

Análisis del servicio civil en el Perú y otros países del mundo: una revisión sistemática

Analysis of the civil service in Peru and other countries of the world: A systematic review

✉ Antonio Donato Perfecto-Sosa^{1*}  ✉ Ruth Liliana Gavelán-Polo¹ 
✉ Nancy Mautino-García¹  ✉ Cristian Gumercindo Medina-Sotelo¹ 

Resumen

El servicio civil es un sistema que comprende medidas institucionales para organizar y gestionar los recursos humanos a cargo del Estado, consolidando tanto los derechos y mejora del desempeño de los servidores públicos como los intereses de la sociedad. El objeto de la investigación fue realizar un análisis de las políticas públicas del servicio civil peruano y las experiencias de otros países del mundo. Se ha realizado una revisión sistemática utilizando la metodología PRISMA y se han revisado las siguientes bases de datos: Scopus, Scielo y Web of Science. Se han clasificado 24 artículos de los cuales el 45.83% corresponde a gestión, en 41.67% la implementación y 12.50% en regímenes laborales del servicio civil. Se concluye que la implementación de las políticas del servicio civil peruano y otros países del mundo ha tenido avances significativos, sin embargo, es necesario fortalecer la cultura de la meritocracia, impulsar la transparencia, la rendición de cuentas y promover la formación continua de los servidores civiles, para asegurar una administración pública más eficiente y al servicio de los ciudadanos.

Palabras clave: Servicio civil; servidor público; recursos humanos; régimen laboral.

Abstract

The civil service is a system that comprises institutional measures to organize and manage human resources in charge of the State, consolidating both the rights and performance improvement of public servants and the interests of society. The purpose of the research was to conduct an analysis of Peruvian civil service public policies and the experiences of other countries in the world. A systematic review was carried out using the PRISMA methodology and the following databases were reviewed: Scopus, Scielo and Web of Science. Twenty-four articles were classified, of which 45.83% corresponded to management, 41.67% to implementation and 12.50% to civil service labor regimes. It is concluded that the implementation of civil service policies in Peru and other countries of the world has had significant progress, however, it is necessary to strengthen the culture of meritocracy, promote transparency, accountability and promote continuous training of civil servants to ensure a more efficient public administration at the service of citizens.

Keywords: Civil service; public servant; human resources; labor regime.

¹Universidad César Vallejo, Perú

* Autor de correspondencia.

Citación de este artículo: Perfecto Sosa, A.F., Gavelán Polo, R.L., Mautino García, N. y Medina Sotelo, C.G. (2024). Análisis del servicio civil en el Perú y otros países del mundo: una revisión sistemática. *Rehuso*, 9(1), 58-71. <https://doi.org/10.33936/rehuso.v9i1.6021>

Recepción: 15 de Agosto del 2023
Aceptación: 20 de Septiembre del 2023
Publicación: 5 de enero de 2024

Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional



Introducción

Los funcionarios y servidores públicos desempeñan un papel fundamental en la administración y prestación de servicios gubernamentales en todo el mundo. Su labor abarca desde la formulación de políticas hasta la implementación de programas y la forma de evaluar alternativas que afectan claramente en la vida de los ciudadanos. Por esta razón, el problema esencial del Estado es comprender y evaluar su desempeño, así como analizar las prácticas y sistemas de gestión empleados en diferentes países.

En el mundo político, tal como refiere González et al. (2016), con el desarrollo de los diversos métodos de servicio civil se asignaron nuevas normas y pautas ante lo cual los funcionarios optaron por obtener primacía dentro de la organización gubernamental. En Prusia y Japón, por ejemplo, prevalecieron cambios con prioridad en el campo educativo que permitieron su ingreso al servicio público.

En Latinoamérica se pudo observar diversos tipos de servicio civil, que no poseen un modelo determinado, salvo el caso de algunos servicios altamente técnicos que están referidos a las áreas de asuntos diplomáticos; en la década más reciente países como Bolivia, México, República Dominicana, entre otros, han pretendido llevar a cabo parcialmente los sistemas de servicio civil (González et al., 2016).

