

# **LA REFORMA DEL ESTADO Y LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS HUMANOS ES EN BENEFICIO DE TODOS**

## **RESEÑA HISTÓRICA**

La reforma del Estado es un tema de imprescindible necesidad para el inicio de un proceso de cambio que permita la consolidación de la gestión del Estado en términos de eficiencia, eficacia, transparencia y calidad de servicio a los ciudadanos.

El mayor capital de trabajo que puede tener un Estado son sus recursos humanos, es por ello, que la actual situación de los mismos, es el corolario de la inexistencia en los últimos 25 o 30 años de un sistema de gestión de recursos humanos que permitiera no solo construir una cultura de trabajo con identidad para el servidor público, sino también su permanente modernización y actualización en el tiempo.

Lo señalado a devenido igualmente, en un permanente reclamo de la ciudadanía en relación a la eficiencia, eficacia, transparencia y calidad de los servicios que brinda el Estado, sin embargo, es necesario efectuar un análisis objetivo de las razones que nos ha llevado a esta situación.

La evolución de la problemática laboral en nuestro país ha tenido como característica fundamental las acciones de protesta, paros y huelgas por parte de los trabajadores y gremios sindicales y la adopción de medidas de declaración de ilegalidad de dichas medidas de fuerza por parte del gobierno de turno.

Este círculo vicioso o sintomatología de las relaciones entre este eje estratégico Estado-servidores públicos, no es ajeno a otras realidades latinoamericanas, sin embargo, en el caso peruano habría que adicionar otros aspectos propios de nuestra idiosincrasia, los que son necesarios evaluar con la finalidad de situarnos en la realidad de ambas partes del eje y poder construir un ambiente de diálogo que propicie la confianza mutua y consecuentemente la construcción de una gestión gubernamental que le agregue valor a la presencia del Estado.

La raíz del problema no está en la beligerancia permanente de los trabajadores estatales, ni en una supuesta indiferencia del Estado para atender sus problemas y reclamos, sino en las causas que lo originan, las que nacen de la ausencia durante estos últimos veinticinco (25) años, de un interés real por parte del Estado por contar con una estrategia orientada a reformular e implantar una nueva forma de interactuar con los trabajadores del ámbito estatal y por otro lado, en la inacción para desarrollar instrumentos de gestión que permitieran elevar los niveles de competencia de los trabajadores y por ende su autoestima y protagonismo en el desarrollo del país.

La actual idiosincrasia confrontacional no es producto de la casualidad, es el cúmulo de una serie de factores, que empiezan con la desatención por parte del Estado de las necesidades básicas de los trabajadores en términos de retribución económica como producto de una contraprestación, falta de cobertura de las necesidades de capacitación para cubrir la brecha entre el perfil de competencias del puesto y el

trabajador, destrucción de la línea de carrera del servidor público producto del clientelismo político y por ende ausencia de las herramientas para generar reconocimiento y retribución por desempeños individuales y grupales exitosos.

Igualmente, los diferentes estilos en el manejo de la problemática laboral, principalmente en la década pasada, en donde prácticamente se pulverizó el movimiento sindical, no han favorecido a crear un clima de confianza y credibilidad en las acciones de los gobiernos de turno, sin embargo, todos los gobiernos de los últimos veinticinco (25) años han tenido un común denominador, el manejo político de los temas de conflicto y la marcada tendencia o temor a incorporar a los trabajadores en la discusión de la solución de los temas centrales de la problemática.

Cuando sostenemos que no se ha incorporado en la discusión a los trabajadores representados por los gremios sindicales, nos referimos a su participación en los temas de reforma estructural en materia laboral, por cuanto es evidente, que entre todos los planteamientos beligerantes el de mayor relevancia está referido a la estabilidad laboral, tema extremadamente sensible para los trabajadores, producto de la falta de credibilidad en las acciones del Estado en materia de gestión de recursos humanos, fundamentalmente la asociada a la posibilidad latente de generar despidos masivos.

