

# Apuntes para una reforma del empleo público<sup>(\*)</sup>

Gabriel Arrisueño Fajardo<sup>(\*\*)</sup> y Patricia Ritter Burga<sup>(\*\*\*)</sup>

## 1. Introducción

El Perú atraviesa una etapa sin precedentes en su historia republicana. La tasa de crecimiento económico se mantiene alta, las exportaciones se encuentran en niveles récord y el desempleo ha disminuido. Esta situación se debe principalmente al desempeño del sector privado y a factores externos entre los que destaca el alto precio internacional de los minerales. El mérito del gobierno consiste principalmente en haber seguido una política macroeconómica responsable. Sin embargo, para capitalizar esta bonanza económica y hacer que sus efectos positivos alcancen a las mayorías es necesario reformar el Estado a fin de hacerlo más ágil y ponerlo realmente al servicio del ciudadano. Uno de los elementos claves para lograrlo es la organización del capital humano del Estado de manera que este cuente con la capacidad, motivación y conocimientos necesarios para responder a los requerimientos de la población.

La importancia de contar con un aparato administrativo que responda a las necesidades y expectativas de la ciudadanía ha sido abordada desde distintas perspectivas. El Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID), por ejemplo, señala que el mismo ocupa un lugar central no solamente en la elaboración e implementación de políticas públicas, sino también en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. El BID agrega que el buen funcionamiento y eficiencia

del servicio civil<sup>(1)</sup> son elementos claves para alcanzar el éxito en cualquier proyecto de modernización del Estado, lucha contra las desigualdades y la pobreza, y reforma institucional<sup>(2)</sup>.

“Estrategias políticas bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del servicio civil. Una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la Administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización del servicio civil facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación”<sup>(3)</sup>.

Mascott Sánchez<sup>(4)</sup> subraya el efecto que la reforma del servicio civil puede tener en la reconstrucción de las relaciones de legitimidad entre el Estado y los ciudadanos. Un servicio civil eficiente y profesional contribuye a generar una imagen de un gobierno con capacidad para proveer servicios de calidad y para solucionar problemas. En tal sentido, la reforma del servicio civil no solamente contribuye a una actuación más eficiente del Estado, sino que también ayuda a reforzar la gobernabilidad democrática.

Por otro lado, Keefer y Snack<sup>(5)</sup> sostienen que el marco institucional<sup>(6)</sup> en el cual se desarrolla la

(\*) Agradecemos a Raúl Carrasco, Carlos Calderón, Verónica Lazo, Paul Phumpiu y María Inés Vásquez por sus valiosos comentarios y sugerencias. Queremos asimismo dejar constancia que las opiniones vertidas en el presente documento corresponden exclusivamente a los autores. En tal sentido, no deben ser atribuidas a ninguna institución o a terceras personas.

(\*\*) Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master en Administración Pública y Relaciones Internacionales por la Universidad de Syracuse. Miembro de la Asociación Civil **ius et veritas**.

(\*\*\*) Master en Finanzas y Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Master en Políticas Públicas por la Universidad de Oxford.

(1) En el presente documento utilizamos los términos “servicio civil” y “empleo público” en forma indistinta.

(2) ECHEBARRÍA, Koldo. *Introducción. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. En: ECHEBARRÍA, Koldo (editor). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

(3) *Ibid.*; p. VII.

(4) MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles. *Sistemas de servicios civil y sus reformas: revisión comparativa*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2003.

(5) KEEFER, Philip y Stephen KNACK. *Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation*. Working paper, Research brief. Julio de 1997

(6) Douglas North define a las instituciones como “(...) el conjunto de limitaciones diseñadas por el ser humano que estructuran la interacción política, económica y social. Consisten en restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta)

actividad económica en los países en desarrollo no ha permitido a éstos crecer a un ritmo que les permita nivelarse con los países desarrollados. De acuerdo con estos autores, cuando los servidores públicos no poseen la calidad profesional requerida, el margen de error en los actos administrativos se incrementa, lo cual conspira contra la predictibilidad de las decisiones del gobierno y la seguridad jurídica de los derechos de propiedad y relaciones contractuales.

En la mayoría de los países en desarrollo, los sistemas de empleo público tienden a emplear un número considerable de personas, a pagar bajos sueldos y a estar politizados. Asimismo, los altos cargos directivos no cuentan con una adecuada formación profesional y no se garantiza una continuidad en las políticas de gobierno en el largo plazo. A consecuencia de ello, los servicios públicos tienden a ser ineficientes, cuando no están afectados por la corrupción<sup>(7)</sup>.

El caso del Perú es particularmente grave. En el año 2006, el Banco Interamericano de Desarrollo publicó una evaluación de los sistemas de derecho civil en dieciocho países de América Latina<sup>(8)</sup>. Los resultados alcanzados por el Perú no pudieron ser más alarmantes: En el análisis comparativo entre países, ocupó el último o penúltimo lugar entre los países sudamericanos en cada uno de los índices de evaluación con excepción de uno<sup>(9)</sup>.

La baja calidad en las instituciones, entre ellas la burocracia estatal, impacta negativamente nuestros niveles de competitividad, tal como lo muestra el Índice de Competitividad Global (GCI) elaborado por el Foro Económico Mundial (2006). En esta comparación entre 125 países, el Perú ocupa el puesto 74 de 125 países, por debajo de Chile (27), Colombia (65), Brasil (66), Argentina (69) y Uruguay (73) en el ranking general. Al descomponer el análisis por pilar específico, se puede apreciar que el Perú

ocupa el puesto 49 en “manejo macroeconómico”, situándose por encima de todos los países aquí señalados con excepción de Chile. Sin embargo, en relación con el pilar “instituciones”, el Perú ocupa el lugar 96, por debajo de todos estos países con excepción de Argentina<sup>(10)</sup>.

País	Puesto		
	GCI	Macroeconomía	Instituciones
Chile	27	7	25
Colombia	65	65	68
Brasil	66	114	91
Argentina	69	51	112
Uruguay	73	109	42
Peru	74	49	96

Fuente<sup>(11)</sup>

El estado del empleo público en el Perú contribuye a los bajos niveles de confianza de los que gozan las distintas instituciones estatales. Al respecto, resulta ilustrativo señalar que, de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por *Transparency International* en el año 2006 el Perú comparte el puesto 70 entre 163 países con Brasil, China, Senegal, México, la India y Ghana. El puntaje de 3,3 obtenido por el Perú<sup>(12)</sup> dista mucho de los 9,6 puntos obtenidos por Finlandia, que encabeza la lista, o de los 7,3 puntos obtenidos por Chile, país que en la década del 90 implementó una reforma integral del empleo público<sup>(13)</sup>.

A diferencia de lo ocurrido durante la gestión de Alejandro Toledo, el gobierno goza actualmente de índices de aprobación relativamente altos. Por otro lado, según encuestas recientes de Apoyo, el 79 por ciento de la población está de acuerdo con la reforma de la Administración Pública<sup>(14)</sup>. El gobierno ha expresado su voluntad por emprender una reforma

y reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)”. Véase NORTH, Douglas C. *Institutions*. En: *The Journal of Economic Perspectives*. Volumen 5. Número 1. Invierno 1991 (traducción del idioma inglés por los autores).

- (7) SHEPERD, Geoffrey. *Civil Service Reform in Developing Countries: Why is going badly?* Documento de trabajo presentado en la 11th. International Anti-Corruption Conference. 25-28 mayo 2004. Seoul, Republic of Korea. Panel: *Depoliticizing the Civil Service*. Martes 27 de mayo, 2003.
- (8) LONGO MARTÍNEZ, Francisco. *Una lectura transversal de los resultados. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. En: ECHEBARRÍA, Koldo (editor). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- (9) Los índices de evaluación utilizados fueron: eficiencia, mérito, consistencia estructural (incluye los subíndices coherencia estratégica, consistencia directiva y consistencia de los procesos), capacidad funcional (incluye los subíndices competencia, eficacia incentivadora y flexibilidad) y capacidad integradora. El Perú ocupó el último lugar entre los países de Sudamérica en eficiencia, mérito, consistencia de los procesos, flexibilidad y capacidad integradora. En consistencia de los procesos, el Perú obtuvo el último lugar entre todos los países evaluados, tanto sudamericanos como centroamericanos.
- (10) WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Competitiveness Report 2006-2007*.
- (11) Elaborado sobre la base de información contenida en el *Global Competitiveness Index* del *World Economic Forum 2006*.
- (12) La graduación va de Altamente Transparente, a la que corresponde el puntaje de 10, hasta Altamente Corrupto, a la que corresponde 0 puntos.
- (13) Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2006*.
- (14) BOZA, Beatriz. *¿Una palanca para la reforma del Estado? Sobre los sistemas de incentivos para la modernización de la gestión pública*. En: *Perú Económico*. Volumen XXX. Número 3. Marzo 2007.

del Estado y ha convocado a las diferentes fuerzas políticas a colaborar en la misma. Creemos que todos estos factores hacen que la coyuntura para sentar las bases de un Estado moderno sea inmejorable.