En el Perú, uno de los grandes temas todavía pendientes de resolver dentro del marco legal regulador de la gestión pública es el referido al servicio civil en lo concerniente a la organización y funcionamiento de la gestión de recursos humanos en el sector público. Así, en la actualidad se observa la existencia de una desordenada y heterogénea normativa que regula la gestión de los servidores públicos, que se traduce en un gran número de regímenes laborales que discriminan y contraponen los derechos y obligaciones de las personas que trabajan para el Estado. Al respecto se ha dado un importante impulso a la modernización y fortalecimiento del servicio civil con la Ley N° 30057, conocida como la “Ley del Servicio Civil” la cual establece un sistema de gestión del talento humano basado en el mérito, la eficiencia y la transparencia Autoridad Nacional del Servicio Civil (2023).

Un desafío fundamental en democracia es cómo controlar y gestionar el desempeño de los funcionarios públicos. Si bien operan formalmente bajo la dirección y el control de los funcionarios electos del gobierno, a menudo obtienen puestos que operan sin el control de estos funcionarios electos (Romme et al., 2022).

A lo largo de este artículo de revisión, se examinarán los avances, desafíos y lecciones aprendidas en la gestión de los funcionarios públicos en el mundo, con un enfoque particular en la experiencia peruana. Se analizarán las prácticas exitosas, las reformas implementadas y las posibles áreas de mejora, con el objetivo de brindar una visión integral sobre la importancia de contar con un servicio civil sólido y eficiente en beneficio de los ciudadanos y el desarrollo de los países.

El objeto de la presente investigación es realizar una revisión sistemática de las políticas públicas del servicio civil peruano y experiencias de otros países del mundo.

El Servicio Civil

Los sistemas de administración de recursos humanos en el ámbito civil se refieren a un conjunto de regulaciones que definen las interacciones laborales entre el gobierno y un grupo de empleados seleccionados por sus habilidades profesionales, en lugar de ser designados por motivos políticos. Estos sistemas actúan como herramientas para contrarrestar la corrupción, al establecer salvaguardias en la estructura gubernamental que cambian los incentivos tanto para los funcionarios públicos como para los políticos, alterando fundamentalmente las bases de su relación. Dado que estos sistemas influyen directamente en la integridad y eficiencia del sistema de gobierno en su totalidad, representan el pilar fundamental del Estado (Pérez y Bustos, 2021).

Según Soto (2013), el Servicio Civil es un sistema de administración de la función del empleo público, así como del



capital humano vinculado a las entidades del Estado, que un significado más específico alude que el servicio civil concentra convenios corporativos determinados un poco separados de los conceptos relativos al trabajo ordinario, con el objetivo de asegurar la presencia de gestiones públicas competentes. Asimismo, Linares (2023), manifiesta que el empleo en el servicio civil reúne a todas las personas que laboran en las diferentes entidades del estado, poderes públicos, empresas públicas y organismos constitucionales autónomos; encajando en los diversos sistemas remunerativos derivados de regímenes laborales.

En ese mismo sentido SERVIR, define al servicio civil mediante la normatividad vigente, como la agrupación de medidas institucionales que sirven para organizar y gestionar los recursos humanos a cargo del Estado que debe consolidar tanto los derechos de los trabajadores públicos como los intereses de la sociedad. Asimismo (Boyer, 2023), señala que el servicio civil es un sistema que profesionaliza el sector público y mejora la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, el régimen se basa en principios de mérito, igualdad de oportunidades y transparencia, la decisión del gobierno de implantar el régimen de servicio civil es una buena noticia para el Perú, este régimen contribuirá a mejorar la gestión del Estado y a ofrecer mejores servicios públicos a los ciudadanos.

Formas de implementación del Servicio Civil en el mundo

Para Halásková et al. (2021) los sistemas de servicio civil en los países de la Unión Europea son diversos y existen diferentes tradiciones de servicio civil. Los determinantes de la función pública son complejos y se asocian con una variedad de factores, incluidos el desempeño del servicio civil, la dimensión financiera del servicio civil y los empleados del servicio civil, el estudio revela la evolución de los sistemas de servicio civil en la UE con la adopción de innovadoras formas de gestión pública. En el caso de Irlanda Kelly (2023), refiere que es uno de los países con mayor grado de confianza pública en el servicio civil en Europa, pues existe un alto porcentaje de encuestados que aseguran creer en el servicio civil. Además, ha desarrollado el Método de Actividades para renovar el Servicio Civil 2024, considerando la emisión de normas y políticas, que contiene el Marco de Política de Trabajo Combinado. Por otro lado, en Rusia según Polyakova (2020), el servicio civil está envejeciendo y requiere nuevas habilidades que son difíciles y costosas de desarrollar. Esto significa que el servicio civil es poco competitivo en comparación con otros sectores económicos y tendrá que invertir más recursos para atraer, contratar y retener a los jóvenes, una forma de lograr este objetivo es utilizar el potencial de los grandes datos y el análisis de redes sociales para identificar a los actores clave que influyen en la opinión de las personas sobre el empleo en el sector público.

En Alemania los autores Ebinger et al. (2022), diferencian los roles de los funcionarios públicos del servicio civil relacionados con tareas y actividades que consiste en estrategias, que se enfoca principalmente en los aspectos profesionales relacionados con sus tareas, y sólo de manera secundaria reflejan injerencia en las políticas, mientras que los administradores están enfocados en los problemas organizativos internos de su departamento, alejándose de la política externa.

En Islandia Hardonk y Halldórsdóttir (2021), señalan que los programas de empleo en el servicio civil ayudan a las personas con discapacidad en el mercado laboral y se centran en la integración social más que en la inclusión, el contexto político también influye en su enfoque de apoyo.

Marek y Milan (2021), señala que el sistema de servicio civil checo es una mezcla de alta politización y no politización. La mayoría de los altos funcionarios son promovidos internamente, pero los ministros del gobierno de turno todavía tienen mucho control sobre el sistema y pueden crear nuevos puestos con relativa rapidez. Esto significa que el sistema checo es más flexible que otros sistemas, pero también puede ser más susceptible a la influencia política. Por otro lado, Drechsler (2021) indica que el golpe de Estado militar en Myanmar en febrero de 2021 ha sido meticulosamente resistido por los funcionarios civiles del país. La desobediencia civil, que no tiene precedentes en su escala e intensidad, ha demostrado que los servidores públicos pueden ir muy lejos para oponerse a la toma hostil de un gobierno.

Huque y Jongruck (2020), señalan que las reformas del servicio civil en Hong Kong y Tailandia reflejan que no existe un enfoque único para lograr reformas exitosas. En Hong Kong, las reformas se enfocaron en la gestión a través de la



simplificación de procedimientos y la reestructuración organizacional, mientras que en Tailandia se priorizaron valores de gobernanza como la integridad y la transparencia. Además, Hong Kong pudo implementar reformas con menos riesgo debido a su menor cantidad de funcionarios públicos y su control gubernamental, mientras que Tailandia enfrentó un desafío más complejo debido a su gran burocracia y la necesidad de equilibrar las necesidades de diferentes grupos.

Asimismo, un estudio sobre funcionarios del servicio civil realizado en Bangladesh un país al Sur de Asia, realizados por Jahan et al. (2022), refieren que en las tres últimas décadas se ha investigado mucho las diferentes formas que se define y evalúa el compromiso organizacional de los trabajadores. Dichos aspectos denotan un vínculo de compromiso entre el trabajador y la entidad. Las entidades consideran de suma importancia el grado de responsabilidad e identificación de los trabajadores, debido a que se piensa que disminuye las conductas negativas de inhibición como las faltas, postergaciones, tardanzas. Por otro lado, Astuti et al. (2023) señalan que en Asia en el gobierno de la ciudad de Semarang se encontró que el liderazgo ético es el estilo de liderazgo más efectivo para mejorar las funciones de los servidores del estado denominados millennials.

Pătru (2021), refiere que las normas en Rumania establecen que las autoridades e instituciones públicas pueden ejecutar convenios colectivos a través de los sindicatos de los funcionarios públicos o con sus representantes, para tratar temas sobre condiciones de trabajo, salud y seguridad, tiempo trabajado, capacidad profesional y otros puntos que favorezca a la protección del mismo. De otro lado Waardenburg (2021), señala que en Reyno Unido la Nueva Gestión Pública se opone al comportamiento administrativo, porque los regímenes de bienestar social en la década del año 1980 liberaron gradualmente el gobierno para dar un cambio más orientado al mercado, por otro lado, se observa la privatización de grandes empresas estatales..

Según Guy y Mastracci (2023), los estados y municipios del gobierno federal de EE.UU. implementaron gradualmente el sistema de servicio civil, siendo Nueva York el primer estado que, en 1884, adoptó un sistema de servicio civil para los servidores del estado. Por otro lado, el estado de Massachusetts resultó ser el segundo estado cuando en 1885 aplicó un sistema de meritocracia. Posteriormente en las siguientes décadas, continuaron la prueba otros estados y ciudades, acogiendo sistemas de servicio civil fundados en el mérito promovidos de acuerdo a una modificación del año 1939 a la Ley del Seguro Social. Por otro lado, Kuipers y Sahn (2023), analizaron los efectos de la implementación de procesos de reclutamiento basados en el mérito en la representación de diferentes grupos en Estados Unidos, considerando que la dotación de personal en las burocracias gubernamentales en sociedades pluralistas pudo generar tensiones entre los grupos privilegiados y marginados. La evidencia desafía la creencia común de que la adopción de sistemas meritocráticos por parte de los municipios estadounidenses benefició a los blancos nativos a expensas de los blancos nacidos en el extranjero.

Filgueiras et al. (2020), examinaron el trabajo político realizado por los servidores públicos en Brasil, se quería comprender cómo se integran diferentes capacidades de política en el trabajo político, sus hallazgos tienen implicaciones importantes para la comprensión del desempeño de las políticas en Brasil, así mismo, Da Silva et al. (2022) señalan que en Brasil la población ve a la meritocracia como la mejor opción para conseguir empleo a través de los exámenes públicos, este modelo se mantenido de manera similar durante años. De igual forma Dos Passos et al. (2023) indican la importancia del concurso como mejor alternativa para reclutar trabajadores y en ese sentido constituye un método técnico de utilidad para la administración pública, el cual permite obtener eficiencia, calidad, principios y perfeccionamiento del servicio estatal, a su vez facilita posibilidades para todos los participantes en iguales condiciones, siempre que acaten las formalidades exigidas según la particularidad y grado de complicación para acceder a las plazas o puestos vacantes de trabajo. Con respecto a la fase final del servicio laboral Caminha et al. (2021), manifiestan que la fase previa a la jubilación se considera un período de transición, que sirve como base para la jubilación, el mismo que viene acompañado de problemas psicológicos, ansiedades y miedos ante los cambios inminentes y la necesidad de reconstruir proyectos.

Por otro lado, Rivero (2020) señala que en Chile es importante que los servidores públicos se encuentren organizados bajo un perfil idóneo donde muestren capacidad de toma de decisión que impliquen errores o conflictos de intereses, por lo que el desempeño humano en la administración del patrimonio común es un derecho adquirido, siendo esto un principio de responsabilidad de los poderes públicos.



Migueis (2021), indica que el sistema legal que regula el servicio civil en varios países de América Latina ofrece incentivos que pueden ser tanto positivos como negativos para los funcionarios públicos. En Brasil, por ejemplo, el sistema de tenencia ofrece fuertes garantías de permanencia, lo que puede llevar a la ineficiencia y la falta de innovación. Sin embargo, el sistema también es importante para el estado administrativo, la democracia constitucional y el estado de derecho.

El servicio civil en el Perú - Marco Legal

Mediante el Decreto Legislativo 1023, emitido por el Congreso de la República del Perú (2008), se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, como un ente técnicamente especializado dependiente de la PCM, cuyas actividades tienen repercusión en el ámbito nacional considerando la totalidad de entidades estado, ostentando la función de organismo titular a cargo del Sistema administrativo de gestión de recursos humanos, denominada Ley del Servicio Civil fue aprobada en julio 2013, con ella se da inicio a un régimen exclusivo y único que tiene por objeto que las entidades del Gobierno logren mejores índices de efectividad y eficiencia y que mediante un buen servicio civil ejecuten servicios de calidad. Con la Resolución N° 160-2013-Servir-PE, emitida en setiembre 2013, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, suscribió las pautas para que una entidad del estado se incorpore o traslade al régimen del servicio civil (Torres, 2018).

Problemática del Servicio Civil en el Perú

Para Martínez (2016), existe tres problemas de fondo en el Servicio Civil: 1) El inadecuado ingreso de personal; 2) Inexistencia incentivos y ausencia en medición de desempeño; 3) Personal altamente ineficiente o inadecuado. Así mismo, refiere los síntomas o características del Servicio civil en los últimos 30 años: a) La gran cantidad de regímenes, disposiciones y bases normativas. b) Coexistencia de servidores con diferentes condiciones en cuanto al ingreso al servicio, estabilidad, despido y disciplina. c) Coexistencia de servidores con derechos y obligaciones diferentes. d) No se toman en cuenta las cualidades, logros, capacidad e idoneidad e) Existencia simultánea de trabajadores con distintos niveles de remuneración. f) Se utilizan con frecuencia contratos de servicios no personales y otros tipos de contratación (locación de servicios). g) Restringido registro y bases informativas. h) Desarrollo sin planificación adecuada de cantidad de trabajadores y del gasto relativo a retribuciones económicas.

Los Regímenes Laborales dentro del Servicio Civil en el Perú

La Autoridad del Servicio Civil (SERVIR) ha realizado un análisis de la situación del servicio civil en el Perú y ha encontrado que existen 15 regímenes laborales diferentes, y existen más de 500 regulaciones relacionadas con el servicio civil, abarcando además más de 102 estructuras salariales en 82 departamentos del poder ejecutivo. Se establecen más de 400 normativas distintas que rigen los pagos a los empleados públicos, junto con más de 198 categorías de pagos, algunas de carácter remunerativo y otras no. Estos regímenes generales se dividen en tres categorías principales: la carrera administrativa (Dec. Leg. 276), el sistema correspondiente al ámbito privado (Dec. Leg. 728) y la modalidad de contratación administrativa de servicios (Dec. Leg. 1057) (Jara, 2023). El Decreto Legislativo N° 276 emitido por el Congreso del Perú (1990), es el que regula el sistema de remuneraciones de los servidores y funcionarios públicos, establece las remuneraciones por escalas y tiempos de servicios. El Decreto Legislativo N° 728, publicado en el Diario Oficial El Peruano (1997) Ley de Productividad y Competitividad Laboral, define la contratación laboral individual fomentando y propiciando capacitaciones para la formación y certificación. El Decreto Legislativo N° 1057, publicado en el Diario El Peruano (2008), dispone la regulación del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), con este régimen pasan a tener algunos derechos dentro de la Administración Pública.

Implementación de la Ley del Servicio Civil en el Perú

Según Ramirez et al. (2022), es progresiva, por lo tanto, urge la necesidad de organización y dotación de recursos. La transformación e implementación vincula su participación aunada al MEF, al Ministerio de Trabajo y a la PCM. En los años 2013 y 2014 se publicaron los primeros lineamientos para el tránsito de las

entidades públicas al régimen del servicio civil. Un estudio previo identificó que la complejidad del proceso se veía afectada por el desorden en la gestión de recursos humanos, la necesidad de tiempo para familiarizarse con las herramientas y la dependencia de una alta dirección motivada para impulsar el proceso, ante esta complejidad, se recomendaron acciones para aprovechar los años restantes del gobierno, realizando ajustes al diseño del proceso de transición, tomando en cuenta las lecciones aprendidas en los primeros cinco años de implementación y buscando propuestas de reforma de Estado en el contexto del bicentenario (Torres, 2018).

El gobierno peruano dispuso un plan en cinco fases para la transición de los funcionarios públicos al régimen de servicio civil según DS 091-2021-PCM y Directiva 001-2021-SERVIR, este plan publicado el 7 de mayo de 2021, es un paso importante en los esfuerzos del gobierno para fortalecer y mejorar la administración pública, la primera fase del plan comenzó el 2021 y se centró en desarrollar la normativa y la infraestructura necesarias para apoyar la transición, las fases restantes vienen ejecutándose desde el 2022 y 2023 y su culminación en los próximos años 2024 y 2025 (Boyer, 2023).

Mediante la Directiva 001-2021 SERVIR (2021) denominada “lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil”, establece pautas genéricas orientadas a reconocer el proceso de fases y etapas a cargo de las entidades del Estado para su tránsito al sistema de la Ley del Servicio Civil N° 30057.

Entidades en tránsito al Régimen de la Ley del Servicio Civil

Análisis Situacional respecto de los Recursos Humanos y al Desarrollo de sus Funciones, al respecto existe un total de 433 entidades del Estado que procedieron con la etapa del mapeo de cargos y puestos (fase I - etapa I) de los cuales 117 entidades han culminado dicho proceso y 316 entidades aún se encuentran en proceso de elaboración, cabe resaltar que 03 ministerios se encuentran en la segunda fase II - Concurso de méritos (Servir, 2023).

Así mismo según la información emitida por SERVIR a enero 2023, respecto a la implementación de las entidades públicas más importantes, se observa que 19 ministerios se encuentran en proceso, además de los 26 gobiernos regionales 18 están en proceso y 8 aún están pendientes; de las 196 municipalidades provinciales, 82 figuran en proceso y 114 pendientes; de las 1,694 municipalidades distritales, 150 se registran en proceso y 1544 pendientes, de las 51 Universidades, 43 están en proceso y 8 pendientes, de 176 hospitales e institutos de salud 19 se encuentran en proceso y 147 pendientes.