Por otro lado, esta evolución ha originado que los movimientos sindicales fueran siendo progresivamente penetrados por los diferentes partidos políticos de oposición a los gobiernos de turno, distorsionando el fondo de los reclamos o potenciándolos hacia temas ajenos a la raíz de la problemática laboral.

Esta negativa simbiosis provocó a su vez que los gobiernos de turno, desarrollaran métodos de interacción con los gremios sindicales, lejanos a la solución de la problemática laboral y muy ligados a un manejo político de los hechos materia del reclamo, lo cual fue minando la posibilidad de crear un escenario propicio, para el desarrollo de una estrategia que permitiera el logro de puntos de coincidencia y por ende, la implantación de una relación armoniosa para el desarrollo de una agenda de trabajo compartida.

Este escenario por demás complejo, ha ido germinando frente a la pasividad y falta de capacidad de respuesta del Estado en su conjunto, no solo por la ausencia de una estrategia alineada con la problemática laboral, sino también por la no convocatoria de profesionales expertos en materia laboral y de gestión administrativa de recursos humanos, área en la paradójicamente el país cuenta con los mejores exponentes de Latinoamérica.

La desnaturalización de la Ley N° 20530, generó la ausencia de normalización de la gestión de los recursos humanos de las entidades públicas, tanto en lo referente a los regímenes laborales y pensionarios, como en el tratamiento de los instrumentos de gestión ligados a cada uno de ellos, originando en el tiempo focos de confrontación y trabas al propio Estado en la administración y generación de políticas de recursos humanos.

Otro tema relevante, son las fallidas intenciones de reducir la planilla del Estado a través de programas de incentivo de retiro pecuniarios, aplicados y ejecutados sin ninguna estrategia y cuyos resultados esperados en términos del beneficio que se buscaba, terminaron siendo menoscabados y diluidos por el clientelismo político y las diferentes modalidades de contratación para cubrir funciones o puestos que debieron absorberse como producto de una eficiente racionalización y/o reestructuración del Estado.

En ese mismo sentido, el abandono del Estado a la situación ex post de los trabajadores que se acogieron a los programas de retiro ejecutados, provocaron un elemento adicional de confrontación, ya no solo a través de los gremios sindicales, sino también, por intermedio del poder judicial, sin contar el efecto negativo en términos de paz social.

La progresiva construcción de este escenario, ha generado la apertura de muchos frentes de convulsión laboral y consecuentemente el fortalecimiento de los movimientos sindicales sobre bases confrontacionales y beligerantes, en lugar de conciliadoras y concertadoras que es la fórmula más conveniente para los intereses de desarrollo y paz social del país.

La coyuntura social, política y económica ha sido un factor coadyuvante al deterioro de las relaciones entre el Estado y los trabajadores, los sucesivos gobiernos no han logrado sintonizar con la población no solo a nivel del discurso, sino también en las acciones que tuvieran relación con los intereses particulares de los trabajadores.

Llegamos entonces al año 2004, con gremios y movimientos sindicales contaminados políticamente, con una gran capacidad de convocatoria y apoyo a sus plataformas de lucha, partidos de oposición política sin ningún deseo de colaborar con el gobierno en este tema por la cercanía de un proceso electoral importante, lo que pondría en riesgo sus propios intereses y por otro lado un Estado debilitado, con escasa credibilidad y asumiendo el pasivo acumulado de la desatención del tema que nos ocupa por parte de gobiernos anteriores.

## **LA REFORMA**

Desde esta perspectiva histórica podríamos entonces inferir con razonable certeza, que el problema central no puede analizarse desde la posición de defensa a ultranza de los intereses del Estado, la solución a esta preocupante problemática nace de la imperiosa necesidad de reconocer que existe una culpabilidad histórica compartida y que por ende es imprescindible construir un modelo de gestión del cambio sin dejar de lado a ninguno de los actores, para ello es necesario diseñar y construir una **Estrategia de Concertación para el Cambio.**

Se debe entender que el cambio y su instrumentación a través de la reforma del Estado no es un proceso simple, por el contrario demanda esfuerzos de largo plazo y el manejo permanente de escenarios complejos y para ello es imprescindible el concurso de todos o por lo menos de los componentes más representativos de la sociedad, de otra manera el proceso estará condenado al fracaso.

