

La gestión pública al servicio de la ciudadanía

Guiselle Romero entrevista
a Juan Carlos Cortés

El objetivo de esta entrevista es conocer a uno de los actores más importantes de la reforma del servicio civil que se viene desarrollando en el país: Juan Carlos Cortés Carcelén, actual Presidente Ejecutivo del Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), y conversar con él tanto sobre su experiencia en la gestión pública como sobre la reforma en ciernes, sus avances y desafíos de cara al próximo proceso electoral y cambio de gobierno.

Juan Carlos Cortés Carcelén es abogado de la PUCP y candidato a Master en Derecho Constitucional por la misma casa de estudios. Dentro de su trayectoria profesional destaca su labor como docente ordinario de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Presidente de la organización no gubernamental Ciudadanos al Día, socio del Estudio Gonzales & Asociados, miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, docente de la Academia de la Magistratura y árbitro de la Cámara de Conciliación y Arbitraje de la SEPS. En adición, ha sido consultor externo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Trayectoria académica y profesional

Juan Carlos, ¿cómo decides hacer el paso desde el derecho a la gestión pública?

Sigo siendo profesor de la universidad dictando el curso de derecho laboral especial -que es derecho individual- y adicionalmente sigo leyendo y escribiendo, sobre todo sobre temas de derecho laboral. Ahora, en SERVIR, veo lo que es derecho laboral público y la gestión pública propiamente, algo que siempre me ha gustado.

Has estado, digamos, entre ambos mundos.

En realidad, en general, mi vida es varios mundos a la vez. Y eso es muy importante, porque me hace tener diferentes perspectivas sobre un determinado tema. En SERVIR, precisamente, lo que me ha ayudado mucho es tener esas diferentes miradas.

Antes de asumir la presidencia de SERVIR tuviste un paso por Ciudadanos al Día, una ONG que promueve buenas prácticas en la gestión pública. ¿Cuánto tiempo estuviste ahí?

Bueno, Beatriz Boza, Caroline Gibu y yo creamos informalmente la ONG en el año 2001. Estuve ahí hasta que entré a SERVIR en el 2012.

¿Qué fue lo que los motivó a crear Ciudadanos al Día?

Fueron muchas cosas. Beatriz salía de la gestión pública, en ese momento del gobierno de transición en el que se había desempeñado como Jefa de Gabinete del Ministerio de Economía y Finanzas. Yo salía de una experiencia de un estudio de abogados, más rígido en varios aspectos. Ambos, habíamos estado de alguna manera relacionados con la gestión pública. Entonces, luego de varios meses de reflexiones salió la propuesta de crear Ciudadanos al Día (CaD). La definición del nombre, del modelo de la ONG y de las actividades que llevaríamos a cabo fue un proceso que duró también varios meses. Algo que caracterizó siempre, y caracteriza aún, a Ciudadanos al Día es justamente que todo es muy analizado y pensado.

¿Qué problemática buscaban resolver al crear Ciudadanos al Día?

El tema era qué podíamos hacer desde la ciudadanía por la mejora de la gestión pública. Así, empezamos haciendo informes, algunos muy académicos y otros más cortos. Lo que queríamos lograr era producir informes que tuvieran algún nivel de impacto en la gestión pública. La estrategia, entonces, se planteaba en varias etapas. La primera era aquella en la que se presentaba una propuesta, luego de hacer un gran estudio que podía demorar tres o seis meses. Luego de ello, la idea era que se generara un debate sobre el informe. En la tercera etapa

se esperaba que ya no se hablara del informe, pero sí de la temática y que se generaran cambios. Uno de los temas que trabajamos en ese momento fue, por ejemplo, el canon minero. Fuimos de los primeros en abordar dicho tema, y no desde el punto de vista de cómo se repartía el canon, sino enfocándonos en qué incidencia tenía en beneficio de los ciudadanos. Luego, trabajamos el tema de transparencia. Eran varios temas que abordábamos con mucha profundidad, y tratando siempre de cambiar justamente la realidad. Después de un año de informes y estudios, generamos el premio a las buenas prácticas en la gestión pública¹. Con el premio buscábamos varios objetivos: visibilizar prácticas buenas que se hacían en el Estado, reconocer a los servidores públicos que desarrollaban estas buenas prácticas y hacer posible que dentro del propio sector público hubiera intercambios y transferencia de conocimientos sobre ellas.

Precisamente, una de las actividades más importantes por las que se conoce a Ciudadanos al Día es el premio Buenas prácticas en Gestión pública ¿Qué se requiere para sacar adelante una buena práctica en gestión pública? ¿Cuál crees tú que son los principales retos a los que se enfrenta un gestor público al implementar y sacar adelante una buena práctica?

Hay varias cosas. La primera es que hay un problema generalizado en el Estado peruano: la planificación. No estoy hablando de la planificación total de una entidad, sino de áreas y de temas concretos involucrados en resolver problemas de los ciudadanos. Una buena práctica empieza por una buena planificación, implica plantearse qué mejora se va a hacer que pueda convertirse en una buena práctica entendida como lo entiende CaD, que además pueda ser replicable en otras entidades públicas. En segundo lugar, hay un problema también serio en el Estado peruano que tiene que ver con la innovación. En general, en el Estado no se promueve la capacidad de innovar en los servidores públicos. Las buenas prácticas tienen que ver con innovar. Innovar para mejorar la vida del ciudadano significa pensar cómo lo que hago en 100 días lo podría hacer en uno. Así, por ejemplo, hemos visto prácticas como la de un alcalde que a partir de analizar lo que pasaba en otras localidades, hizo una fábrica de tratamiento de residuos y logró mejorar la vida de las personas de su localidad, pero debido a cierta normatividad luego tuvo que enfrentar algunos problemas.

1. El premio Buenas Prácticas en Gestión Pública (BPG) reconoce actividades o procesos que hayan obtenido destacados resultados en beneficio de la ciudadanía y que puedan ser replicados en otras entidades públicas para mejorar la efectividad, eficiencia e innovación de las mismas. El premio se viene realizando desde hace más de 10 años, congregando la participación de centenares de buenas prácticas de entidades públicas de diferentes ámbitos, competencias y niveles de autonomía.

Es increíble lo que me comentas, es más fácil entonces no innovar ni generar buenas prácticas para así evitar problemas.

Todos los incentivos son para eso. En el ejemplo que te comento, el proyecto luego se relacionó con la creación de humus y compost.

Es decir, se generaba un ciclo beneficioso para la gente

Sí, para la propia gente, para mejorar la agricultura. Otro caso es, por ejemplo, el de los cuestionamientos que tuvo una entidad por comprar lanchas para ir las comunidades más alejadas en la Amazonía peruana y entregarles el Documento Nacional de Identidad (DNI).

Hay problemas serios vinculados a restringir la innovación de los servidores públicos. Y hay un tercer tema, complicado también, que tiene que ver con la incapacidad que tenemos en el aparato público de ver las buenas cosas que hacemos y comunicarlas adecuadamente, y, además, dejarlas registradas. Entonces, hay muchas buenas prácticas que se han hecho y se han perdido en el camino.

Claro, digamos que en gestión del conocimiento tenemos mucha brecha por recorrer.

Si, son pocas entidades públicas las que hacen gestión del conocimiento.

Y en la línea de la gestión del conocimiento, en un conversatorio en la PUCP en el que participó Ciudadanos al Día, algunos implementadores de buenas prácticas señalaron que una de las características de las buenas prácticas tenía que ver con su replicabilidad. ¿Es posible realmente replicar buenas prácticas? Es decir, ¿pueden ser copiadas, o “trasplantadas” de un contexto particular y funcionar en otros? ¿Qué tipos de aspectos se deben cuidar para que eso pueda suceder y sea realmente viable?

Creo que sí es posible la replicabilidad. Obviamente hay que tener cuidado con el contexto, más aun en un país tan diverso como el nuestro, pero hay prácticas relacionadas a ciertos procesos que se pueden replicar. Lo que pasa, creo yo, es que hay cierto recelo en adoptar las ideas de otros. Y un segundo aspecto es que cuesta entender que la buena práctica no tiene que ver con el resultado final, sino con todo el proceso seguido para lograr ese resultado.

Una de las prácticas que recuerdo con mucho cariño es la de unas madres en Junín, sobre todo gestantes, que se habían juntado para utilizar sangre de cuy para hacer sangrecita y combatir la anemia. Esta idea podría replicarse en el país beneficiando a muchas personas. También podría replicarse la práctica vinculada al manejo de residuos sólidos que te comentaba hace un momento. Al final, el reproducir buenas prácticas tiene que ver con la voluntad política de autoridades y funcionario.

Quizás también hay un tema vinculado a gestionar institucionalmente la replicabilidad de la innovación. Por ejemplo, en un proyecto con municipios en Ancash tuve que fungir de articulador entre un ministerio y una municipalidad para que esta última pudiera usar el sistema de trámite documentario del ministerio a fin de mejorar su gestión documentaria. Experiencias de este tipo deberían ser promovidas desde el Estado, ¿no crees?

Nos cuesta articular. Por ejemplo, los Centros de Innovación Tecnológica (CITEs) son considerados por la actual gestión del Ministerio de la Producción como consecuencia del Plan de Diversificación Productiva, pero los CITEs tienen años; es más, el Centro de Innovación Vitivinícola (CITEvid) fue uno de los ganadores de las prácticas en gestión pública de CaD. En esa ocasión, me tocó visitar el CITEvid, y realmente es espectacular, sobre todo en temas de investigación sobre cómo mejorar la producción, y en temas de exportación y de ventas. Entonces, lo que sucede es que cada funcionario, y en realidad cada jefe, viene a inventar nuevamente la fórmula, lo cual es un error. Lo que uno tendría que hacer es revisar lo anterior, recoger lo mejor y hacer algo mejor aún, pero nos cuesta hacer eso; es decir, nos cuesta articular.

Hace poco, ha estado por acá Manuel Arenilla, jefe del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España, y aquello que enfatizó principalmente es cómo el compartir conocimiento genera más conocimiento. Eso podría ayudarnos a tener una visión distinta del Estado, y también del sector privado.

Reforma del servicio civil

Una de las grandes reformas que se viene desarrollando en el país en gestión pública es la reforma del servicio civil. Un aspecto importante de esta reforma es que se viene sosteniendo a pesar de los cambios de gobierno. Te ha tocado ser Consejero en los inicios de la implementación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y ahora liderar esta reforma. ¿Nos podrías comentar cómo surge el tema de la necesidad de crear a esta entidad rectora de la gestión de recursos humano? ¿Cuál fue el diagnóstico inicial del que se partió? ¿Por qué se crea SERVIR?

SERVIR se crea por una voluntad política, y por el gran impulso que le dio Mario Pasco, ex Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, convencido por voluntad propia y por ideas de diversas personas alrededor de la gestión pública de que era necesario crear una institución rectora de la gestión de personas en el sector público. Su creación se dio también porque teníamos una situación totalmente complicada, pues coexistían dos regímenes laborales (ambos regulados por los Decretos Legislativo 276 y 728), además de regímenes especiales y de situaciones de ilegalidad, como era el caso de la contratación de personas bajo la modalidad de servicios no personales (SNP) o recibos por honorarios (RPH)

Entonces, la idea de crear SERVIR era iniciar una reforma del Estado que fuera trascendente en la materia del servicio civil. El proceso ha sido gradual, y ha sido discutido en varias ocasiones, hemos conversado con expertos y luego de haber madurado las ideas, se presentó la propuesta de reforma del servicio civil. Lo que queremos con ella y con SERVIR es tener servidores públicos más capacitados y orientados a la atención al ciudadano.

¿En qué crees tú que se diferencia la reforma que está implementando en el Perú respecto de otras reformas de otros países?

La meritocracia es un eje en varios países latinoamericanos. Podemos hablar de Colombia, Chile, El Salvador y también Bolivia y Ecuador. Creo que todos estos países, en mayor o menor medida, están buscando que la selección de las personas sea transparente para lograr tener a los mejores profesionales en el Sector Público. El segundo eje es la capacitación. Hay una apuesta importante del Estado por capacitar a su gente, y eso está sucediendo en diferentes países. Por ejemplo, alrededor del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha nacido la Escuela Iberoamericana de Administración pública, y tenemos una reunión de escuelas de los diferentes países. Los diferentes acuerdos que estamos firmando con Bolivia, Ecuador, Colombia, Chile y Centroamérica son con miras a ese mismo propósito. Estamos convencidos de que es fundamental mejorar la calidad de capacitación de los servidores públicos, por ello estamos apostando por eso. Un reflejo de ello es la decisión de crear la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

Esta reforma es compleja y es claro que irá avanzando progresivamente, pero si te pidiera que mencionaras cuáles son los aspectos de esta reforma que ya presentan avances a la fecha, ¿cuáles mencionarías?

Quizás lo primero que diría es el grupo humano de SERVIR, yo creo que es un equipo joven, muy comprometido y con una metodología de trabajo que es la que hay que tener: se investiga, se analiza cada paso, se validan los productos, y no se tiene miedo a cambiar. En segundo lugar, diría que lo que estamos venciendo (aunque aún nos falta mucho) es el aspecto referido al tema cultural. La reforma que estamos impulsando no es una reforma legal o de un régimen laboral únicamente, sino que es un cambio cultural. Tenemos que entender que somos servidores públicos, que nos debemos a los ciudadanos no solamente en palabras, sino en cosas concretas. Una tercera cosa importante que está sucediendo -aunque todavía falta mucho-, es que estamos aprendiendo a combatir la corrupción y ganar haciéndolo. Hemos ubicado gerentes públicos -directivos públicos- en puestos donde puedan romper ciertas mafias. Creemos que podremos vencer a la corrupción no solo a partir de un discurso, sino en los hechos y a través de la gestión. Y luego, una cuarta cosa que considero importante es el reconocimiento que tiene SERVIR por la transparencia de sus actos. Tenemos ya más de 15

convocatorias a gerentes públicos, y no nos pueden decir que ha habido alguna influencia en el proceso de selección.

Sabemos que esta reforma tiene aliados pero también detractores. ¿Es posible implementar una carrera pública si es que el sistema político, los actores políticos en el gobierno, los congresistas, los gobernadores regionales, las autoridades del Poder Judicial y algunos de los poderes autónomos del Estado se oponen? ¿Cuál es el camino para alinear sus incentivos con la construcción de una carrera pública meritocrática?

En primer lugar, considero que no hay oposición de todos. Sin lugar a dudas, hay oposición de algunos; sin embargo, hemos tenido muestras claras de voluntad política de actores políticos en el Congreso, en gobiernos regionales, en el gobierno nacional y en gobiernos locales, y los políticos están comprendiendo que sumarse a una propuesta como esta, lo único que les puede dar es réditos políticos positivos. Si quieren hacer una carrera política, si quieren salir bien librados de una experiencia de gestión, la meritocracia los puede ayudar. Tener a los profesionales adecuados en los puestos clave puede llevarlos a tener una gestión política buena. Lo que ha pasado finalmente con aquellos que no han tenido buenos profesionales a su cargo es que tienen problemas posteriores. Entonces, estamos viendo que hay políticos, ministros y algunos miembros de los gobiernos regionales que están logrando avances importantes teniendo en cuenta que la meritocracia y la capacitación les da la posibilidad de hacer las cosas bien, y ello les reditúa políticamente.

¿Cuáles dirías tú que son los retos pendientes de la reforma? ¿Cómo sostener esta reforma en un contexto de cambio de gobierno?

Hay varios retos en este momento, pero el gran reto inmediato es el proceso de tránsito a la Ley del Servicio Civil. Ten en cuenta además que la Ley del Servicio Civil no es únicamente un cambio de régimen laboral de los servidores públicos, sino principalmente una reforma de Estado concebida de una manera distinta. Ello porque cada institución tiene que transitar a la ley, y transitar a la ley significa revisar sus procesos de gestión y puestos, analizar su entidad y hacer cambios. Además, hay que revisar tanto los procesos como los recursos humanos. Se debe analizar qué procesos tenemos y qué procesos no tenemos. Además, el cambio de enfoque de funciones a gestión por procesos nos puede llevar a un cambio real de las instituciones, pensando siempre en los resultados orientados a los ciudadanos. Entonces ese es el principal reto: culminar con el tránsito de las entidades públicas a la Ley. El objetivo es que en estos seis años que tenemos podamos tener a la gran mayoría de servidores públicos en el nuevo régimen.

Este es un cambio que debe ser gradual, estamos avanzando a pie firme para que esto sea irreversible. Otro reto es el referido la calidad de la formación a los servidores públicos. Creo que hemos cometido como país muchos errores y la

idea es retomar donde nos quedamos y que podamos ser un país donde la calidad de la formación o de la capacitación de los servidores públicos sea otra.

Exacto. Además, necesitamos revalorar el trabajo en el Estado y que los jóvenes vean el trabajo en el Sector Público como una opción valiosa para sus carreras.

Y eso es lo que estamos viendo. Muchos jóvenes quieren entrar y nos falta aún el enganche con las universidades. Igual estamos contentos, dado que en una feria de trabajo reciente hemos sido el segundo *stand* mejor considerado después de una empresa privada. Entonces, obviamente la lectura de ello es que trabajar en el Estado es atractivo, y ello por una sencilla razón: trabajar en el Estado implica una voluntad de ser trascendente. Las cosas que se decidan y hagan trabajando en el Estado tendrán efectos en miles de personas; y eso es para los jóvenes sumamente interesante.

¿Cuáles consideras tú que son los retos más importantes que enfrenta un gestor peruano en el sector público en el Perú?

Depende de su posición dentro de la organización; es decir, de si es un directivo público o si recién ingresa. Yo diría que el directivo público tiene que tener muchas competencias, como por ejemplo saber cómo trabajar en equipo o cómo poder lidiar con lo político y lo técnico. Yo digo que el directivo público es una especie de sándwich, porque el político le trata de imponer ciertas cosas, y los de abajo lo presionan. Entonces, tiene que saber cómo lidiar con ambas presiones. Algunos tendrán esas competencias innatas, otros tendrán que aprenderlas, pero creo que hay que ir hacia eso. Yo creo que lo que no debe perder un gestor, y quizás eso sea el mayor reto, es el deseo de innovar, porque hay muchas cosas que te pueden llevar a no hacerlo.

También es importante preguntarse de manera permanente cuál es el valor público que uno, como gestor público, le aporta al país. Por ejemplo, a partir del paso a una determinada entidad, o a partir de dirigir alguna área, uno debe preguntarse cuál es el valor público que está generando, porque, en general, lo que sucede es que se cae en la rutina y se pierde la claridad de que si alguien está involucrado en la gestión pública es para resolver distintos tipos de problemas en relación con otras entidades.

A partir de ello, puedo identificar el valor de algo importante: escuchar. Cuando se llega a un cargo determinado, a veces uno se olvida de escuchar. Yo creo que escuchar es el principio de reconocer al otro, y si uno no escucha es muy difícil hacerlo. En este caso concreto, se trata básicamente de reconocer a los ciudadanos; es decir, el gestor público debe escuchar al ciudadano.

Es importante lo que dices, especialmente en el contexto de conflictos socio-ambientales en el cual estamos inmersos, donde pareciera que el principio de escucha se ha venido perdiendo. En esa línea, ¿Cómo ves la relación entre la academia y las entidades públicas? ¿Qué nos falta?

Nos faltan varias cosas. Yo creo que la relación es buena, pero podría ser mucho mejor. Por ejemplo, concretamente, nos falta trabajar en detalle algunos casos. Si bien algunas universidades -entre ellas la PUCP- han empezado a trabajar casos, todavía nos falta mucho en el tema. Eso significa, muchas veces, ir más allá de los celos que puedan existir entre universidades y entre entidades del sector público. Además, creo que tenemos que investigar mucho más, y eso significa que el sector público tiene que producir más información. Un ejemplo concreto de este problema es que no contamos con información suficiente sobre las municipalidades pequeñas. Una tercera cosa que creo que debemos hacer de manera conjunta es el análisis. Uno de los peores problemas que tenemos en el país es que no analizamos, y creo que debemos empezar a analizar políticamente y analizar de manera técnica. Entonces, hay muchos campos en los cuales se puede trabajar. Es importante que la universidad y el Estado se acompañen y caminen juntos en una relación constante.

En la Facultad de Gestión y Alta Dirección (FGAD) formamos gestores públicos, empresariales y sociales, ¿qué consejos nos darías a nosotros, los educadores? ¿Cómo preparar mejor a estos gestores del futuro, aquellos que eventualmente van a dirigir entidades como SERVIR y que van a liderar el futuro de nuestro país?

Yo diría que necesitamos un mayor acercamiento. Es cierto que varios profesores salen o están en la gestión pública, pero necesitamos profundizar más en el aprendizaje por experiencia, pues esa forma de aprender marca al alumno. La segunda cosa es saber cómo enseñar a desarrollar competencias de análisis político. Un tercer tema al que se debe prestar atención es aprender a documentar los procesos vividos en la gestión. Uno pasa por el sector público y lo máximo que hace, a veces, es rendir sus cuentas; cuando en el camino ha pasado mucho y han habido tantas lecciones aprendidas referidas a, por ejemplo, cuál ha sido la relación con los medios de comunicación, cuál ha sido el vínculo con algún político o cómo ha sido la interacción con el congreso.

Tú sabes que en la FGAD el mayor porcentaje de alumnos va a la mención de gestión empresarial. La pregunta es la siguiente: ¿Desde tu experiencia, qué le dirías a un chico que no supiera por cual mención optar?

Yo lo que le diría al alumno que pruebe en alguna de las tres menciones y, en caso no le guste, pruebe con otra. Son jóvenes todavía, y uno de los problemas de esta generación es que se quiere hacer todo apresuradamente. Así, por ejemplo, los egresados no quieren hacer tesis, y creo que hacerla los ayudaría a reflexionar y experimentar un poco más, que son cosas que no hacen mucho. Entonces, volviendo a lo que dije al comienzo, yo le diría al alumno dubitativo que pruebe. En mi experiencia, me ha servido mucho conocer el funcionamiento de la entidad privada y de la entidad pública, y eso me ha llevado a tener diferentes perspectivas de las cosas.