados públicos en el sector público, población total

I. Número total de empleados públicos en la administración pública (tres niveles de gobierno).	1.489.349	
II. Población total.	33.035.304	
<b>I y II</b>	<b>4,5%</b>	

Fuente: MTPE-PLAME (2021); INEI (estimaciones y proyecciones de población nacional 1950 – 2070, boletín de análisis (2021).

## 7. Gasto público total del gobierno central y número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la administración pública.	S/224.348.374.983 US\$57.525.224.355	
II. Número total de empleados públicos de la administración central.	663.970	
<b>I y II</b>	<b>S/337.889</b>	

Fuente: MEF Consulta Amigable (2021), MTPE - PLAME (2021). Tipo de cambio: 3,9.

## 8. Fuentes de información

### 8.1. Referencias bibliográficas

Acemoglu D., S. Johnson y J. Robinson. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5): 1369-1401. Pittsburgh, PA: American Economic Association. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.91.5.1369>.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2021. Proyecto de Mejoramiento de la Administración Financiera del Sector Público a través de la Transformación Digital. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/66/IADB-PE-L1266.pdf>.

Cai, H., Y. Chen, H. Fang y L. Zhou. 2009. Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment. Cambridge, MA: NBER. Disponible en: [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w15396/w15396.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15396/w15396.pdf).

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y Naciones Unidas. 2003. Carta Iberoamericana de la Función Pública. Santa Cruz de la Sierra: CLAD y Naciones Unidas. Disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>.

Comisión Multisectorial. 2022. Resolución Suprema 124-2022-PCM. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/2929438-124-2022-pcm>.

Corrales Angulo, A. 2010. La influencia de la alta dirección pública de Chile en el cuerpo de gerentes públicos de Perú. Ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santo Domingo: CLAD.

-----, 2014a. Balance de la experiencia del cuerpo de gerentes públicos de Perú. Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Quito: CLAD.

- 2014b. La nueva ley del servicio civil y el desafío de los directivos en la reforma del servicio civil peruano. Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Quito: CLAD.
- 2014c. Meritocracia para la gerencia pública. A propósito de la regulación del nivel directivo de la Ley del Servicio Civil. *Gestión Pública & Control*, 1. Lima: GP&C.
- Cortázar, J. C. 2014. Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil. Nota técnica. Washington D.C.: BID.
- 2021. El pálido reflejo del pensar. De cómo la reforma del servicio civil peruano ha llegado al borde del colapso. Disponible en: <http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2021/03/De-como-la-reforma-del-servicio-civil-ha-llegado-al-borde-del-colapso.pdf>.
- Cortázar, J. C., M. Lafuente y M. Sanginés. 2014. *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina y el Caribe (2004-13)*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf).
- Dahlström C., V. Lapuente y J. Teorell. 2012. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65 (3): 656-668. Londres: Sage Publications. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/41635262>.
- Dollar, D. y A. Kraay. 2003. *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dumas, V. y M. Lafuente. 2016. Gestión de recursos humanos en el Estado: cómo lograr mejores resultados en salud y educación. En: J. Prat y J. Beverinotti (eds.), *Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana 2007-2013*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Una-mirada-al-gasto-social-en-Centroam%C3%A9rica-Panam%C3%A1-y-Rep%C3%BAblica-Dominicana-2007-2013.pdf>.
- Echebarría, K., F. Longo, M. Iacoviello, L. Zuyanic, A.L. Rodríguez Gusta, M. Iturburu e I. De la Cruz Orozco. 2006. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/informe-sobre-la-situacion-del-servicio-civil-en-america-latina>.
- Evans P. y J. Rauch. 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. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2657374?origin=JSTOR-pdf>.
- Hasnain, Z., N. Manning y J. Pierskalla. 2012. Performance-related Pay in the Public Sector. A Review of Theory and Evidence. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6046/WPS6043.pdf?sequence=1>.
- Henderson, J., D. Hulme, H. Jalilian y R. Phillips. 2003. Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction, *SSRN Electronic Journal*. ResearchGate.

- Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/228124094\\_Bureaucratic\\_Effects\\_'Weberian'\\_State\\_Structures\\_and\\_Poverty\\_Reduction](https://www.researchgate.net/publication/228124094_Bureaucratic_Effects_'Weberian'_State_Structures_and_Poverty_Reduction).
- Iacoviello, M. 2015. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13798/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-peru>.
- Iacoviello, M., M. Llano y L. Strazza. 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: 45-82. Caracas: CLAD.
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7(3): 207-227. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x>.
- Lira, L. 2013. Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública en la gestión hospitalaria: Un análisis empírico. Santiago de Chile: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Disponible en: <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/268>.
- Longo, F. 2004. Mérito y Flexibilidad. *La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Longo, F. y M. Iacoviello. 2010. Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina. Buenos Aires: CLAD.
- Mauro, P. 1995. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3): 681-712.
- Maxfield, S. y B. Schneider. 1997. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Naranjo, S., M. Chudnovsky, L. Strazza, E. Mosqueira y C. Castañeda. 2022. Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)-BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2020. *Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe*. París: OCDE. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020\\_1256b68d-es](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020_1256b68d-es).
- ONU Mujeres. 2021. Towards parity and inclusive participation in Latin America and the Caribbean. Regional overview and contributions to CSW6. Nueva York, NY: ONU Mujeres. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/en/digiteca/publicaciones/2021/02/panorama-regional-y-aportes-csw65>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y la Universidad de Pittsburg. 2021. Gender Equality in Public Administration. Global Report on Gender Equality in Public Administration. Nueva York, NY: PNUD. Disponible en: <https://www.undp.org/publications/global-report-gender-equality-public-administration>.

- Porrúa, M., M. Lafuente, B. Roseth, L. Ripani, E. Mosqueira, A. Reyes, J. Fuenzalida et al. 2021. *Transformación digital y empleo público. El futuro del trabajo del gobierno*. Washington, D. C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/transformacion-digital-y-empleo-publico-el-futuro-del-trabajo-del-gobierno>.
- Rodríguez Serrano, L. 2019. Resultados del censo y diagnóstico de conocimientos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Informe de análisis de resultados OS 2694.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9 (2): 131-165.
- Rojas García, A. 2015. Políticas de reclutamiento y selección de personal. Lima.
- Sacks, A. 2010. Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government. Washington, D.C.: Banco Mundial. Documento inédito.
- SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil). 2022a. Informe sobre las características del servicio civil peruano 2021. Lima: SERVIR. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2916882/Caracter%C3%ADsticas%20del%20Servicio%20Civil%20Peruano%202021.pdf>.
- . 2022b. La Mujer en el Servicio Civil Peruano. Lima: SERVIR. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/2798711-la-mujer-en-el-servicio-civil-peruano-2022>.
- . 2022c. Informe sobre la implementación del sistema de recursos humanos, la reforma del servicio civil y agenda estratégica. Lima: SERVIR.
- Van de Walle S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert. 2005. Annex: Data on Trust in the Public Sector. Documento para la reunión ministerial de la OCDE Strengthening Trust in Government. París: OCDE.

## 8.2. Marco legal y normativo

- Ley 27658/2002. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado que declara al Estado peruano en proceso de modernización.
- Ley 28175/2004. Ley Marco del Empleo Público.
- Ley 30057/2013 del Servicio Civil.
- Ley 31131/2021 que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.
- Ley 31188/2021 de negociación colectiva en el sector estatal.
- Ley 31419/2022 que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y el ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción.
- Decreto Legislativo 276 que dicta la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Legislativo 728 por el que se sanciona la Ley de Fomento del Empleo.
- Decreto Legislativo 1023 que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Decreto Legislativo 1024 que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos.