Los proyectos de ley de desarrollo derivados de la Ley Marco del Empleo Público o en su defecto la síntesis de los mismos, constituyen un punto de partida de vital importancia para institucionalizar el cambio, sin embargo, a la luz de las reacciones observadas tanto en los gremios sindicales como en algunos sectores políticos de oposición, podemos inferir que es fundamentalmente necesario, esbozar con claridad los valores que podremos obtener de esta importante reforma, así como demostrar que las preocupaciones existentes en el plano político y laboral están básicamente cimentadas en el desconocimiento de las normas y/o en una incorrecta interpretación de las mismas.

Por otro lado, la negativa experiencia relativamente cercana, vivida por los gremios sindicales durante el gobierno del presidente Alberto Fujimori, en el que su relación con el Estado y consecuentemente la defensa de los intereses de sus representados fue prácticamente nula, ha originado que exista un permanente deseo por avasallar al gobierno con la finalidad de recuperar espacios de discusión y debate, naturales en cualquier escenario democrático.

Igualmente, es evidente que los hechos descritos en el párrafo precedente, han servido como caldo de cultivo, para la instauración cada vez mas creciente de una cultura de la desconfianza en las acciones del Estado, asociando todas aquellas intenciones tendientes a fomentar el cambio, a las de una motivación subalterna de atropellar los derechos de los servidores públicos y/o de alterar la estabilidad laboral vía despidos masivos.

Es así que, el proceso de reforma, nace a la luz de un diagnóstico de la situación actual de los recursos humanos en el Estado y a la inexistencia de instrumentos de gestión que permitan revertir la indiscutible desorganización y desarticulación de este componente estratégico, a favor de las necesidades de desarrollo y modernización del país.

A manera de ilustración a continuación detallamos los principales argumentos del diagnóstico, en los que se sustenta la imperiosa necesidad de iniciar este importante proceso de cambio dentro de la reforma del Estado:

- Diferentes regímenes legales de personal al servicio de las entidades: decreto legislativo 276, decreto legislativo 728, a plazo fijo e indeterminado, regímenes especiales, etc.
- Disparidad de tratamiento a los procesos técnicos de la carrera administrativa.
- Carencia de un sistema de personal que organice y homogenice el tratamiento al servidor público.
- Carencia de un régimen de derechos y obligaciones comunes a todo servidor público.
- Ausencia de sentido de mérito y desempeño como factores de ingreso, permanencia y retención en el servicio.
- Desorganización en el manejo de las relaciones humanas, falta de una política uniforme e inexistencia de un órgano rector.
- Inexistencia de supervisión e información de procesos de contratación, evaluación y extinción del empleo público.
- Ausencia de estímulos y condiciones que permitan el desarrollo y bienestar del empleado público.