La reforma del empleo público en el Perú debe invocar a un esfuerzo de análisis mucho más profundo que el realizado en este documento. Asimismo, la reforma no debe concebirse como una iniciativa aislada. Por el contrario, debe formar parte de un proceso de reconstrucción del marco institucional que apunte en dos direcciones: la modernización del Estado y la descentralización. El empleo público constituye entonces una herramienta para redefinir la función del Estado y su relación con la ciudadanía. Con el presente documento buscamos contribuir a mejorar la comprensión de los problemas que afectan al empleo público peruano y a fomentar el debate conducente a su reforma.

## 2. El servicio civil: evolución y tendencias actuales

El servicio civil tiene su origen en el nacimiento del Estado constitucional europeo y norteamericano a finales del siglo XVII, cuando los funcionarios dejaron de servir a la corona para servir al Estado<sup>(15)</sup>. El reemplazo de la voluntad monárquica por la voluntad democrática, que debía ser ejecutada por los servidores públicos, convirtió al servicio civil en la piedra angular del Estado moderno y a los burócratas en la personificación del interés general<sup>(16)</sup>. El concepto de servicio de carrera, la protección contra el despido arbitrario del servidor y el establecimiento de jerarquías son propios de este modelo, denominado burocrático o weberiano. Este sistema permitió erradicar de la administración pública el patronazgo, el clientelismo y el patrimonialismo<sup>(17)</sup>.

El modelo burocrático, en el cual la obediencia, competencia, rigurosidad y responsabilidad eran las cualidades buscadas en los servidores públicos, sirvió a los fines del Estado durante la era industrial<sup>(18)</sup>. Sin embargo, en la era de la información, en la que se requiere respuestas rápidas, adaptación continua e innovación constante, la rigidez, impersonalidad y trato jerárquico propio de estos sistemas limita la

capacidad de acción de los servidores. Crozier explica así el surgimiento del paradigma de la nueva gestión pública (en adelante, NGP): “En lugar del ciclo producción en masa -consumo masivo, cuyo motor era y sigue siendo la racionalización, nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor. Pero la innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida por órdenes. Para lograrla con suficiente rapidez, se requerirán no solamente ideas brillantes y nuevos conceptos sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad. La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación. Es más, para ser innovadores y eficientes, los servicios tienen que depender de una comprensión cabal (que implica saber escuchar de veras) de los clientes potenciales y reales, lo cual a su vez es impedido por el sistema de mando de la burocracia.

La Administración Pública no solo participa de este paradigma, sino que queda profundamente afectada por el mismo. Después de todo, sus operaciones básicas son de servicios que han de ser prestados a una sociedad de servicios”<sup>(19)</sup>.

La NGP encontró sus fundamentos teóricos en las corrientes de la “elección pública” (*public choice*) y del “managerialismo”. Los representantes de la teoría de la elección pública, entre los que destacan Niskanen<sup>(20)</sup>, Tullock<sup>(21)</sup> y Downs<sup>(22)</sup>, son los primeros en cuestionar el paradigma que concibe al servidor público como una persona altruista y desinteresada que toma decisiones basadas únicamente en el bienestar de la sociedad, dejando de lado sus intereses personales<sup>(23)</sup>; o como alguien que sirve lealmente a las motivaciones políticas de sus superiores<sup>(24)</sup>. La teoría de la elección pública sostiene que el interés privado de los burócratas provee una mejor explicación de sus acciones. Esta visión sirve

(15) CROZIER, Michel. *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*. En: *Reforma y democracia*. Número 7. Caracas, enero de 1997.

(16) *Ibid.*

(17) MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles. *Op. cit.*

(18) CROZIER, Michael. *Op. cit.*

(19) *Ibid.*; p. 2.

(20) NISKANEN, William. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing Company, 1971.

(21) TULLOCK, Gordon. *The Politics of Bureaucracy*. New York: University Press of America, 1965.

(22) DOWNS, Anthony. *Inside Bureaucracy*. New York: Harper Collins Publishers, 1967.

(23) PLISCOFF, Cristian. *Sistemas de incentivos monetarios y reforma del Estado: Elementos para una discusión necesaria*. Documento de Trabajo número 4. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile, Noviembre 2005.

(24) MOBERG, Eric. En: <http://www.mobergpublications.se/positions/comment3.htm>.

de base para un paradigma en el que predomina la defensa de los principios del mercado sobre los de la planificación centralizada y de los sistemas de incentivos sobre la regulación.

Los representantes del “managerialismo”, entre los que destacan Osborne y Gaebler<sup>(25)</sup> y Barzelay<sup>(26)</sup>, promueven una corriente que, inspirándose en prácticas exitosas del sector privado y su contraste con los vicios que afectaban al sector público, traslada una serie de principios del primero al segundo. Esta corriente propone reemplazar el concepto de Administración Pública por el de Gerencia Pública. Al igual que los representantes de la elección pública, privilegia los principios del mercado sobre los de la planificación centralizada y los sistemas de incentivos sobre la regulación.

Impulsados por estas corrientes de pensamiento, los países desarrollados iniciaron en los años 1970 procesos de reforma de sus servicios civiles, los mismos que han continuado a lo largo de las tres últimas décadas. Si bien el alcance, estrategias, y motivación de las reformas varían considerablemente, la dirección de las mismas presenta patrones comunes. En general, puede decirse que los países desarrollados han tratado de introducir mecanismos que permitan una mayor flexibilidad en los marcos institucionales que regulan sus servicios civiles. El fin último consiste en superar las deficiencias que presentaban sus sistemas inspirados en el paradigma weberiano para adaptarse a las exigencias del mundo moderno, sin perder aquellos elementos que contribuyen a reforzar la democracia, tales como el acceso y promoción basados en el mérito. Países como Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia implementaron reformas radicales en sus sistemas de servicio civil que incluyeron una drástica reducción del número de empleados públicos,

mientras que Alemania y Francia, cuyos sistemas de servicio civil responden a una tradición jurídico-política distinta, optaron por introducir cambios menos extremos<sup>(27)</sup>.

En la década de 1990, los Estados latinoamericanos se embarcaron en una serie de reformas para superar la llamada “década perdida” de 1980. En el marco del Consenso de Washington, estos países implementaron reformas cuyo alcance y profundidad varió significativamente, pero que por lo general apuntaron a reducir el Estado, liberalizar la economía y a establecer un marco macroeconómico estable. A consecuencia de ello, los Estados dejaron de participar en algunas actividades económicas y restringieron su campo de acción a ciertas funciones consideradas por algunos como indelegables.

Sin embargo, los resultados alcanzados por estas reformas no han colmado las expectativas puestas en ellas, especialmente en lo referido a la reducción de la pobreza. Esto ha llevado a los países a reconocer la importancia del marco institucional para alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo. De este modo, si bien se reafirma la necesidad de contar con un entorno macroeconómico estable, se advierte también que la eficacia de éste es relativa en un contexto caracterizado por instituciones débiles, mercados imperfectos y desintegración<sup>(28)</sup>.

La segunda generación de reformas busca entonces “(...) fortalecer las capacidades estatales, a través de instituciones fuertes que apunten al desarrollo sustentable. En definitiva, implementar un modelo de gestión que responsabilice a las instituciones estatales por los resultados obtenidos, en términos de bienes y servicios prestados, considerando su calidad, cantidad y relevancia”<sup>(29)</sup>.

(25) OSBORNE, David y Ted GAEBLER. *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Gernika, 1994.

(26) BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy. A new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press, 1992.

(27) Tradicionalmente, se clasifica a los sistemas de Servicio Civil en sistemas basados en la categoría profesional (*position-based*) y sistemas basados en la carrera profesional (*career-based*). En los primeros, la selección de los candidatos más idóneos para cada puesto puede realizarse a través de contratación externa o de promoción y movilidad interna. Dentro de esta categoría, se encuentran los sistemas de servicio civil del Reino Unido, Australia, y Suecia. En los sistemas basados en la carrera profesional, los servidores empiezan al principio de su carrera y se asume que permanecerán en la carrera administrativa por el resto de su vida laboral. Para el ingreso a la Administración Pública, se pone énfasis en los títulos académicos y/o en un examen de ingreso. La promoción está basada en un sistema de niveles que no está vinculada a un puesto específico, sino al trabajador. Por lo general, las posibilidades para entrar a formar parte del personal de la administración a mitad de carrera son limitadas. Dentro de esta categoría, se encuentran los sistemas del servicio civil de Francia y España. Asimismo, la evolución de los servicios civiles ha resultado en la formación de una categoría híbrida, la de los llamados *department-based systems*. En estos sistemas, se enfatiza la carrera administrativa con restricciones para la entrada a mitad de la carrera, pero al mismo tiempo existe cierto grado de delegación de las políticas de promoción, contratación y remuneración a los ministerios y otras entidades. Los sistemas de servicio civil de México, Alemania y Portugal entran en esta categoría. Al respecto, véase OCDE 2004. *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of The OECD Survey on Strategic Human Resources Management* y OCDE 2005. *Las políticas de remuneración al rendimiento para los funcionarios* (Resumen en español).

(28) RODRÍGUEZ LARRETA, Horacio y Fabián REPETTO. *Herramientas para una Administración Pública más Eficiente: Gestión por Resultados y Control Social*. Documento de trabajo número 39. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad, Septiembre de 2000. 62 p.

(29) *Ibid.*: p. 5.

La mejora en la gestión está orientada a satisfacer las demandas de calidad, transparencia, de eficacia y eficiencia y esto naturalmente incluye la reforma de los servicios civiles.

Durante las dos últimas décadas, distintos países latinoamericanos, con el apoyo de organismos internacionales, han intentado reformar sus sistemas de servicio civil como parte de las reformas de segunda generación, influidos por las reformas llevadas cabo en los países desarrollados. Sin embargo, no existe una fórmula única y universal para la reforma del servicio civil. Por ello, la combinación de los elementos del modelo burocrático con las prácticas gerenciales y con las formas de participación ciudadana así como el alcance y tiempo de implementación de las reformas han variado de un país a otro<sup>(30)</sup>.

Los desafíos para reformar el empleo público que enfrentan el Perú y el resto de países latinoamericanos son aun mayores que los que enfrentaron los países desarrollados en la creación de sus servicios civiles. Actualmente, el Estado tiende a ser mucho más grande y a tener muchas más potestades y funciones de las que tenían los Estados en los que surgieron las burocracias administrativas. Un Estado de gran tamaño con un servicio civil numeroso que es percibido como fuente de empleo, causa la caída de los salarios y dificulta la contratación de personal altamente calificado<sup>(31)</sup>. Por otra parte, pese al desarrollo normativo alcanzado, en países como el Perú, el empleo público no ha terminado de evolucionar de un sistema de patronazgo, caracterizado por prácticas clientelistas y la percepción del Estado como botín político (*spoils system*), hacia un sistema burocrático weberiano.

En esa medida, siguiendo a Mascott Sánchez, el desafío de la reforma del empleo público consiste en "(...) establecer la verdadera profesionalización de sus funcionarios, en el sentido weberiano, e incorporar las características más positivas de las reformas administrativas del mundo desarrollado; mayor flexibilidad y agilidad; capacidad de respuesta, cercanía a los ciudadanos; alta calidad en los servicios públicos"<sup>(32)</sup>.

De lo que se trata entonces es de encontrar un equilibrio entre el sistema basado en el mérito, que protege a la burocracia de los peligros de la politización y el clientelismo, y la flexibilidad, que permite al Estado responder a los nuevos requerimientos, cambios constantes y

complejidades del mundo moderno. En ese sentido, se requiere establecer una serie de garantías que aseguren la consagración del mérito como principio rector del empleo público. Asimismo, es necesario flexibilizar algunos aspectos de la gestión pública para facilitar la actuación de las entidades y de sus funcionarios y servidores.

### 3. El empleo público en el Perú

Hoy en día, existe en el Perú un consenso entre especialistas, políticos, empresarios y población en general en cuanto a la necesidad de modernizar el Estado. Este hecho, sumado a la función que cumple la burocracia en la relación entre Estado y ciudadanía, así como la alarmante situación actual del empleo público, hacen que su reforma en el marco de la modernización del Estado sea impostergable.

Algunas de las falencias del empleo público en el Perú son producto de un marco legal inadecuado; mientras que otras son el resultado de factores políticos y organizacionales. Otras deficiencias pueden ser incluso atribuidas a factores estructurales que afectan, por razones históricas y culturales, a la Administración Pública. La combinación de estos factores impide al Estado brindar servicios de calidad a la ciudadanía.

En relación con el marco legal, las principales limitaciones están vinculadas a la rigidez para contratar y despedir trabajadores, para fijar sueldos competitivos y para premiar el mérito e incentivar el buen desempeño del trabajador. Esta rigidez ha generado respuestas informales, que han tenido por consecuencia la distorsión de la carrera administrativa y la fragmentación del sector público. En las dos últimas décadas se han realizado algunos esfuerzos por reformar del empleo público. Sin embargo, es poco lo que se ha avanzado; incluso algunos de estos esfuerzos han significado un retroceso.

#### 3.1. El régimen de la carrera administrativa

En el Perú, la carrera administrativa está normada por el Decreto Legislativo 276 y su reglamento. El régimen de carrera administrativa pone énfasis en los derechos del trabajador y carece de mecanismos adecuados para evaluar y compensar sobre la base del desempeño del trabajador, por lo que en la práctica se privilegia la antigüedad en el puesto sobre el mérito. En efecto,

(30) Al igual de lo que sucede con los países desarrollados, el alcance, profundidad y objeto de las reformas varían significativamente. Entre los países que han implementado estrategias globales para modernizar sus servicios civiles se encuentran El Salvador, Ecuador, Venezuela, Colombia y Chile. Véase Longo. *Op.cit.*

(31) SHEPERD, Geoffrey. *Op.cit.*

(32) MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles. *Op. cit.*; p. 23.



aun cuando las normas que rigen la carrera administrativa consagran la evaluación por desempeño, esta está ligada al otorgamiento de los beneficios del Fondo de Asistencia y Estímulo que son administrados por comités organizados en cada entidad (CAFAE). Estos pagos constituyen por lo general no solamente el único mecanismo de mejora salarial, sino también una gran parte del ingreso del trabajador. Esta situación se traduce en una presión sobre los directivos para evaluar positivamente al trabajador sin tomar en cuenta su real desempeño, lo cual desvirtúa la finalidad de la evaluación.

Por otro lado, la combinación de normas de carrera administrativa y presupuestales ha causado que el mérito deje de ser el principal criterio para el ingreso a la carrera administrativa. Aun cuando el régimen del Decreto Legislativo 276 consagra el acceso a la carrera administrativa a través del concurso público, permite asimismo la incorporación del personal contratado luego de permanecer en el puesto por tres años consecutivos<sup>(33)</sup>. Adicionalmente, cada año, las normas presupuestales prohíben la contratación o nombramiento de servidores públicos, con excepción de los casos de cese y reemplazo y algunos otros supuestos que varían año a año<sup>(34)</sup>. A causa de ello, el nombramiento de trabajadores a través de leyes especiales se ha convertido en una forma alternativa de acceder a la carrera administrativa y obtener estabilidad laboral.

Por otra parte, las normas de carrera administrativa no contemplan la posibilidad de suprimir plazas por razones de reorganización del Estado. A mayor abundamiento, si bien existe la posibilidad de cese por falta grave, el procedimiento administrativo de despido es tan engorroso que los trabajadores de este régimen gozan de una estabilidad laboral virtualmente absoluta aun cuando no mantengan un buen desempeño<sup>(35)</sup>.

Finalmente, el hecho de que los montos salariales y beneficios estén predeterminados por el poder ejecutivo para cada nivel limita la libertad de las entidades del sector público para compensar a sus empleados sobre la base de su rendimiento.

Esta limitación se ve agravada por la imposibilidad de subir los sueldos a pesar de que estos se encuentran en niveles muy bajos como consecuencia de la caída de los salarios reales en los años 1980 y de las normas de austeridad que se aplican desde los años 1990. Estas normas prohíben a las entidades públicas acordar reajustes de beneficios sociales, mejoras de condiciones de trabajo u otros beneficios cualquiera fuera su modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento<sup>(36)</sup>.

### 3.2. La informalidad en el empleo público

Con la finalidad de superar los obstáculos a la gestión ocasionados por la rigidez del marco normativo, los funcionarios y directivos se ven en la necesidad de utilizar la contratación por locación de servicios; comúnmente denominada servicios no personales. Esta modalidad les permite contratar de forma rápida a personal calificado, pagar retribuciones por encima de los topes remunerativos establecidos y evitar el pago de beneficios sociales<sup>(37)</sup>.

La contratación bajo la modalidad de servicios no personales, al ser de naturaleza civil, no genera vínculo laboral entre el contratado y la entidad. Sin embargo, en la práctica, los servicios generalmente se prestan bajo relación de subordinación y respetando un horario de trabajo. Esta situación genera una contingencia económica por posibles reclamos de este personal con el fin de, sobre la base del principio de primacía de la realidad, reclamar los beneficios sociales (CTS, vacaciones, etcétera) que les correspondería recibir por mantener una relación laboral con el Estado.

Los problemas que causa la informalidad en la contratación de personal van mucho más allá de una contingencia de orden económico. La poca flexibilidad para la contratación de personal producto de las normas laborales y presupuestales reduce significativamente el margen de maniobra de los funcionarios y directivos, al punto que estos solamente pueden reemplazar al personal contratado por servicios no personales, bajo el riesgo de deshacerse de sus trabajadores más calificados<sup>(38)</sup>.

(33) Artículos 39 y 40 del Reglamento de la carrera administrativa.

(34) Este año, la prohibición de contratar o nombrar servidores públicos está contenida en el artículo 4 de la Ley 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007.

(35) Para complicar más las cosas, no todos los trabajadores del régimen de la carrera administrativa reciben pagos por CAFAE y, además, existen niveles distintos de pagos por este concepto en los diferentes niveles de gobierno, entidades y grupos ocupacionales. Cualquier aumento en los niveles de CAFAE para un grupo de servidores causa que el resto de servidores presione para recibir incrementos similares.

(36) IACOVIELLO, Mercedes y Laura ZUVANIC. *Síntesis del diagnóstico. Caso Perú*. En: ECHEBARRÍA, Koldo. (editor) 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

(37) Se estima que solo el 40% de los sueldos se paga por planilla única. Asimismo, existe un gran número de bonificaciones y distintos criterios de pago utilizados por las entidades públicas. Además de los conceptos remunerativos del Decreto Legislativo 276, se estima que existen en la actualidad más de 40 conceptos de pagos distintos, a través de diversas fuentes y entidades. Véase IACOVIELLO, Mercedes y Laura ZUVANIC. *Op. cit.*

(38) CONTERNO, Elena. *La piedra angular. Sobre la importancia de la reforma del empleo público para la modernización del Estado*. En: *Perú Económico*. Volumen XXX. Número 3. Marzo 2007.

Esto ocasiona que la permanencia en el puesto de los contratados por servicios no personales sea generalmente corta y que incluso esté condicionada a la permanencia en el puesto de quien gestionó la contratación. Esta situación atenta contra la continuidad de las políticas públicas toda vez que no permite que las entidades aprovechen del conocimiento y la experiencia de estas personas, quienes muchas veces realizan labores para las cuales se necesita una alta preparación y conocimientos específicos.

### 3.3. Intentos aislados de modernización

En la década de 1990, en un intento por modernizar el Estado y flexibilizar el sistema de contrataciones y remuneraciones para otorgar a las entidades facultades y mecanismos de adaptación del factor trabajo a las fluctuaciones del mercado, el gobierno de Alberto Fujimori creó las denominadas "islas de modernidad"; organizaciones en las cuales el personal se encontraba bajo el régimen laboral de la actividad privada (normado por el Decreto Legislativo 728). Entre estas entidades, se encuentran el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) y la Defensoría del Pueblo. Asimismo, algunas de las entidades de la Administración Pública que fueron objeto de reorganización y reestructuración migraron hacia el régimen laboral de la actividad privada. Entre estas entidades, se encuentran el Congreso de la República, la Contraloría General de la República, el personal del Poder Judicial, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y la Superintendencia de Aduanas (ADUANAS)<sup>(39)</sup>.

Esto ha permitido a dichas entidades contar con mayor flexibilidad para la gestión de los recursos humanos, atraer personal calificado y, a consecuencia de ello, lograr por lo general mejores resultados que las entidades en las que se aplica el régimen de la carrera administrativa. Asimismo, resulta rescatable que estas medidas parciales de flexibilización permitieran la generación de una suerte de carrera pública "privada" o informal: un significativo número de profesionales que optaron por invertir en capacitarse y especializarse por su cuenta en temas de gobierno y políticas públicas. Su motivación era trabajar en las islas de la modernidad, como consultores bajo el régimen de servicios no personales, u ocupar cargos directivos desde los

cuales implementar reformas a favor del país.

Sin perjuicio de estos efectos positivos marginales, la coexistencia de los regímenes de contratación laboral ha contribuido a la fragmentación del empleo público y ha limitado las opciones que tienen los trabajadores sujetos al régimen privado para desarrollar una carrera transversal en el sector público. Asimismo, esta coexistencia introduce inevitablemente una serie de distorsiones e inequidades. Así por ejemplo, los trabajadores bajo este régimen tienen derecho a una compensación por tiempo de servicios (CTS) equivalente a una remuneración mensual, mientras que los trabajadores bajo el régimen de la carrera administrativa reciben una CTS equivalente a media remuneración básica, la cual, a diferencia de lo que ocurre con los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada, constituye por lo general una pequeña fracción de sus ingresos mensuales.

Adicionalmente, las entidades solamente gozaban de cierta flexibilidad para fijar salarios en el momento de la contratación, toda vez que las normas de austeridad contenidas en las disposiciones presupuestales "congelaban" las remuneraciones del sector público, impidiendo cualquier tipo de mejora. Como resultado se tiene hoy en día un sector público muy deteriorado, siendo el Perú uno de los tres únicos casos en América Latina (los otros dos son Nicaragua y Uruguay), donde el promedio salarial del sector público es menor al del sector privado<sup>(40)</sup>. A mayor abundamiento, se calcula que pasar del sector privado al público implica un recorte salarial de entre 50% y 83% del salario, según categoría ocupacional<sup>(41)</sup>.

### 3.4. Proceso de modernización y descentralización del Estado

El gobierno de Alejandro Toledo dio algunos pasos con el fin de implementar una reforma integral del Estado. Así, identificó correctamente algunos de los aspectos centrales de la reforma, tales como la descentralización, la reorganización del poder ejecutivo y la reforma del empleo público. En el año 2002, se aprobó la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, mediante la cual se declaró al Estado peruano en proceso de modernización. Asimismo, ese mismo año entró en vigencia la Ley 27883, Ley de Bases de la Descentralización. Sin embargo, la falta de una visión compartida sobre la dirección y profundidad de esta reforma, así como el escaso capital político del

(39) BONIFACIO, José Alberto y Graciela FALIVENE. *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana*. CLAD. 2002.

(40) LONGO. *Op. cit.*

(41) MOSTAJO GUARDIA, Rossana. *El sistema presupuestario en el Perú. Gestión Pública*. Santiago de Chile: ILPES. Serie 17, 2002. Citado por IACOVIELLO, Mercedes y Laura ZUVANIC. *Op. cit.*

gobierno y el descontento social expresado en protestas y reiteradas solicitudes de vacancia presidencial, impidieron que este ímpetu reformista se exprese en medidas más profundas y estructurales.

Un avance importante para permitir la reforma del empleo público tuvo lugar en noviembre del año 2004 con el cierre del régimen pensionario conocido como “cédula viva” establecido en el Decreto Ley 20530. El cierre de este régimen tuvo lugar a través de una reforma constitucional que modificó la protección al principio de los derechos adquiridos consagrado en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución. Hasta el cierre de este régimen pensionario, los costos asociados al mismo hacían imposible la reforma del empleo. Como apunta Mendoza<sup>(42)</sup>, la continua nivelación de las pensiones de acuerdo a las remuneraciones del personal en actividad incentivaba el uso de la contratación a través de la modalidad de servicios no personales y, al mismo tiempo, dificultaba la asignación de bonificaciones e incentivos orientados a premiar el buen desempeño de los servidores públicos.

Un segundo avance en el camino de la reforma fue la promulgación de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, que entró en vigencia en enero de 2005. Esta norma estableció el marco legal y los principios que rigen el empleo público, las relaciones de trabajo y la gestión del desempeño laboral en las entidades del Estado. Asimismo, creó el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP) como organismo rector del empleo público. Finalmente, la Ley ordenó al Poder Ejecutivo remitir al Congreso las siguientes propuestas legislativas:

- a) La ley de la carrera del servidor público.
- b) La ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza.
- c) La ley del sistema de remuneraciones del empleo público.
- d) La ley de gestión del empleo público.
- e) La ley de incompatibilidades y responsabilidades.

Cuatro de estas propuestas fueron integradas por el Congreso en un proyecto de Ley General del

Empleo Público. El proyecto restante, correspondiente a la Ley del sistema de remuneraciones del empleo público, siguió su curso por separado. Al final, sin embargo, ninguno de estos proyectos fue aprobado por el Congreso.

La inexistencia de normas que desarrollen la Ley Marco del Empleo Público hace que su aplicación por las entidades públicas sea extremadamente difícil. Para mayor complicación, si bien el Decreto Legislativo 276 continúa vigente, algunas de sus disposiciones, tales como las referidas a la clasificación de los empleados públicos en grupos ocupacionales, han sido derogadas tácitamente por disposiciones de la Ley Marco que consagran un tratamiento distinto. Finalmente, la Ley Marco del Empleo Público se aplica a todas las entidades del sector, sin distinción entre aquellas a las que corresponde el régimen de la carrera administrativa y aquéllas en las que se aplica el régimen laboral de la actividad privada. Esta complicación normativa dificulta a las entidades públicas la gestión y la planificación en materia de recursos humanos.

Por otro lado, desde la desactivación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 1995<sup>(43)</sup>, no existe en la práctica un ente rector del empleo público toda vez que hasta la fecha no se ha instalado el COSEP. Aun cuando la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros ha asumido algunas de las funciones de este organismo, otras, entre las cuales se encuentran las de dictar los criterios rectores del sistema de formación y capacitación en el empleo público, centralizar y analizar la información y proponer la política sobre la gestión de recursos humanos, no son ejercidas por ningún organismo de la administración pública<sup>(44)</sup>. Esto causa a su vez que no exista un sistema administrativo de empleo público que integre y coordine la labor de las oficinas de recursos humanos de las entidades.

### 3.5. Avances y retrocesos recientes

El gobierno actual se ha comprometido a continuar la reforma del Estado y ha tomado algunas medidas que apuntan en esa dirección tales como la fusión de organismos públicos descentralizados

(42) MENDOZA B., Waldo. *Perspectivas para el año 2007: ¿cosecha y siembra, o solo cosecha?* Consorcio de Investigación Económica y Social, 2006.

(43) Ley 26507 del 13 de julio de 1995.

(44) El artículo 24 de la Ley Marco del Empleo Público establece las funciones del COSEP. Adicionalmente, la Tercera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley dispone que la Secretaría de Gestión Pública asuma las funciones establecidas en los incisos a), c), e), f) y g) del artículo 24. En la página Web de la PCM, se señala que no son funciones de la Secretaría de Gestión Pública en materia de empleo público las siguientes:

“Categorización según Ley Marco del Empleo Público:

Remuneraciones (incluye aprobación de remuneraciones, modificación de remuneraciones y clasificación de niveles remunerativos).

Pensiones

Consultas de particulares sobre aplicación de normas de empleo

Consultas sobre Presupuesto Analítico de Personal”.



en el marco de la Ley de Modernización, la promulgación de Ley Marco de Licencia de Funcionamiento<sup>(45)</sup> y la inclusión de disposiciones sobre presupuesto por resultados en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007<sup>(46)</sup>. Sin embargo, en relación con el empleo público, únicamente se ha emitido disposiciones que establecen la reducción de los topes máximos de las remuneraciones. Esta medida, más allá de su impacto político, no aporta una solución a los problemas estructurales que afectan a la burocracia. Por el contrario, pueden terminar ahondándolos.

Mediante el Decreto de Urgencia 019-2006, el gobierno estableció las compensaciones mensuales por el ejercicio de funciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado elegidas por votación popular y de los Ministros de Estado y autoridades con rango de Ministro de Estado. Adicionalmente, mediante el Decreto de Urgencia 020-2006 el gobierno estableció como tope máximo por concepto de ingresos mensuales de toda índole, cualquiera sea su forma y modalidad contractual, nombramiento o designación, mecanismo y fuente de financiamiento, el monto de Quince Mil y 00/100 Nuevos Soles (S/. 15.000,00) para la contratación de nuevo personal.

En esta misma línea, mediante el Decreto Supremo 025-2007-PCM, se fijaron los sueldos de los alcaldes en todo el país. La justificación brindada para esta medida ha sido el ahorro en el uso de los recursos públicos, y evitar la fijación de altos sueldos por parte de las autoridades locales, atendiendo así las protestas de ciudadanos en varios lugares del país<sup>(47)</sup>.

De esta manera, lejos de flexibilizar los sistemas de contratación y remuneraciones del sector público e incrementar los incentivos monetarios para atraer a los mejores profesionales y motivar a los actuales trabajadores para un mejor desempeño, estas normas ponen topes a las remuneraciones sin un sustento técnico adecuado y en niveles muy por debajo del promedio de los salarios del sector privado, con el consiguiente desmedro de la capacidad del sector público para competir con aquel en la captación de los mejores profesionales.

Existen posiciones en el Estado que requieren profesionales de primer nivel y con conocimientos

sumamente especializados. Hoy en día, el sector público cuenta con un número importante de profesionales altamente capacitados, en su mayoría en las entidades en las que se aplica el régimen laboral del sector privado, bajo contratos de servicios no personales o en altos cargos directivos. Estas personas, si no son remuneradas de acuerdo a sus competencias y calificaciones, podrían optar por renunciar e integrarse al sector privado ante la perspectiva de que esta situación no se revierta en los próximos años. Esto significará más inversión para unos que para otros, pero difícilmente estas personas regresarán al Estado una vez que hayan podido reubicarse en otro sector. Finalmente estas medidas pueden conspirar contra la captación de jóvenes profesionales recién egresados o por egresar toda vez que éstos deberán sopesar los beneficios de trabajar para el Estado con los costos y altos riesgos que ello a veces implica.

#### 4. Dirección de la reforma: flexibilidad y mérito

Existen múltiples elementos a considerar para una reforma del empleo público. La realización de un análisis comprehensivo y profundo de cada uno de ellos excede los alcances de este documento. Por el contrario, nos proponemos formular ciertos criterios y resaltar algunas áreas en relación con la dirección que debe tomar la reforma del empleo público en el Perú.

Uno de los pilares de la reforma del empleo público debe ser la flexibilización de los distintos aspectos que lo componen. El Estado debe tener libertad para cesar, trasladar y contratar personal cuando esto redunde en un beneficio para la entidad y los ciudadanos, respetando los derechos del trabajador. Adicionalmente, el funcionamiento de la burocracia debe contemplar al mérito como principio que rija el acceso, la permanencia y la progresión en el empleo.

La adecuada combinación del mérito y la flexibilidad requiere dotar al Estado de las herramientas que le permitan realizar una gestión enfocada más en los resultados y menos en los medios. A continuación analizaremos algunos aspectos del empleo público vinculados con la introducción de la flexibilidad y el mérito.

(45) La Ley Marco de Licencia de Funcionamiento establece el marco jurídico de las disposiciones aplicables al procedimiento para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento expedida por las municipalidades. Entre otras disposiciones, la Ley establece un plazo máximo de quince días hábiles para el otorgamiento de la licencia, a través de un procedimiento administrativo de evaluación previa con silencio administrativo positivo.

(46) CONTERNO, Elena. *Op. cit.*

(47) Asociación Servicios Educativos Rurales SER. Noticias, 27 marzo 2007.

En: [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=0&Itemid=105](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=0&Itemid=105).

#### 4.1. Flexibilidad en la estabilidad laboral

Osborne<sup>(48)</sup> sostiene que resulta muy difícil cambiar una organización grande si esta se ve obligada a retener a empleados ineficientes debido a su condición de servidores públicos. En esa línea, sostiene que si una empresa lo hiciese, quedaría “capturada” por el trabajador, quien se convertiría en el único proveedor de su recurso más valioso. Ninguna empresa lo hace y el gobierno tampoco debería hacerlo.

Si bien es cierto que la carrera administrativa tiende a la permanencia del trabajador y que la administración pública se beneficia de la continuidad de los servidores públicos al aprovechar el conocimiento y la experiencia de las personas, también es cierto que las entidades deben poder cesar trabajadores por mal desempeño o suprimir plazas en el marco de procesos de reestructuración o reorganización. Un sistema con el grado de flexibilidad adecuado debería permitir estos objetivos. De lo que se trata es de “(...) buscar un balance entre dar garantías al funcionario y dar garantías a la administración. Es decir, proteger a los empleados de arbitrariedades principalmente por razones políticas, pero también proteger al Estado para que pueda contar con el personal idóneo para una buena gestión, e indirectamente a los ciudadanos para recibir un servicio eficiente del Estado”<sup>(49)</sup>.

Sin embargo, debe asimismo subrayarse que esta flexibilización del empleo debe ir de la mano con estrategias de acompañamiento y apoyo para la reinserción laboral ya sea en otra entidad pública o en el sector privado. En países como Inglaterra, Australia y Corea del Sur, la reforma del Servicio Civil incluyó una drástica reducción en el número de empleados públicos<sup>(50)</sup>. Varias estrategias han sido utilizadas con este fin: el despido, el retiro anticipado, incentivos financieros para la renuncia, privatizaciones, entre otros<sup>(51)</sup>. Sin embargo, en estos países la reforma del Estado fue causada, más que por una crisis económica, por una crisis de credibilidad del gobierno<sup>(52)</sup>. Por ello, el personal cesado pudo ser absorbido por el sector privado. En los países en desarrollo, una reducción de personal puede elevar significativamente la tasa de

desempleo, lo cual a su vez puede desembocar en una crisis política. Asimismo, programas de compra de la renuncia mal diseñados podrían causar que los trabajadores más jóvenes y talentosos dejen el gobierno por tener una mayor facilidad para reinventarse en el sector privado. Por otro lado, los despidos forzosos pueden generar posteriormente una contingencia para el Estado, tal como ha sucedido en el Perú con los despedidos durante el gobierno de Alberto Fujimori, muchos de los cuales han logrado ser restituidos en el sector público aun cuando en ciertos casos la entidad para la que trabajaban había dejado de existir.