- Decreto Legislativo 1025 que reglamenta las normas de capacitación y rendimiento para el sector público.
- Decreto Legislativo 1026 por el cual se regula el régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral.
- Decreto Legislativo 1057 que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
- Decreto Supremo 075-2008-PCM que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo 1057.
- Decreto Supremo 030-2009-PCM que aprueba el reglamento del régimen laboral de los gerentes públicos).
- Decreto Supremo 008-2010-PCM que aprueba el reglamento del Tribunal del Servicio Civil.
- Decreto Supremo 009-2010-PCM que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo 1025.
- Decreto Supremo 079-2012-PCM que crea la Escuela Nacional de Administración Pública.
- Decreto Supremo 004-2013-PCM que aprueba la política nacional de modernización de la gestión pública).
- Decreto Supremo 040-2014-PCM que aprueba el reglamento general de la Ley 30057 del Servicio Civil.
- Decreto Supremo 041-2014-PCM por el cual se aprueba el reglamento del régimen especial para los gobiernos locales.
- Decreto Supremo 138-2014-EF que establece el reglamento de compensaciones de la Ley 30057 del Servicio Civil).
- Decreto Supremo 008-2022-PCM que regula los lineamientos para la implementación de la Ley 31188 de Negociación Colectiva en el Sector Estatal).
- Decreto de Urgencia 029/2020 que establece medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa, y otras medidas para la reducción del impacto de la COVID-19 en la economía peruana.
- Decreto de Urgencia 039/2020 por el cual se aprueban medidas complementarias para el sector de la salud en el marco de la emergencia sanitaria por los efectos de la enfermedad del coronavirus.
- Decreto de Urgencia 083-2021 que reglamenta medidas extraordinarias para el fortalecimiento de la disponibilidad de recursos humanos ante la emergencia sanitaria de la COVID-19.
- Resolución 004-2016-SERVIR-PE por la cual se crean las familias de puestos y roles y el manual de puestos tipo aplicables al régimen del servicio civil).
- Resolución 141-2016-SERVIR-PE que aprueba las normas para la gestión del proceso de capacitación.
- Resolución 299-2017-SERVIR-PE que crea la guía para evaluar la capacitación.
- Resolución 001-2021 que establece lineamientos para el tránsito).
- Resolución 002-2021 que norma la determinación de dotación).
- Resolución 003-2021 por la que se establece la elaboración del Cuadro de Puestos de la Entidad.

### 8.3. Entrevistas

Las entrevistas fueron realizadas entre diciembre de 2021 y marzo de 2022.

Nombre y apellido	Cargo	Institución
Janeyri Boyer	Presidenta Ejecutiva	SERVIR
Abel Mellado	Ejecutivo de Políticas del Servicio Civil	
Cintha Díaz	Especialista de Políticas Públicas	
Janet Salas	Ejecutiva de Planeamiento y Presupuesto	
Santiago Mercado	Especialista de Planeamiento - Profesional 1	
Gladys Ferreira	Ejecutiva de Selección y Desarrollo de Directivos Públicos	
Rocío Pérez	Coordinadora de Desarrollo de Herramientas de Recursos Humanos	
Silvia Letona	Analista de Seguimiento y Monitoreo	
Gonzalo Galíndez	Ejecutivo de Gestión del Rendimiento	
Francisca Talledo	Especialista de Estudios	
Magdalena Valeriano	Analista de Políticas Públicas y Económicas	
Betsy Rosas	Ejecutiva de Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos	
Carolina Ruiz Torres	Gestor de Desarrollo de Cursos	
Erika Burger	Especialista del Programa Académico de Formación	
Maribel Valdez	Especialista en la GDSRH	
Liliana Andamayo	Analista de Seguridad y Salud en el Trabajo	
Andrea Serrano	Analista de Políticas Públicas y Gestión	
Mirian Pérez Jurado	Ejecutiva de Resolución de Controversias	
Luis Gonzalo Cornejo Medina	Director ORH	PRODUCE
Darío Nemecio Armas Caso	Especialista en Gestión De Rendimiento y Tránsito	PRODUCE
Marco Antonio Ortega Matute	Ejecutivo de la Unidad RRHH	DEVIDA
Karina Yodell Cabezas Acha	Jefa ORH	SUNEDU
Carlos Ricardo Wong Velarde	Director ORH	SENAMHI
Ruth Sosa Ronceros	Jefa Unidad de Administración de Personal	APCI
Juan Carlos Castro Pinto	Jefe ORH	MINAM
Elizabeth Salvador Rosales	Directora General ORH	MIDAGRI
María Perla Cabrejos	Jefa ORH	MINEM
Flor Condori Quispe	Analista en Gestión RRHH	MINEM
Patricia López Ruiz	Coordinadora RRHH	PERÚ COMPRAS
Jeanette Trujillo Bravo	Jefa ORH	SERVIR
Giancarlo Martínez Panduro	Director ORH	MEF
Fiorella Gotelli Meléndez	Jefa ORH	MINJUSDH
Jorge Varillas Chacaltana	Director ORH	SERFOR

Kitty Trinidad	Secretaria General	MEF
Juan Carlos Cortés	Secretario General Expresidente Ejecutivo	Junta Nacional de Justicia SERVIR
Carlos Oliva Neyra	Exministro	MEF
Alexandra Ames	Jefa del Observatorio de Políticas Públicas	Universidad del Pacífico
Andrés Corrales Angulo	Exgerente de Desarrollo de la Gerencia Pública	SERVIR
Alan Díaz Balcazar	Coordinador	CAS Nunca Más
Andrés Vicente Acosta Burga	Docente universitario	Exdirector del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN)