

ENTRE LA DISCRECIONALIDAD Y LA MERITOCRACIA: intentos de reforma de los recursos humanos del Estado

Martín Cavero y Álvaro Gálvez*



A raíz del reciente incremento salarial que beneficia a ministros y otros altos funcionarios del Estado, las distintas fuerzas políticas han debatido mucho sobre la pertinencia de esta medida, sin embargo, se han escuchado muy pocos argumentos de ambas partes. Este aumento salarial es parte de un conjunto de reformas que, aunque desarticuladas, apuntan a ordenar la gestión de los recursos humanos del Estado y mejorar su eficiencia, como son, por ejemplo, la Ley del Servicio Civil y las reformas salariales en sectores como Educación y Salud, entre otras. No obstante, el debate público ha girado principalmente en torno a la justicia de aumentar el nivel salarial de los ministros (comparado con los sueldos de profesores y médicos, por ejemplo) antes que en sus potenciales efectos sobre el fortalecimiento estatal.

* Álvaro Gálvez es politólogo y Martín Cavero es sociólogo, ambos investigadores del Instituto de Estudios Peruanos. Agradecemos especialmente los comentarios a una versión preliminar por parte de Eduardo Dargent, Romeo Grompone y Paolo Sosa.

En este artículo abordaremos este último punto teniendo en cuenta el panorama más amplio de todas estas reformas, lo que consideramos central para evaluar su sustento y factibilidad en el mediano y largo plazo. Para esto analizamos tres conjuntos de servidores públicos sobre los cuales este gobierno ha propuesto reformas. En primer lugar, aquellos comprendidos en la Ley de Servicio Civil, quienes en su mayoría ocupan las diferentes líneas administrativas de los ministerios y otras entidades. En segundo lugar, los funcionarios que ocupan cargos de nivel ministerial y los llamados cargos de libre designación y remoción, quienes en conjunto constituyen la élite de la administración pública. Y por último, los servidores públicos que no están comprendidos en la Ley de Servicio Civil y que dependen de las políticas implementadas por su sector o entidad estatal correspondiente.

Finalmente, pondremos algunos temas en discusión, a propósito de la consolidación de una orientación tecnocrática y apolítica del actual gobierno y las paradojas que esto conlleva para el fortalecimiento institucional en un contexto de fuerte presión de los poderes fácticos, por un lado, y de posturas sindicales politizadas por el otro. Sostenemos que las políticas de gobierno, una vez más, quedan aisladas entre ambas fuerzas, produciendo que su óptima implementación sea cada vez menos probable.

REFORMAR LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO: ¿POR DÓNDE EMPEZAMOS?

Los retos de ordenar la fuerza laboral del Estado no son pocos, pues la gestión de los recursos humanos enfrenta la amplia heterogeneidad de regímenes de contratación y la segmentación de la gestión de los recursos humanos. En el primer caso, damos cuenta de una significativa atomización del actual régimen laboral público, producto de lo cual actualmente existen alrededor de 15 modalidades distintas de contratación (Servir 2012). En el segundo, encontramos que la gestión de los recursos humanos del Estado se segmenta de acuerdo a la caracterización del funcionario al que está dirigida, lo que a su vez refuerza la proliferación de regímenes de contratación, pero también los hace susceptibles de los vaivenes políticos coyunturales.

La atomización del régimen laboral público

A la par con las reformas neoliberales, en la década de 1990 se introdujo un nuevo paradigma de la gestión pública: la nueva gerencia pública. Con un discurso modernizador, este modelo introdujo prácticas del sector privado en el sector público, reformas que fueron consideradas necesarias y acordes a los lineamientos neoliberales

promovidos. ¿Qué significó esto en términos de los recursos humanos del Estado? En primer lugar, la retracción del aparato estatal en favor del sector privado trajo consigo una significativa reducción de personal y ceses colectivos, sea a través de la compra de renuncias o mediante evaluaciones (Ugarte 2000).