#### 4.2. Flexibilidad en el desplazamiento de trabajadores y en la progresión en el empleo

La introducción de cierto grado de flexibilidad en el servicio civil no implica *per se* ni se limita a la posibilidad de reducir el número de plazas. Tampoco implica necesariamente que el Estado tenga que hacer más con menos. Donald Rowat, por ejemplo, determinó que, en los países miembros de la OCDE, el sector público en general empleaba a un mayor número de personas que en los países en desarrollo. Sin embargo, Rowat notó que existía una clara diferencia de distribución del empleo en los dos grupos de países. En los países de la OCDE, había más trabajadores a nivel subnacional (por ejemplo, municipios, regiones), mientras que en los países en desarrollo había más trabajadores en el gobierno central<sup>(53)</sup>. Esta tendencia fue confirmada una década por un estudio realizado por la OCDE, que determinó que en sus países miembros el número de trabajadores del nivel central o federal había disminuido con los años mientras que el número de empleados de nivel local o regional había aumentado<sup>(54)</sup>. Estos descubrimientos confirman una tendencia a la devolución de recursos humanos a los puntos de provisión de servicios y a la descentralización. Asimismo, relativizan el argumento a favor de una reducción del número de empleados como única alternativa para lograr la eficiencia en la gestión de los recursos humanos en el sector público.

En el contexto de la modernización del Estado, y sobre todo en el de la descentralización, la posibilidad

(48) OSBORNE, David. *Reinventing Government*. En: *Public Productivity & Management Review. Fiscal Pressures and Productive Solutions: Proceedings of the Fifth National Public Sector Productivity Conference*. Volumen 16. Número 4. Año 1993. pp. 349-356.

(49) CONTERNO, Elena. *Op. cit.*

(50) OCDE 2001. *Recent Developments on Human Resources Management in OECD Member Countries*.

(51) *Ibid.*

(52) Elaine Kamarck sostiene que, en las últimas décadas del siglo veinte, la insatisfacción en relación la actuación del gobierno comenzó a crecer y las organizaciones gubernamentales empezaron a ser percibidas como obsoletas e incluso como perniciosas. En países como Estados Unidos y el Reino Unido, políticos como Ronald Reagan, Bill Clinton y Margaret Thatcher capitalizaron estas percepciones para implementar ambiciosas reformas en el sector público, incluyendo la reforma de sus servicios civiles. KAMARCK, Elaine Ciulla. *The End of Government as We Know It*. En: DONAHUE, John D. y otros (editores). *Market-Based Governance. Supply Side, Demand Side, Upside, and Downside*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2002. Cambridge, MA: Visions of Governance in the 21st. Century.

(53) ROWAT, Donald. *Comparing bureaucracies in developed and developing countries: A Statistical Analysis*. Citado por: KAMARCK, Elaine. *Government Innovation Around the World*. Febrero 26, 2004. KSG Working Paper RWP04-010.

(54) OCDE 2001. *Op. cit.*

de utilizar distintas modalidades de desplazamiento para cubrir las necesidades de recursos humanos resulta primordial para incrementar la adaptabilidad y capacidad de respuesta de las entidades. El tema de la movilidad de los trabajadores implica reconciliar las aspiraciones personales del empleado público con las necesidades de la entidad<sup>(55)</sup>. Es necesario entonces superar la concepción de la movilidad como perteneciente exclusivamente a la esfera de derechos subjetivos del trabajador, que Longo<sup>(56)</sup>, refiriéndose al caso español, percibe que existe tanto en la legislación como en la cultura administrativa. Los mecanismos para lograr este objetivo son diversos. Países como Alemania, España, Italia y Holanda han introducido mecanismos de movilidad forzosa. En Suecia, se otorgan incentivos para la movilidad mientras que en otros países como Alemania y Holanda existe una combinación de estos mecanismos<sup>(57)</sup>.

Las posibilidades de desplazamiento están ligadas también a la flexibilidad en la línea de carrera. La existencia de un régimen de carrera administrativa no tiene por qué estar necesariamente reñida con formas de progresión distintas del ascenso vertical. En otros países, se ha implementado mecanismos que reconocen el buen desempeño de un trabajador a través de su asignación a puestos en cargos de similar jerarquía, pero con mayores responsabilidades, o con mayor remuneración, o en una entidad de mayor envergadura<sup>(58)</sup>. Estos mecanismos de progresión pueden tener un especial impacto en el buen desempeño de aquellos trabajadores que ocupan altos puestos directivos y que tienen pocos o ningún escaño que escalar en la línea vertical de carrera<sup>(59)</sup>. Por otro lado, la implementación de estos mecanismos de progresión está vinculada a la identificación por parte del Estado de aquellas competencias y habilidades que son requeridas por las distintas entidades.

La existencia de un régimen de carrera vertical, en la cual el buen rendimiento de los trabajadores es premiado con su promoción al nivel inmediato superior es la única opción de progresión para el trabajador en muchos países, incluyendo al Perú. Esta concepción de la carrera no permite, por su rigidez, obtener el mejor rendimiento posible de los

trabajadores, puesto que atenta contra la especialización, toda vez que los servidores saben que para progresar deben dejar de desarrollar su especialidad para ponerse a gestionar. La modalidad de carrera vertical puede tener efectos perniciosos, ya que muchas veces no responde a las preferencias ni a las habilidades de los servidores, lo que se expresa en el “síndrome del buen técnico/mal directivo”<sup>(60)</sup>. Asimismo, este tipo de modalidad no permite cubrir necesidades de recursos humanos en otras entidades o en sucursales ubicadas en otras localidades.

#### 4.3. Flexibilidad en la contratación de trabajadores y servicios

Tan importante como que exista cierto grado de flexibilidad para el despido y desplazamiento de los empleados públicos es que cierta flexibilidad en la contratación de personal y de servicios. La inclusión de disposiciones normativas sobre provisión de personal de carácter temporal, que no goza de estabilidad en el empleo ni pertenece al régimen de carrera, no solamente otorga a las entidades públicas una mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos, sino que también hace posible incrementar la oferta de empleo en el sector público. De este modo, las entidades podrían contratar personal para la ejecución de tareas específicas en el marco de un proyecto o programa del Estado o cuando un aumento en la carga de trabajo de la entidad lo haga necesario.

La posibilidad de subcontratar la provisión de servicios a fin de que sean prestados por terceros, ya sea al gobierno o directamente a la población, conocida como *outsourcing* trae consigo varios beneficios. Existe evidencia que el *outsourcing* incrementa substancialmente la eficiencia en la prestación de los servicios. Así, un estudio realizado en 66 ciudades de los Estados Unidos mostró que el 82% estaban “satisfechos” o “muy satisfechos” con los resultados obtenidos. Por otro lado, el ahorro promedio ha sido estimado en 20% en el Reino Unido; entre 15 y 20% en Australia; y entre 20 y 25% en Islandia<sup>(61)</sup>.

Sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo anterior, el *outsourcing*, no debe ser percibido únicamente como un mecanismo de reducción de costos para el Estado. Esta modalidad permite además generar un

(55) LONGO MARTINEZ, Francisco. *Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad*. En: *Reforma y democracia*. Número 19. Caracas: Febrero de 2001.

(56) *Op. cit.*

(57) MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles. *Op. cit.*

(58) En América Latina, Brasil es el único país que ha desarrollado mecanismos de promoción horizontal, aunque con deficiencias y limitaciones. Véase IACOVELLO, Mercedes y Ana L. RODRÍGUEZ GUSTÁ. *Síntesis del Diagnóstico. Caso Brasil*. En: ECHEBARRÍA, Koldo (editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

(59) RODRÍGUEZ LARRETA, Horacio y Fabián REPETTO. *Op. cit.*

(60) LONGO MARTÍNEZ, Francisco. *Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad*. *Op. cit.*

(61) BLÖNDAL, Jon R. *International Experience Using Outsourcing, Public-Private Partnerships, and Vouchers*. IBM Center for the Business of Government. October, 2005.

mercado para la prestación de estos servicios además de incrementar la calidad de los mismos.

En un estudio sobre la práctica del *outsourcing* en los países de la OCDE, Blöndal determinó que su utilización iba en creciente aumento y que el rango las actividades que pueden ser materia de subcontratación es extremadamente amplio<sup>(62)</sup>. Blöndal sostiene que las actividades que han sido materia de subcontratación pueden clasificarse en tres grupos:

a) El primer grupo corresponde a aquellas actividades “de apoyo”, que no están directamente relacionadas con la misión de la entidad, tales como limpieza y administración de edificios, seguridad, y provisión de alimentos.

b) El segundo grupo corresponde a aquellas actividades que son fundamentales para el funcionamiento de las entidades pero que no están directamente relacionadas con su misión. Principalmente, se trata de actividades relacionadas con las tecnologías de la información y la informática, pero también incluye otras tales como la provisión de servicios legales y administración de recursos humanos.

c) Finalmente, el tercer grupo incluye actividades que tradicionalmente son consideradas como inherentes a la naturaleza del gobierno. Entre ellas, se incluye la administración de prisiones (Canadá, Estados Unidos), inspección de sanidad (Islandia) y funciones de contraloría (Nueva Zelanda). En ciertos países, es creciente el uso de la subcontratación de servicios en salud y educación, mientras que en otros la subcontratación de bienes de infraestructura (transporte, agua y desagüe) va asimismo en aumento<sup>(63)</sup>.

Entre los países miembros de la OCDE, los países de habla inglesa y los nórdicos son los más propensos a utilizar la figura del *outsourcing*. Países de Europa continental como España, Francia e Italia, tienden a tener un empleo público menos flexible, lo cual puede hacer muy costosa la eliminación de los puestos de trabajo y su reemplazo en la prestación del servicio a través del *outsourcing*<sup>(64)</sup>.

En el Perú, el *outsourcing* es utilizado por las entidades principalmente para la provisión de servicios correspondientes a actividades de apoyo (limpieza, seguridad, entre otros). Sin embargo, algunas entidades, entre las que destaca la Oficina de Normalización Previsional (ONP), han adoptado un enfoque más audaz y contratado con terceros para que estos presten servicios tales como atención al

público, calificación de derecho pensionario; entre otros<sup>(65)</sup>. De lo que se trata, entonces, es de generalizar esta práctica entre las entidades del Estado y extender sus alcances más allá de las actividades de apoyo.

Uno de los aspectos a tomar en cuenta para la difusión de la práctica del *outsourcing* es la existencia dentro del empleo público del grupo ocupacional de apoyo (equivalente al grupo auxiliar contemplado en el Decreto Legislativo 276). Los servidores pertenecientes a este grupo ocupacional realizan, como su nombre lo indica, labores auxiliares de apoyo y/o complemento<sup>(66)</sup>. Para la generalización del *outsourcing* de actividades de apoyo por las entidades, la reforma del empleo público debería incluir medidas tendientes al cierre de este grupo ocupacional y a su eventual desaparición.

#### 4.4. El mérito como factor de acceso, permanencia y progresión en la carrera administrativa

La evaluación constituye una herramienta fundamental para introducir el mérito como criterio principal del sistema de empleo público.

a) Por un lado, es evidente que para que el sector público provea eficientemente servicios de calidad, los empleados deben poseer las capacidades y competencias adecuadas para sus respectivos puestos. El nivel de calificación de los empleados está ligado, por lo tanto, a la efectividad de los sistemas de evaluación para la contratación, la permanencia en el puesto y para la progresión.

b) Por otro lado, los sistemas de evaluación permiten a las entidades determinar las áreas en las que es necesario mejorar el rendimiento del trabajador y, en consecuencia, constituye un insumo para la planificación de las actividades de capacitación.

c) Finalmente, la evaluación permite también generar incentivos para mejorar el rendimiento del trabajador a través de la promoción basada en el mérito. De acuerdo a Mascott Sánchez, esta tiene varios objetivos, siendo la flexibilidad una característica transversal a todos: incentivar el buen desempeño de los servidores a través de recompensas; fomentar la innovación y creatividad; sustituir el control de procesos por el control de resultados; y promover la combinación adecuada entre mérito y antigüedad<sup>(67)</sup>.

Diseñar un sistema de evaluación que funcione, sin embargo no es sencillo y el hecho de que la evaluación esté consagrada en las normas no implica necesariamente que su aplicación práctica

(62) *Ibid.*

(63) *Ibid.*

(64) *Ibid.*

(65) Memoria Institucional correspondiente al año 2005 de la Oficina de Normalización Provisional.

(66) Artículo 4 de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público.

(67) MASCOTT SÁNCHEZ; María de los Ángeles. *Op. cit.*

obtenga los resultados esperados. Este es el caso del Perú y de otros países latinoamericanos. El BID encontró falencias en los sistemas de evaluación de algunos países de la región, tales como Guatemala (no existe un sistema de evaluación del rendimiento), Uruguay (la evaluación funciona como un mero trámite), Argentina (los objetivos son definidos al final del proceso, lo cual distorsiona la evaluación) y Jamaica (los sistemas de evaluación no son fiables ni objetivos)<sup>(68)</sup>.

Existen diferentes estrategias para evaluar, y el sistema adecuado resulta generalmente de un proceso de prueba y error. En el caso de Chile, por ejemplo, la evaluación del rendimiento incluye tres niveles: institucional, grupal e individual. Entre los aspectos más importantes del sistema, cabe destacar que se ha reemplazado el incentivo por desempeño individual por el incentivo por desempeño colectivo, producto de la evaluación grupal. Esto se debió a que el primero fue considerado ineficaz porque generaba evaluaciones excesivamente favorables al trabajador. Por otro lado, en el año 2003, la Ley del Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública estableció la posibilidad de celebrar convenios de desempeño. Estos incorporan la evaluación de los jefes superiores de servicio y se celebran con el ministro del ramo. Los convenios incluyen las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo durante el período y los objetivos anuales de resultados a alcanzar en el área de la cual el directivo es responsable<sup>(69)</sup>.

La implementación de un sistema de evaluación, por lo tanto, deberá tomar en cuenta las lecciones aprendidas por otros países y ensayar hasta encontrar una medida real del rendimiento de los trabajadores que permita transformar a la evaluación en una herramienta de la gestión por resultados.

#### 4.5. Incentivos al mérito y salarios competitivos

Para lograr un sistema de empleo público basado en el mérito, tan importante como los sistemas de evaluación de capacidades y desempeño, es que existan los incentivos adecuados para los trabajadores. Si existe evaluación, pero no premio, ni castigo, difícilmente se logrará mejorar el desempeño de los trabajadores. De la misma

manera, si existe evaluación de capacidades pero no se puede ofrecer sueldos competitivos, difícilmente se logrará contratar a los profesionales o técnicos más capacitados.

Uno de los principales problemas generados por las reformas de primera generación fue el deterioro de la eficiencia del sector público y de la calidad de sus servicios. Ante la necesidad de reducir el déficit fiscal y los gastos corrientes, los gobernantes tenían varias opciones; entre ellas, reducir el número de empleados públicos y disminuir los salarios. En muchos casos los gobernantes optaron por la salida menos impopular: la reducción de los salarios reales. El caso peruano de la segunda mitad de los años ochenta resulta emblemático; los altos niveles de inflación permitieron "licuar" los salarios reales de los empleados públicos eludiendo de esta manera medidas más estructurales.

Esta reducción dramática de los salarios reales, conjuntamente con esquemas remunerativos que no tomaban en cuenta el desempeño de los trabajadores, tuvo consecuencias nefastas para la capacidad institucional del Estado. Varios son los estudios que demuestran estas consecuencias tanto para el caso específico del Perú<sup>(70)</sup>, como para varios casos de países en desarrollo<sup>(71)</sup>. Estos estudios demuestran la importancia de mantener los salarios públicos a un nivel competitivo en relación con los salarios del sector privado y de un esquema salarial que compense el buen desempeño. Estas medidas permiten alcanzar mayores niveles de calidad y eficiencia de los servicios públicos, así como menores niveles de corrupción. Finalmente, en estos estudios se destaca la importancia de la amplitud del rango salarial (distancia entre los salarios más altos y los salarios más bajos de los empleados públicos), es decir, compensaciones altas para cuadros gerenciales dentro del sector público, señalando su relación positiva con la calidad y eficiencia, y negativa con los niveles de corrupción.

La mayoría de países desarrollados utilizan principios de compensación adecuados para construir burocracias profesionales modernas. Recientemente, estos principios han sido aplicados en países del este asiático. Como resultado, sus burocracias, antes débiles, corruptas y clientelistas,

(68) LONGO MARTÍNEZ, Francisco. *La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 de Octubre de 2003.

(69) IACOVIELLO, Mercedes y Laura ZUVANIC. *Síntesis del diagnóstico. Caso Perú*. En: ECHEBARRÍA, Koldo (editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

(70) Véase VAN DER GAAG, Jacques y otros. *Wage Differentials and Moonlighting by Civil Servants: Evidence from Cote d'Ivoire and Peru*. En: *The World Bank Economic Review*. Volumen 3. Número 1. Año 1989. pp. 67 -95; WEBB, Richard y Sofía VALENCIA. *Human Resources in Public Health and Education in Peru*. Recurso Perú Project. Agosto, 2005.

(71) Véase BANCO MUNDIAL. *The State in a Changing World*. Washington D.C., 1997; LINDAUER, David. *Government Pay and Employment Policies and Government Performance in Developing Economies*. World Development Report, The World Bank, Agosto 1988.



se han transformado en sistemas que funcionan razonablemente bien<sup>(72)</sup>. En Brasil, entre 1995 y 2000, durante el gobierno del presidente Cardoso, se equipararon los salarios públicos con los privados, utilizando estudios de *benchmarking* (introduciendo una tasa promedio de aumento salarial del 210%). Asimismo, se estableció una jerarquía salarial basada en las atribuciones, las responsabilidades y los perfiles de cargos. Adicionalmente, se extendió la amplitud salarial de las carreras, mediante el aumento de las remuneraciones correspondientes a los niveles más altos. El salario promedio de los cargos políticos resultó siendo un 12% mayor que el correspondiente a cargos semejantes en el sector privado, controlando por edad, educación y sexo. La estrategia salarial ha sido continuada por el gobierno actual con la finalidad de prevenir la “fuga de cerebros” del Ejecutivo. Sin embargo, la amplitud salarial se está reduciendo<sup>(73)</sup>.

La flexibilidad en materia de remuneraciones no tiene que ser llevada al extremo de eliminar toda regulación del sistema de contrataciones y remuneraciones del sector público. Por el contrario, cierto grado de regulación de los criterios a partir de los cuales se pueda asociar niveles de responsabilidad o complejidad de tareas con niveles de remuneración es deseable para evitar la negociación oportunista entre los actores interesados. Sin embargo, no se requiere establecer mayores niveles de regulación que tengan por finalidad la búsqueda de la “equidad”; entendida esta como la aspiración a que todos los empleados públicos ganen lo mismo. La realidad ha demostrado, con particular gravedad en la experiencia peruana, que el exceso de regulación no genera mayor equidad. Por el contrario, incrementa la informalidad y la desigualdad. Los mayores niveles de equidad, justicia y eficiencia pueden ser alcanzados con un sistema que superponga los principios del mercado sobre los de la planificación centralizada y de los sistemas de incentivos sobre la regulación, tal y como lo han sostenido los defensores de la teoría del NGP desde los años 1970. La competencia entre las entidades públicas, así como de estas con el sector privado, por captar a los mejores profesionales, es la mejor garantía de que los empleados van a tender a tener no solo salarios homogéneos, sino también equiparables a los del sector privado. Para que las entidades públicas compitan para captar a los

mejores profesionales y por obtener el mejor rendimiento de sus empleados, la regulación debe generar incentivos para que las entidades obtengan los mejores resultados de gestión y calidad en sus servicios. Estos incentivos servirán a su vez para premiar el buen desempeño de los trabajadores y para disminuir los beneficios derivados de la corrupción.

#### 4.6. Ordenamiento del sistema de empleo público

Para asegurar una reforma del empleo público exitosa, es importante que exista una entidad que integre y sistematice la información y los registros, y que elabore lineamientos generales que guíen las políticas de recursos humanos de las entidades del sector público.

Es importante anotar que la creación de esta entidad no debe en modo alguno entenderse como “la centralización burocrática de los sistemas y la preservación de una coherencia meramente formal”<sup>(74)</sup>. Por el contrario debe otorgarse a estos entes la “(...) inteligencia estratégica y capacidades técnicas en materia de gestión del capital humano, que les permitan conducir eficazmente los procesos de modernización, así como estimular y apoyar los esfuerzos que se realicen en ese sentido desde las diferentes organizaciones públicas”<sup>(75)</sup>.

Si tomamos en cuenta las experiencias de otros países, veremos que la función que cumple el órgano rector varía significativamente. Sin perjuicio de ello, la OCDE ha identificado en los países miembros una tendencia a la descentralización de la gestión pública caracterizada por la delegación de competencias a los ministerios y otras entidades. Así, en varios países de la OCDE los órganos rectores han evolucionado hasta tener una función más estratégica que implica dejar de lado las funciones de control y asumir las de definir estándares, diseminar buenas prácticas, asesorar y establecer lineamientos<sup>(76)</sup>.

En Chile, la Ley del Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública (2003) creó la Dirección Nacional del Servicio Civil como organismo estratégico y coordinador de políticas de recursos humanos. Esta entidad desarrolla su objetivo en dos áreas de trabajo: por un lado, el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) cuya función es gestionar la incorporación, formación y desarrollo de Altos Directivos al Estado; y por otro lado, la transformación y desarrollo de la Carrera Funcionaria, cuya función

(72) BANCO MUNDIAL. *Op. cit.*

(73) LONGO MARTÍNEZ, Francisco. *Una Lectura Transversal de los Resultados*. En: ECHEBARRÍA, Koldo (editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

(74) *Ibid.*; p. 608.

(75) *Ibid.*

(76) OCDE 2004. *Op. cit.*

es perfeccionar y garantizar la transparencia de los sistemas de ingreso y promoción en la administración pública sobre la base del mérito y la idoneidad. Finalmente, la Dirección del Servicio Civil supervisa el cumplimiento del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en la Administración Pública<sup>(77)</sup>.

Como ya hemos señalado, en el Perú no existe en la práctica un órgano rector toda vez que el COSEP no ha sido instalado. Esto, causa que la gestión del empleo público se encuentre totalmente fragmentada. Por un lado, la Secretaría de Gestión Pública ejerce algunas funciones propias del COSEP, mientras que aquellas facultades vinculadas con la política de remuneraciones son ejercidas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En consecuencia, uno de los aspectos fundamentales de la reforma del empleo público consiste en determinar si se procede a la implementación del COSEP o si se delega en alguna entidad u organismo ya existente las funciones necesarias para la gestión del empleo público. Para ello, debe tomarse en consideración la tendencia internacional a la delegación de funciones y la evolución de la función que cumplen los entes centrales hacia un plano más estratégico y coordinador del sistema de empleo público que permita integrar en el mismo a las oficinas de recursos humanos de las entidades.

## 5. Reflexiones finales

El desarrollo de un servicio civil de carrera en el Perú y la superación de las deficiencias de las que adolece actualmente el empleo público debe enmarcarse en un proceso mayor: la reorganización del Estado a fin de lograr su modernización y descentralización. Para ello, es necesario tomar conciencia de las dimensiones del desafío, que implica nada menos que la reformulación de la relación del Estado con la sociedad. Organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID han identificado una serie de lecciones a tomar en cuenta en el proceso de implementación de estas reformas<sup>(78)</sup>.

La reforma del empleo público requiere lograr la legitimidad que no se consigue a través de un diseño meramente técnico de la misma. Por el contrario, es

necesario construir coaliciones entre los diferentes actores involucrados (sindicatos, legisladores, funcionarios, académicos, expertos, sociedad civil, etcétera). La continuidad de estas reformas requiere la generación de consensos que solamente se logra a través de un diálogo democrático y transparente. Como apunta Sheperd, no se trata de “despolitizar” el empleo público, sino de “repolitizar” el debate<sup>(79)</sup>.

En ese mismo sentido, resulta difícil exagerar la importancia del compromiso de los líderes políticos para el éxito de la reforma. Sin este liderazgo, será imposible superar los múltiples obstáculos que plantea la construcción de un nuevo marco institucional y de una nueva cultura de la administración pública. Es necesario además reconocer que completar una reforma de estas características toma años e incluso décadas, considerando tanto lo referido a su implementación como a la materialización de sus efectos. Es en este sentido que el compromiso de los líderes políticos y de los sucesivos gobiernos con la reforma cobra una nueva dimensión.

Por otro lado, es necesario trascender el plano normativo. Como hemos señalado en este documento, el marco legal es la fuente principal de rigidez del empleo público y debería ser el foco principal de la reforma. Sin embargo, no es el único aspecto a tomar en consideración. Como sostiene Longo, se trata también de lograr un cambio en las normas no escritas que rigen la actuación de los empleados públicos; es decir, de un cambio cultural. Longo identifica dos mitos que deben ser extirpados del inconsciente colectivo de las organizaciones: el mito del agravio comparativo referido a la actitud mental que tiende a percibir como discriminatoria cada propuesta o aplicación de un tratamiento diferenciado en las cuestiones referentes al personal; y el mito del derecho adquirido, que alude al modelo mental que tiende a considerar cada aspecto del empleo (cargo, retribución, condiciones de trabajo), como un derecho subjetivo inalienable<sup>(80)</sup>.

Por último, resulta útil analizar las experiencias de reforma de otros países y aprender de las lecciones positivas y negativas que estas proveen. Esto permitirá evitar cometer los mismos errores y evaluar la replicabilidad de ciertas prácticas tomando en consideración las particularidades de la normatividad y de la Administración Pública peruana.<sup>AB</sup>

(77) La Ley 19882, Ley del Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública y página de Internet de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

(78) WORLD BANK. *Civil Service Reform. A Review of World Bank Assistance*; también LONGO MARTÍNEZ, Francisco. *Una Lectura Transversal de los Resultados*. En: Echebarria Koldo (editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006; y SHEPERD, Geoffrey. *Op. cit.*

(79) SHEPERD, Geoffrey. *Op. cit.*; p. 16.

(80) LONGO MARTÍNEZ, Francisco. *Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad*. *Op. cit.*