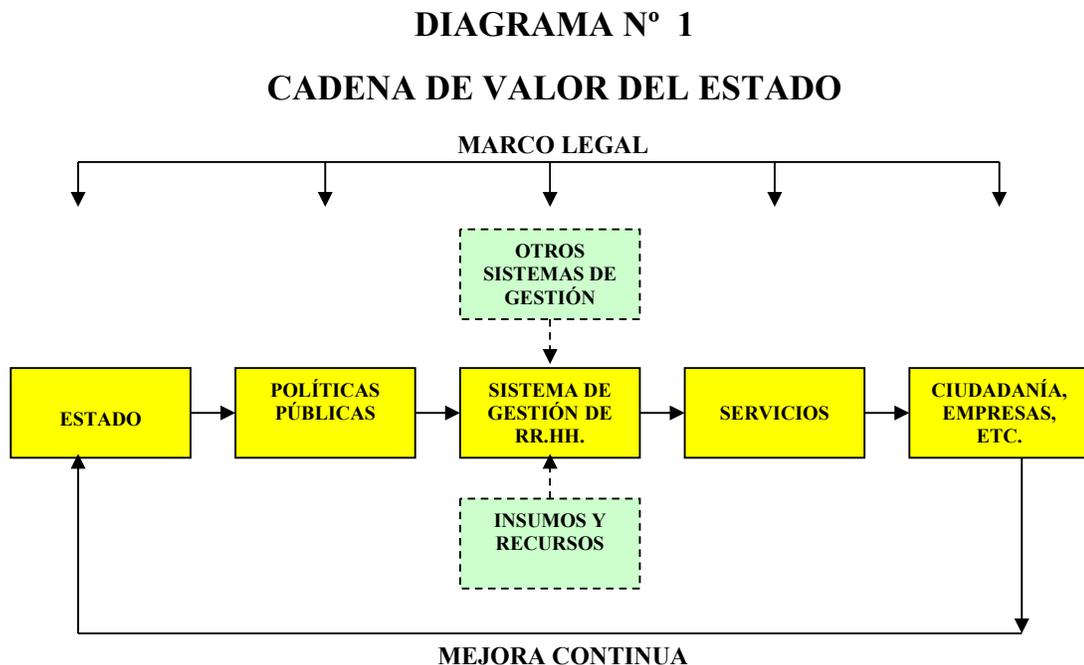
- Falta de procesos técnicos, sistemas de información e instrumentos de gestión para la administración de personal, del clima laboral institucional y la mejora continua.
- Ausencia de una regulación moderna para la administración de los funcionarios públicos y empleados de confianza.
- Vigencia de legislación dispersa e incompleta sobre incompatibilidades, prohibiciones y responsabilidades del personal del empleo público.
- Ausencia en los servidores públicos de las competencias necesarias, para coadyuvar a la obtención de los objetivos estratégicos institucionales.
- Falta de una cultura institucional orientada al servicio de la ciudadanía.
- Ausencia de sistemas de interacción y retroalimentación con los contribuyentes que propicien planes y programas de mejora continua.
- Ausencia de procesos técnicos estandarizados relacionados a los diferentes instrumentos de gestión de recursos humanos.

## CADENA DE VALOR DEL ESTADO

Los proyectos de ley de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público mencionados anteriormente, representan el punto de partida o "input" de la gran reforma de la gestión de los recursos humanos en el Estado y consecuentemente el eslabón fundamental en el inicio del proceso de generación de valor en la gestión institucional del mismo.

Es por ello imprescindible, identificar objetiva y claramente los valores estratégicos de esta reforma y apreciar a través de un esquema sintetizado de la cadena de valor del Estado, los valores que se desprenden de cada uno de sus eslabones o componentes.

A continuación se muestra un diagrama de bloques de la cadena de valor del Estado y sus principales componentes:



## VALORES DE LA REFORMA

1. El Estado Peruano asume su responsabilidad social en la elaboración y promulgación de políticas públicas que promuevan el desarrollo de las instituciones bajo su ámbito de influencia, de tal manera de contar con una cultura asociada a la generación de valor en la gestión institucional del Estado.
2. El Estado aplica una metodología científica y técnica en la gran transformación de la administración pública, normando, promoviendo y fiscalizando la aplicación de las mejores practicas en todos los instrumentos de gestión que involucren al componente estratégico mas importante de la modernización del estado: los recursos humanos.
3. El Estado Peruano otorga estabilidad en el empleo a los servidores públicos en todos los niveles, sobre la base de la eficiencia, eficacia y el éxito de las instituciones públicas, con equidad en la gestión profesional de los recursos humanos, para dignificar la función pública y para el desarrollo integral del servidor público y sus familias, de tal manera de hacer sostenible el cambio y el progreso de las entidades públicas y de todos los estamentos que la componen.
4. El Estado Peruano garantiza que las entidades públicas ofrecerán productos y servicios de calidad, con eficiencia y oportunidad, respondiendo a las exigencias de los contribuyentes, los usuarios de los servicios públicos y del desarrollo sostenido del país.
5. El Estado Peruano es proactivo y generador de sinergias con la colectividad nacional, normando, promoviendo y fiscalizando la transparencia de sus acciones y retroalimentándose de la misma para la mejora continua de su gestión institucional.