En segundo lugar, se promovió la creación de múltiples y diversos regímenes de contratación, con lo cual se “flexibilizó” el ingreso de nuevos funcionarios con perfiles más competitivos, pero en detrimento de la carrera pública, pues además se cerraría la entrada a la carrera administrativa (Servir 2012). Hoy en día, por un lado, encontramos modalidades de contratación dirigidas a los cargos más altos y sujetas a la discrecionalidad política del gobierno de turno, cuya principal característica es que los montos máximos de remuneración están por encima de la escala regular. Ejemplos de estas modalidades son el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) o aquellas que se apoyan en la reputación de organismos multilaterales como el PNUD o el Banco Mundial, para a través de estos contratar a los funcionarios considerados más importantes. Por otro lado, existen modalidades de contratación más cotidianas como los servicios no personales (SNP) y los contratos por administración de servicios (CAS), que si bien se ajustan a una escala de remuneraciones, permiten a las agencias del Estado mayor independencia y discrecionalidad para la selección del personal, por lo que se han constituido en dos de los recursos de contratación de uso más frecuente.

La segmentación de la gestión de los recursos humanos del Estado

Desde la década 1990, también, se han dado diversos intentos por homogeneizar la gestión de los recursos humanos estatales, pero con poco éxito.

Por ejemplo, en 2004, se promulgó la Ley Marco del Empleo Público, pero su implementación no se llegó a concretar, en buena parte por el incremento de los costos de la planilla estatal que esto hubiera significado en aquel momento (Servir 2012) y en parte porque aún sobreviven las demás modalidades de contratación, las cuales resultan más atractivas para un grueso de los funcionarios públicos y de las propias entidades que los contratan.

Si bien con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) se buscó centralizar la gestión de los recursos humanos, aún encontramos que para una buena parte del conjunto de servidores estatales se maneja una escala remunerativa diferenciada y ajena a las políticas promovidas por el ente rector. Por un lado, las remuneraciones de los cargos públicos y políticos más altos son tratadas según la discrecionalidad de cada gobierno; del otro, los salarios de los servidores sujetos a carreras especiales, como los médicos, profesores, policías, funcionarios del Poder Judicial y fuerzas armadas, así como de organismos que gozan de mayor autonomía, como el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, entre otros, son gestionados independientemente por el sector competente, situación que no varía con la actual propuesta de reforma materializada en la Ley de Servicio Civil.

LOS LÍMITES DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL

A vísperas de la aprobación del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, esta aún tiene que superar distintos obstáculos para su implementación. En primer lugar, la mano visible del MEF le ha ganado una demanda de inconstitucionalidad, interpuesta por más de 30 congresistas de la oposición, por pretender aprovechar la coyuntura de reforma para introducir artículos en la ley que tienen como fin negar el derecho sindical a reclamar

beneficios económicos en el futuro, entre otras cosas. Esto ha provocado el rechazo de los sindicatos que representan a los servidores públicos, situación que denota su poca participación en el diseño de esta política pública. Se erige así un grave obstáculo para el éxito de esta reforma, principalmente si consideramos que uno de sus principales lineamientos es que los funcionarios se acojan de manera voluntaria al nuevo régimen laboral.

La Ley del Servicio Civil no solo excluye a algunas entidades estatales que lograron “librarse” de esta, sino también a aquellos servidores con competencias técnicas especializadas y aquellos funcionarios que gozan de los mayores privilegios salariales.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta lo anterior, la ley ha previsto la exclusión de una importante cantidad de entidades estatales de este régimen laboral,¹ incluido el propio Congreso que la aprobó. Al lograr zafarse de los alcances de esta ley, el Estado termina deslegitimando su propia propuesta, haciendo aún más difícil defender los beneficios de este régimen, en lo que ha sido considerado un “abuso de poder, cometido por un sector del Estado contra el otro” (Zapata 2013).

¹ La primera disposición complementaria final excluye de la carrera pública al Banco Central de Reserva del Perú, al Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República. De igual manera, a los servidores sujetos a carreras especiales, como las fuerzas armadas, profesionales del sector Salud, los policías y aquellos comprendidos en la Ley del Servicio Diplomático, la Ley Universitaria, Ley de Reforma Magisterial, la Ley Orgánica del Ministerio Público y la Ley de Carrera judicial.

En tal sentido, la evidente intromisión de sectores no competentes en la materia ha terminado por aislar políticamente a la reforma propuesta con la Ley del Servicio Civil, amenazando seriamente las posibilidades de éxito de su implementación. De parte del Estado, la autoridad del servicio civil no parece haber recibido el respaldo pleno de todos los sectores, ni la autonomía necesaria para llevar adelante este tipo de reformas. A la vez, no se han logrado encontrar los consensos necesarios con los sindicatos para incorporarlos en el diseño de la ley. Ahora, ya en el momento de su implementación, las intromisiones de los demás sectores surten efecto, contribuyendo a exacerbar el distanciamiento entre las partes y a restarle legitimidad a la propuesta frente a los servidores públicos que se verían beneficiados, y a quienes bien convendría tener como aliados. En tal sentido, los impulsores de esta política tendrán que ser muy creativos y convincentes al momento de comunicar sus beneficios, o de lo contrario van a tener que utilizar el garrote antes que la zanahoria para lograr que los servidores públicos se acojan al nuevo régimen.

En tercer lugar, dicho lo anterior, mientras la Ley del Servicio Civil conviva con los demás regímenes de contratación, muchos servidores públicos contarán con opciones alternativas que podrían resultar más atractivas. Asimismo, el ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil no solo excluye a algunas entidades estatales que lograron “librarse” de esta, sino también a aquellos servidores con competencias técnicas especializadas y aquellos funcionarios que gozan de los mayores privilegios salariales por el cargo que ocupan, como así lo demuestra el reciente decreto supremo que aumenta la escala remunerativa para ministros y algunos cargos de libre designación y remoción, y la sobrevivencia de regímenes especiales para los funcionarios del más alto nivel.

ENTRE LA DISCRECIONALIDAD Y EL POPULISMO: LOS SALARIOS MINISTERIALES Y LOS CARGOS DE LIBRE DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN

Como ha sido mencionado al inicio, la escala remunerativa de los ministros y demás funcionarios públicos de alto nivel cuenta con bastante visibilidad mediática en comparación con las demás reformas laborales del sector público. Como producto de esto, los destinos de esta escala son susceptibles de la discrecionalidad de los gobernantes, quienes en ocasiones han decidido sobre la materia priorizando los réditos electorales de sus medidas antes que los efectos que podrían tener sobre la fortaleza del Estado. Esto tiene consecuencias más allá de los beneficios que reciben los altos cuadros de la burocracia, pues este tipo de medidas definen el tope de una escala que beneficia a diversos servidores públicos, de los cuales los ministros solo se encuentran en la cima. En tal sentido, proponemos una serie de temas con miras a contribuir a un debate que tiene como objetivo discutir la pertinencia de esta medida en función de la institucionalidad del Estado.

Para esto, es necesario hacer un recuento del camino que han seguido los topes a la escala remunerativa. Durante la década de 1990, cuando se implementaron las reformas antes expuestas, la escala se incrementó significativamente hasta 5000 dólares americanos, monto que en aquel momento permitió al sector público competir con los salarios del sector privado (Dargent 2009). Difícilmente se puede discutir la pertinencia de esta medida, pues con la ola privatizadora de los servicios públicos durante los años noventa y la consecuente creación de organismos reguladores y demás islas de eficiencia, resultaba necesario que quienes negociaran los contratos de privatización y establecieran las reglas de juego tuvieran las mismas o mayores competencias que sus contrapartes privadas. De lo contrario, el Esta-

do hubiera partido en desventaja al momento de las negociaciones. Por esto, quizás la pregunta correcta es si la inversión en mejorar los recursos humanos del Estado consiguió negociar mejores contratos y, por lo tanto, lograr mayores beneficios económicos que los que probablemente hubiera logrado un funcionario menos competitivo en el mercado.

Los gobernantes han utilizado su discrecionalidad para reclutar o retirar ministros sin dejar de ofertarles salarios competitivos, sea a través de ajustes en la escala o mediante modalidades de pago paralelas.

Durante el régimen de Fujimori no se daría otro aumento a la escala salarial, no obstante, investigaciones posteriores demuestran que muchos de sus ministros recibieron remesas paralelas a través de decretos reservados.² No sería sino hasta el gobierno de Toledo que se da un nuevo aumento de la escala remunerativa con miras a ajustar los sueldos de acuerdo a los incrementos en el sector privado, pues para ese entonces los 5000 dólares no eran competitivos a menos que se recibiera una remesa paralela. Sin embargo, el segundo gobierno aprista, en una medida populista amparada en discursos de austeridad, redujo significativamente los topes salariales y con esto los ingresos de una buena parte de los servidores públicos. Esta medida tuvo dramáticas consecuencias en el aparato público, pues muchos funcionarios de alto nivel, que ya contaban con larga experiencia en el Estado, volvieron a migrar al sector privado, debilitando

2 Ver <http://www.larepublica.pe/13-02-2014/fujimori-aumentaba-a-sus-ministros-via-decretos-con-caracter-reservado>.

seriamente a las agencias en las que trabajaban. Es sabido también que durante el gobierno de García se utilizaron formas paralelas de complementar los salarios de los ministros y otros altos funcionarios,³ lo que advierte sobre la necesidad de poder ofrecer salarios competitivos.