## COMO SE LOGRAN ESOS VALORES?

Del análisis y evaluación de lo anteriormente señalado, se desprende con meridiana claridad que el proceso de reforma en la gestión institucional del Estado, pasa necesariamente por la implantación de un nuevo sistema de gestión del componente de mayor peso estratégico en la cadena de valor: **Los Recursos Humanos**.

Es a la luz de lo expuesto, que se formulan los proyectos de ley de desarrollo de la Ley Marco del Empleo Público, los cuales en su contenido articulan los diferentes instrumentos que en conjunto constituyen el nuevo sistema de gestión de recursos humanos.

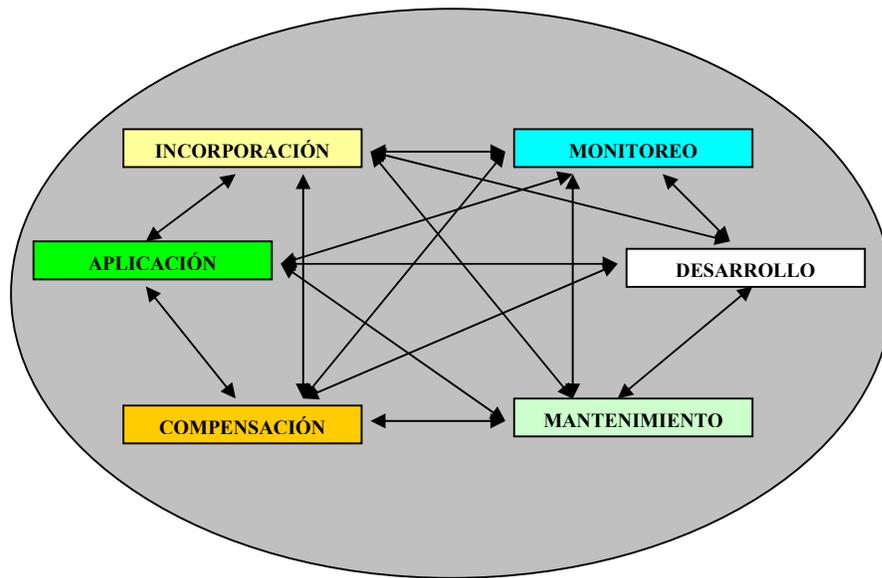
Este nuevo sistema de gestión de recursos humanos representa una herramienta moderna y eficaz para el proceso de reforma del Estado y esta conformado por seis (6) subsistemas, los que están contenidos en los diferentes proyectos de ley de desarrollo.

Tal como se muestra en el **Diagrama N° 2**, estos subsistemas o procesos están estrechamente interrelacionados y son interdependientes, su interacción hace que cualquier cambio que se produzca en uno de ellos tenga influencia en los otros, lo que a su vez realimentará nueva influencias en los demás y así sucesivamente.

## DIAGRAMA N° 2

### LOS SUBSISTEMAS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RR.HH. Y SU INTERACCIÓN

---



Dada la importancia y trascendencia de la implantación de este nuevo sistema de gestión de recursos humanos, a continuación se detalla de manera muy resumida los principales aspectos contenidos en cada subsistema.

#### SUBSISTEMA: INCORPORACIÓN

- Este subsistema está orientado al análisis del mercado laboral, a la identificación y elección de las fuentes de reclutamiento y a la elección de las técnicas de reclutamiento.
- Consagra la preeminencia del reclutamiento interno sobre el externo, considerándose este último solo para casos excepcionales explicados en el proyecto de ley correspondiente.
- Igualmente define criterios y técnicas de selección de personal, así como planes y mecanismos de integración de los nuevos participantes en el ambiente interno de la organización y/o a su nuevo puesto.