En tal sentido, notamos que de una forma u otra los gobernantes han utilizado su discrecionalidad para reclutar o retirar ministros sin dejar de ofertarles salarios competitivos, sea a través de ajustes en la escala o mediante modalidades de pago paralelas y complementarias para los ministros, como sucedió en los gobiernos de Fujimori y García. El problema en el último caso es que cuando se decreta la baja significativa de las remuneraciones ministeriales en el papel y se legitima como medida populista ante la opinión pública, esto termina afectando a los niveles medios y bajos de la escala que no reciben ingresos complementarios, lo que finalmente debilita a las instituciones públicas. Además, respecto de los ministros y algunos de los más altos cargos en cuestión, aún no se establecen criterios mínimos de selección, por lo que la designación de estos puestos, y los beneficios que esto representa, está sujeta a la discrecionalidad de los gobernantes y no necesariamente a las necesidades del aparato estatal.

REFORMAS MERITOCRÁTICAS EN SALUD Y EDUCACIÓN⁴

Tanto en el sector Educación como en salud se vienen impulsado dos reformas integrales que apuntan a ampliar y mejorar la calidad de sus servicios, las

3 Ver <http://idl-reporteros.pe/2014/02/21/la-puerta-giratoria/>

4 Para la elaboración de este corto apartado, agradecemos la gentil colaboración de Ricardo Cuenca, quien nos ayudó a comprender los antecedentes y contenido de la reforma en el sector Educación con la gestión de Patricia Salas. Igualmente agradecemos al doctor Gustavo Franco (exasesor de alta dirección del despacho viceministerial del Minsa), quien nos ilustró acerca de los antecedentes de la gestión de la actual reforma en el sector Salud, al igual que respecto de su contenido. Por supuesto, lo expresado en este apartado es de absoluta responsabilidad nuestra como autores.

cuales ya se encuentran materializadas en leyes o decretos.⁵ Ambos procesos están sustentados en una participación extendida de representantes del Estado, expertos y representantes de la sociedad civil (articulados a través del Consejo Nacional de Educación y el Consejo Nacional de Salud), aunque excluyendo a los principales sindicatos de cada sector, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú y la Federación Médica del Perú, respectivamente. En este apartado, de todo el gran paquete de cambios, nos centramos en las remuneraciones y la inserción de criterios meritocráticos en cada sector, tema en el cual los sindicatos han logrado su participación vía la protesta por ser un tema que los afecta directamente.

Lo primero que se ha implementado en ambos procesos de reforma han sido los aumentos efectivos y escalonados en los salarios, demanda largamente pospuesta para la mayoría de profesores, médicos, enfermeras y otros profesionales de la salud y educación (ver cuadros 1 y 2). En uno y otro caso se ha decretado el aumento salarial progresivo luego de una serie de huelgas y negociaciones con los sindicatos. Sin embargo, hasta la fecha no han cesado los reclamos por la desconfianza sobre los cumplimientos de los pagos, nombramientos y de otros compromisos asumidos, siendo el sector Salud el caso más activo actualmente.⁶ Una particularidad de la Ley de Reforma Magisterial es

que, además de mantener la meritocracia sobre la base de los años de ejercicio, ahora incorpora las evaluaciones como uno de los factores que permiten dar el salto a otros niveles de remuneración (y prestigio) a modo de incentivo. En el caso del sector Salud esto aún se encuentra en proceso de reglamentación (siguiendo lo planteado en el documento del Consejo Nacional Salud [2013]), aunque están más concentrados en brindar capacitaciones y bonos de dinero según desempeño, mérito y riesgo.

El caso del sector Educación ilustra las brechas entre tecnócratas y sindicatos. Bajo una racionalidad exclusivamente técnica, la LRM hace que los profesores del nivel 1 y 2 (con la Ley del Profesorado) pasen a conformar el nivel 1 bajo su régimen, y por tanto ambos ganarían igual. Luego, los que estaban inicialmente en el nivel 3 pasarían al nivel 2 y los de nivel 4 y 5 conformarían el nivel 3. Si bien bajo este esquema todos aumentan sus ingresos (cuadro 1), lo que no llega a captar esta medida es que este cambio termina afectando el estatus de los profesores en tanto la mayoría de ellos baja de nivel. En una profesión como la de maestro, que ha venido siendo golpeada en su imagen pública (al igual que la del funcionario público), las demandas por reconocimiento o estatus no deberían desestimarse, consideración que una racionalidad técnica no llega a apreciar.

5 Para el sector Educación tenemos la Ley N° 29944 de Reforma Magisterial (LRM) y para el caso de Salud tenemos una serie de 23 decretos ley y el Decreto Supremo 223-2013-EF, que fija el aumento de las remuneraciones (compensaciones).

6 En el año 2013, el entonces presidente de la FMP, César Palomino, exigía que el aumento de los médicos en Lima sea mayor: argumentaba que no se había tomado en cuenta que los médicos en Lima tenían un ingreso mensual efectivo de S/. 3907, dado que a la remuneración principal de S/. 3068 se le sumaba un bono de S/. 839 que recibían mensualmente, lo cual les permitiría sustentar que el aumento efectivo no era de S/. 1500, sino de menos de S/. 700. La ministra, por su parte, contrarrestaba esta crítica afirmando que su propuesta (continúa en la siguiente columna)

permitía cerrar la brecha entre Lima y provincias (pues los médicos que trabajaban en estas recibían bonos de S/. 360, y su aumento efectivo sería de más de S/. 1100). Finalmente, en agosto de 2013, se acordó que el aumento en la remuneración principal se mantenga en S/. 1500, en tanto se incluyó en este aumento a los médicos residentes y los de Serum, así como ciertas bonificaciones por ser médico con una especialización, trabajar en un servicio de atención primaria o laborar en un establecimiento de salud en zona de frontera. A inicios de 2014, la FMP renueva los reclamos para aumentos mayores de los médicos, teniendo como discurso la enorme brecha entre los incrementos a los altos cargos ministeriales y los aumentos menores y difícilmente conseguidos por los médicos.

Cuadro 1. Nuevo y anterior salario de los profesores que estaban en el régimen de la Ley del Profesorado

Categoría inicial	40 horas		30 horas		24 horas	
	Salario nuevo	Salario anterior	Salario nuevo	Salario anterior	Salario nuevo	Salario anterior
Nivel 5	S/. 2592	S/. 1369	S/. 1944	S/. 1319	S/. 1555	S/. 1238
Nivel 4	S/. 2592	S/. 1342	S/. 1944	S/. 1287	S/. 1555	S/. 1221
Nivel 3	S/. 2280	S/. 1320	S/. 1710	S/. 1266	S/. 1368	S/. 1203
Nivel 2	S/. 2073	S/. 1301	S/. 1555	S/. 1248	S/. 1244	S/. 1188
Nivel 1	S/. 2073	S/. 1285	S/. 1555	S/. 1234	S/. 1244	S/. 1177

Fuente: Minedu 2013, Diario 16 2012.

Cuadro 2. Nuevo y anterior salario (valorización principal mensual) del médico

Categoría	Salario nuevo	Salario anterior
Nivel 5	S/. 5330	S/. 3750
Nivel 4	S/. 5119	S/. 3579
Nivel 3	S/. 4909	S/. 3409
Nivel 2	S/. 4738	S/. 3238
Nivel 1	S/. 4568	S/. 3068

Fuente: Decreto Supremo N° 223-2013-EF, Alonzo 2013.

7 Cabe aclarar que este cuadro no incorpora la situación de los profesores contratados, auxiliares y de quienes formaban parte de la Ley de Carrera Pública Magisterial promulgada en 2007 bajo el gobierno de Alan García (inscripción que fue definida como voluntaria en ese entonces). Se ha elegido mostrar la situación de cambio de los profesores que se encontraban bajo el régimen laboral de la Ley del Profesorado, en tanto estos representaban el 75% de los profesores (continúa en la siguiente columna)

nombrados en el país, según declaraciones de Manuel Paiba en medios televisivos en octubre y noviembre de 2012 (ver <https://www.youtube.com/watch?v=KLFixexBs2c> y https://www.youtube.com/watch?v=E_hOMNQe30Q). En números absolutos esto significa que, de los más de 250.000 profesores nombrados que laboran en el sector público, alrededor de 195.000 eran los que se encontraban bajo el régimen laboral de la Ley del Profesorado al momento de emprender la LRM.