## **SUBSISTEMA: APLICACIÓN**

- Determinación de la secuencia óptima de las carreras, definiendo las alternativas de oportunidades posibles en la organización.
- Determinación de la cantidad necesaria, de las especificaciones y la distribución de los recursos humanos en función del logro de la eficacia organizacional
- Establecimiento de las tareas, responsabilidades, competencias y requisitos básicos de la fuerza de trabajo para desempeñar el puesto.
- Planes y sistemas para la gestión y evaluación continua de la calidad y del performance de los recursos humanos.

## **SUBSISTEMA: COMPENSACIÓN**

- Evaluación y categorización de puestos
- Equidad salarial interna
- Equidad salarial externa
- Estructura y bandas salariales
- Política salarial
- Planes y sistemas de beneficios sociales adecuados a la diversidad de necesidades de los miembros de la organización.

## **SUBSISTEMA: MANTENIMIENTO**

- Criterios de creación, mantenimiento y desarrollo de las condiciones físicas ambientales de higiene y seguridad implícitas en el trabajo.
- Criterios y normas laborales y de procedimientos sobre las relaciones con los trabajadores y con los sindicatos.

## **SUBSISTEMA: DESARROLLO**

- Aplicación de estrategias de cambios con miras a la mejora continua y a la excelencia organizacional.
- Planes y sistemas de capacitación para la implantación de competencias y/o reforzamiento de las mismas, con miras al logro de la eficacia organizacional.
- Planes y sistemas para la gestión y evaluación continua de la calidad y del performance de los recursos humanos.
- Mejoramiento de los recursos humanos disponibles, a corto y a mediano plazos, teniendo en cuenta la realización continua del potencial existente en posiciones más elevadas en la organización.

## **SUBSISTEMA: MONITOREO**

- Registros y controles para el debido análisis cuantitativo y cualitativo de los recursos humanos disponibles.
- Medios y procesos de información adecuados sobre indicadores de gestión para la toma de decisiones sobre recursos humanos.

- Criterios de control, evaluación y adecuación permanentes de las políticas y los procedimientos de recursos humanos.

En el Cuadro N° 1 se presentan los principales procesos de gestión ligados a cada subsistema:

### CUADRO N° 1

#### PRINCIPALES PROCESOS DE GRH A DESARROLLARSE

Sub Sistema	Procesos
<b>Incorporación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Investigación del Mercado Laboral</li> <li>▪ Reclutamiento</li> <li>▪ Selección</li> <li>▪ Integración</li> </ul>
<b>Aplicación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Análisis y Descripción de Puestos y Competencias</li> <li>▪ Gestión y Evaluación del Desempeño</li> </ul>
<b>Compensaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración Salarial</li> </ul>
<b>Mantenimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones Laborales</li> </ul>
<b>Desarrollo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación</li> <li>• Desarrollo de los Recursos Humanos</li> </ul>
<b>Monitoreo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditorías de Gestión y Responsabilidad Social</li> </ul>

#### COMENTARIOS FINALES

Como se podrá deducir del contenido del presente documento, el país se enfrenta a la imperiosa necesidad de iniciar un cambio profundo en la gestión del Estado y ningún actor político, social, gremial y económico, puede ni debe abstraerse de la responsabilidad de apoyar el cambio y consecuentemente la cada vez mas necesaria reforma del Estado.

La globalización de la economía mundial y las exigencias de competitividad, nos obligan en el mas breve plazo, a iniciar la reversión de la dramática problemática en este tema de fundamental importancia, esta en manos de quienes tienen la misión de fomentar y la responsabilidad de implantar la formación de una cultura de reforma institucional del Estado y particularmente en este caso de la gestión de recursos humanos.

**ING. CARLOS LEZAMETA E.**  
**CONSULTOR INTERNACIONAL**