Ahora bien, el perfil más tecnocrático de las altas esferas en ambos sectores les ha permitido tener un diálogo más fluido con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en tanto han logrado que este les brinde cierta porción del presupuesto público que posibilite llevar a cabo estas reformas en los siguientes años (por ejemplo, solo para el tema de remuneraciones, el Minsa ha logrado asegurar 774 millones de soles para el primer año de la reforma). Asimismo, si uno revisa las reformas integrales detenidamente, tienen una serie de componentes importantes para mejorar el sector.⁸ Sin embargo, el problema viene por el lado de los sindicatos de profesores y médicos, quienes mantienen una postura crítica y desconfiada con sus respectivos ministerios por las demoras en los compromisos logrados con cada uno de ellos en su momento. Asimismo, se evidencian impasses en la comunicación, en tanto los profesores y dirigentes sindicales denuncian posibles derroteros en los que la estabilidad laboral se vea afectada (acusando el trasfondo neoliberal de la LRM) y los médicos denuncian que con las asociaciones público-privadas se estaría abriendo camino a la privatización de la salud. Todos estos temores o disposiciones críticas pueden comprenderse tanto por la exclusión de los sindicatos en el proceso de formulación de las reformas como por el propio proceso, a lo largo del que se han desgastado, para que se les escuche acerca de uno de los temas más visibles y de impacto inmediato de la reforma: el aumento de las remuneraciones. A esto

8 Ver CNS (2013), en donde se propone: la ampliación de la cobertura de seguro a la población (en especial a los trabajadores independientes y pobladores que viven en zonas remotas que aún no cuentan con un seguro de salud estatal), el potenciamiento de la salud pública a través de la creación de una cartera de servicios (que incluya acciones de promoción de la salud, así como de vigilancia y control de enfermedades), la implementación de un esquema de funcionamiento e inversión por redes integradas según su ámbito territorial, mejorar los niveles de resolución de la atención primaria (centros y postas médicas), un plan de inversiones para modernizar la atención hospitalaria, etc.

se añade el malestar generado por el aumento salarial de los ministros y altos cargos directivos, lo cual refuerza una sensación de trato discriminatorio por parte del Gobierno hacia los médicos y profesores del sector público.

Los directivos del Minsa y Minedu, actualmente con un perfil tecnocrático, deberán enfrentarse y saber maniobrar políticamente cuando se comiencen a implementar las reformas integrales de cada sector, pues los potenciales grupos perjudicados podrían reaccionar políticamente (Arce 2010) y trabarse la reforma allí donde un discurso anti-privatización logra convocar adeptos y permite a algunos dirigentes catapultarse políticamente.⁹ Este riesgo es mayor en tanto los líderes de estos ministerios manejen una lógica en la cual los sindicatos son presentados discursivamente como obstáculo y enemigos de la reforma antes que como aliados. Efectivamente, se requiere una discusión más afinada que incluya a los sindicatos, en los cuales se establezcan discursos estratégicos que traten como aliados a los profesionales del sector y se ejerza una mayor capacidad para convencer de la importancia de reformas integrales. Como queda someramente ilustrado en un ejemplo anterior, una mentalidad exclusivamente técnica tendrá graves dificultades para afrontar este reto, teniendo en cuenta que los sindicatos mantienen una posición defensiva y sus dirigentes manejan estratégicamente la defensa de sus intereses económicos y políticos.

9 César Palomino, el mayor crítico de la FMP frente al Minsa durante 2013, ha logrado asumir el cargo de decano nacional del Colegio Médico del Perú (que forma parte del CNS) y ha levantado una agenda más crítica de parte de este gremio respecto de la actual reforma de salud. El punto que más destaca es la crítica a una posible privatización del sector, vía la entrada extensiva de APP. En este contexto, la reforma corre riesgo de no implementarse efectivamente ante la respuesta crítica de quienes lideran la FMP (ahora dirigida por Jesús Bonilla, quien se encuentra fuertemente ligado a Palomino) y el CMP. A esto se suma el hecho de que César Palomino ha aprovechado esta coyuntura para sugerir su posible candidatura presidencial ante su acelerado crecimiento político y gremial en el sector de salud.

Sin embargo, aun cuando se superen estos *impases*, las proyecciones en la mejora de la calidad del servicio en salud y educación no son concluyentes, en tanto ciertas propuestas para mejoras esenciales pueden entramparse. Por ejemplo, tanto los profesores como los médicos requieren que el Estado asuma el liderazgo y asegure la mejora de la calidad de los centros de formación de médicos y docentes (una de las raíces del problema en la calidad del servicio). Sin embargo, otros grupos de interés serán los que reaccionarán, esta vez desde el sector privado, defendiendo la autonomía de sus centros de formación (institutos técnicos o universidades). A estas respuestas se les debe sumar las de los grupos de interés desperdigados a nivel central y regional en el sector Educación, quienes valiéndose de prácticas corruptas buscarán defender sus nichos de poder y de ganancia.

REFLEXIONES FINALES

De lo descrito anteriormente podemos deducir que el Gobierno ha apostado por algunas reformas en la gestión de los recursos humanos del Estado, entre las cuales podemos distinguir dos tipos: por un lado, aquellas reformas que buscan introducir una lógica meritocrática para la mayor parte de los servidores públicos (Ley del Servicio Civil, Minsa y Minedu) y, por el otro, una reforma que busca subir las escalas salariales a partir del aumento de los salarios de los más altos cargos públicos y políticos, pero sin ningún componente meritocrático capaz de prevenir la discrecionalidad en el reclutamiento de estos cargos directivos.

Respecto de las reformas meritocráticas que involucran a la mayoría de trabajadores estatales, estamos frente a un intento inédito en el país por enfrentar uno de los problemas fundamentales del fortalecimiento institucional público, así como por mejorar la propia imagen desgastada

del funcionario público. Sin embargo, siendo una política que depende de la participación activa de los propios funcionarios, llama la atención la manera como esta se ha descuidado en la formulación y diseño de estas reformas, privilegiando una visión tecnocrática del tipo arriba hacia abajo. Como producto de este enfoque, se refuerzan los evidentes desencuentros entre los discursos tecnocráticos y sindicales, que a menudo recurren a lugares comunes y forman dinámicas polarizadoras. Esto limita las posibilidades de éxito de estas reformas, en la medida que no cuentan con un soporte necesario de las organizaciones que representan, en buena parte, a los trabajadores a quienes están dirigidas.

Se refuerzan los evidentes desencuentros entre los discursos tecnocráticos y sindicales, que a menudo recurren a lugares comunes y forman dinámicas polarizadoras.

Girando la vista a la reforma salarial de los ministros y cargos de libre designación y remoción, encontramos que continúa predominado la alta discrecionalidad en el reclutamiento de estos funcionarios por encima de criterios meritocráticos: ya sea mediante el arbitrario aumento o disminución de sus salarios, así como a través de la utilización de mecanismos alternos para garantizar ingresos complementarios. Abordando la discusión desde un punto de vista de los potenciales efectos de esta reforma, queda manifiesta la necesidad de contar con funcionarios con las mayores credenciales para negociar con los sectores privados. Sin embargo, debe llamarse la atención sobre los peligros que esto representa para el orden democrático, tal como ha señalado Durand

(2006) en repetidas ocasiones.¹⁰ Esto es, que, desde la década de 1990, los intereses empresariales han logrado consolidarse en el interior del Estado utilizando discursos blindados con la aparente neutralidad de lo técnico. Precisamente, los tecnócratas que circulan indistintamente entre el sector privado y estatal, especialmente a través del MEF, funcionarían como operadores que logran consolidar la agenda empresarial dentro del Estado.

Siguiendo estas consideraciones, resulta necesario preguntarse: ¿qué claroscuros hay en relación con la entrada de extrabajadores de empresas privadas en el Estado y los conflictos de intereses que pueden existir? ¿Qué diferencias hay entre manejar un ministerio y ser gerente de una alta empresa privada? ¿Cuáles son los giros de posicionamiento que debe asumir este alto funcionario? Probablemente, la discusión centrada en más o menos salarios nos desvían de una tendencia vital para discutir cómo debe dirigirse el Estado: cómo evitar y denunciar los conflictos de intereses de quienes entran a estas altas esferas y qué posicionamiento y habilidades particulares implica dirigir un ministerio más allá de tener un conocimiento técnico del sector. Aquí es donde una lectura desde el poder (los intereses y fuerzas de ciertos sectores sociales y económicos que presionan sobre la colocación u orientación de los ministros y altos cargos), así como de la ética y función pública, parece callarse o quedar desplazada por una visión que impone, antes que otra cosa, la técnica para el fortalecimiento del Estado.

Ante estos hechos, es inevitable traer a discusión el reciente debate entre Vergara y Ghezzi y Gallardo.¹¹ ¿Llegarán a tener éxito las políticas públicas

en las que se han privilegiado enfoques blindados en una aparente tecnicidad de la reforma por sobre la participación de los propios servidores públicos? Por lo antes expuesto, nos inclinamos más hacia la posición de Vergara, quien más bien cuestiona las posibilidades de éxito y sostenibilidad de reformas diseñadas tecnocráticamente, pero sin la capacidad de generar coaliciones exitosas que respalden y sostengan estas reformas. Como señalan Scartascini y otros (2011: 2), el potencial de las reformas para lograr resultados positivos “depende, en gran medida, de la calidad del proceso de formulación de políticas a través del cual se debaten, se aprueban y se implementan”. Efectivamente, por más que la construcción de espacios de diálogo con los sindicatos aparezca como una estrategia de más largo aliento, utilizar estrategias que permitan templar las posturas defensivas de los sindicatos al tiempo que se avanza en ciertos compromisos inmediatos para ganar credibilidad y legitimidad podría favorecer la implementación sostenible de las reformas. En una situación de alta fragmentación política y sin partidos sólidos que respalden estas reformas meritocráticas e integrales, sus promotores estarán exigidos de mostrar su capacidad para maniobrar políticamente y convencer a los sectores de trabajadores del beneficio privado y público de estos emprendimientos inéditos y ciertamente necesarios. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonzo, Consuelo (4 de agosto 2013). “Médicos rechazan incremento de S/. 1500 y anuncian que huelga continuará”. *La República*.

Arce, Moisés (2010). *El fujimorismo y la reforma del mercado en la sociedad peruana*. Lima: IEP.

“Así serán los sueldos de los maestros con la nueva ley” (4 de setiembre de 2012). *Diario 16*. Disponible

¹⁰ Ver también el artículo de Francisco Durand en este número de Argumentos.

¹¹ Ver la reseña crítica de Alberto Vergara al reciente libro de Piero Ghezzi y José Gallardo: http://www.poder360.com/articulo_detail.php?id_article=7766

en: <http://diario16.pe/noticia/18808-asai-seraan-los-sueldos-de-los-maestros-con-nueva-ley>

Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2011). *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: BID. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07373.pdf>

Consejo Nacional de Salud (2013). *Lineamientos y medidas de reforma del sector Salud*. Lima: CNS.

Dargent, Eduardo (diciembre de 2009). "Los poderosos del 2009: balance de poderes". En *Poder*. Disponible en: http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=3212

Durand, Franciso (2006). "El problema del fortalecimiento institucional empresarial". En John Crabtree (ed.), *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos.

Minedu (2013). *Plan Perú Maestro*. Lima: Minedu.

Paredes, Sonia (2013). "El rumbo de la educación a mitad del gobierno de Ollanta Humala". En *Eduardo Toche (comp.)*, *Perú hoy: susurros desde Babel*. Lima: Desco.

Servir (2012). *El Servicio Civil Peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima: Servir. Disponible en: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/biblioteca/SERVIR%20-%20EI%20servicio%20civil%20peruano.PDF>

Ugarte, Mayen (2000). "La reforma del Estado: alcances y perspectivas". En Roberto Abusada et ál. (eds.), *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: IPE. Disponible en: <http://ipe.org.pe/documentos/la-reforma-incompleta>

Zapata, Antonio (17 de Julio 2013). "El Servicio Público". *La República*.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:
Cavero, Martín y Álvaro Gálvez "Entre la discrecionalidad y la meritocracia: intentos de reforma de los recursos humanos del Estado". En *Revista Argumentos*, año8, n.º 1. Marzo 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/discrecionalidad_meritocracia.html
ISSN 2076-7722