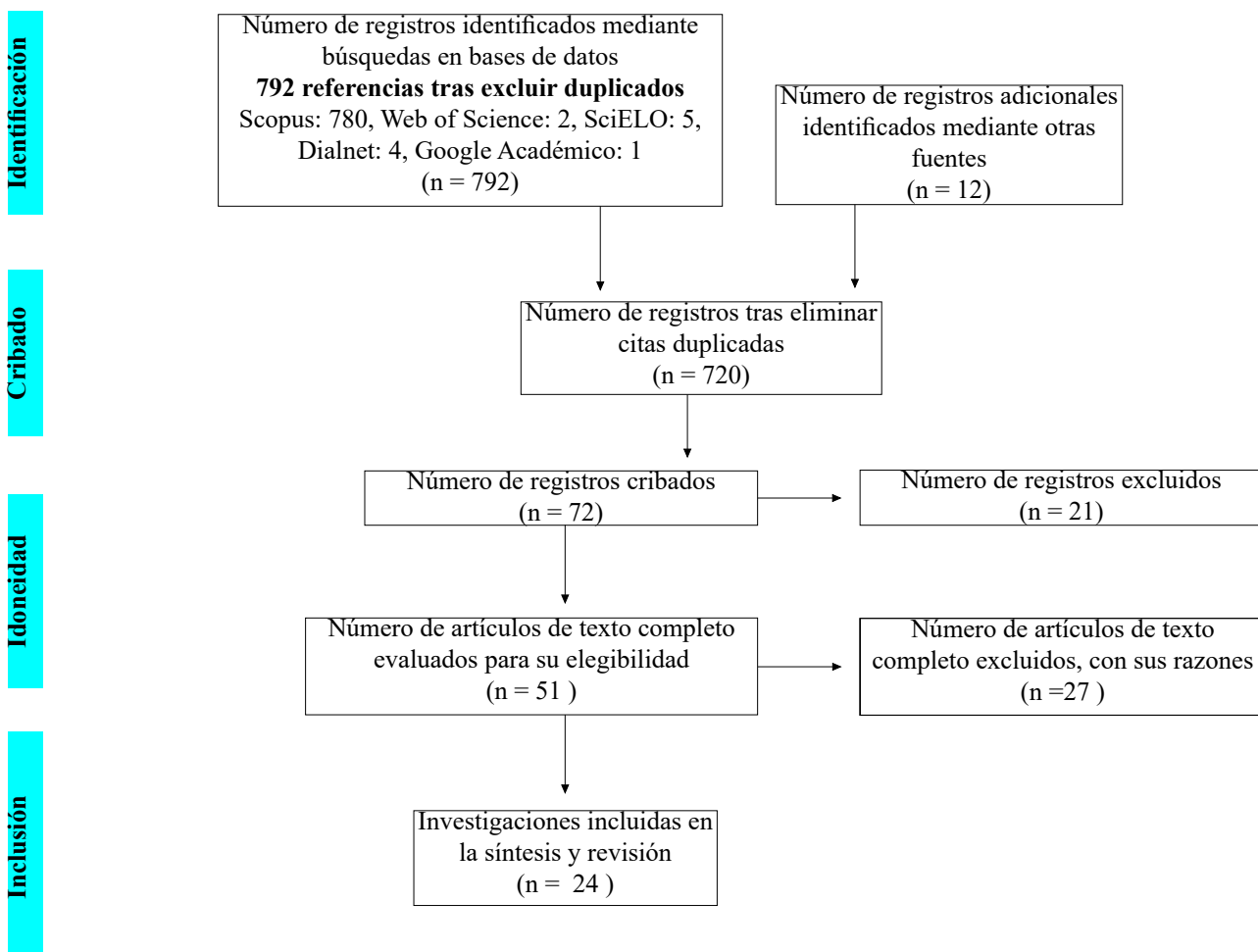
Metodología

El presente artículo contiene una revisión sistemática de la literatura científica publicada respecto del servicio civil siguiendo los lineamientos de la declaración PRISMA, asimismo la búsqueda de información se realizó a través de las publicaciones indexadas en Scopus, Web of Science, Scielo, Google Académico, Dialnet, durante los meses de junio y julio del 2023. Se utilizaron como palabras clave para identificar información en las distintas bases de datos “servicio civil” en español, “civil service” en inglés y “serviço civil” en portugués. Sólo fueron seleccionados artículos científicos, artículos de revisión, libros y página web de Autoridad Nacional del Servicio Civil del Perú, que tratan del servicio civil como tema principal y que tuvieran un enfoque específico sobre el concepto, la implementación, criterios y factores relacionados. El proceso de análisis y selección de la muestra consistió en: a) revisar el contenido general de cada documento previamente se procedió con la traducción al español, b) examinar los títulos y resúmenes y evaluar los contenidos, c) leer cada documento y extraer los datos principales y d) buscar manualmente artículos relevantes citados por los artículos seleccionados. Se descartaron los estudios que no abordaban el servicio civil de manera central o específica, los que no se podían acceder al texto completo y aquellos que se encontraban en otro idioma que no fuera español, inglés o portugués. Los criterios de inclusión fueron por un lado considerar los artículos de 4 años del 2020 al 2023,

por otro lado, incluir los artículos de acceso abierto, artículos de economía, negocios y sociales. Los criterios de exclusión utilizados fueron los artículos que contengan sólo el resumen o estén incompletos, o sean artículos duplicados.

Inicialmente se lograron seleccionar 792 artículos, procediéndose a excluir 720, producto de la verificación del título y resumen, obteniendo un total de 72 documentos para proceder posteriormente con su respectiva revisión. Inmediatamente luego de dar lectura a los artículos completos y examinar su procedencia para el presente análisis de revisión sistemática, se escogieron un total de 51 artículos, en la ecuación se usó lo operadores booleanos: TITLE-ABS-KEY (civil AND service) OR (servicio AND civil) OR (serviço AND civil) AND (LIMIT-TO (SUBJAREA , “SOCÍ”) OR LIMIT-TO (SUBJAREA , “BUSI”) OR LIMIT-TO (SUBJAREA , “ECON”)) AND (LIMIT-TO (PUBYEAR , 2020) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2021) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2022) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2023)) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , “ar”)) AND (LIMIT-TO (LANGUAGE , “English”) OR LIMIT-TO (LANGUAGE , “Spanish”) OR LIMIT-TO (LANGUAGE , “Portuguese”)) AND (LIMIT-TO (OA , “all”)), obteniendo como resultado 24 artículos incluidos en la revisión, se presenta el diagrama de flujo usando la declaración PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses) (Ciapponi, 2021).

Diagrama de Flujo PRISMA en cuatro niveles



Se obtuvieron 24 artículos de diferentes países latinoamericanos y del mundo estrictamente a los criterios de inclusión y exclusión los cuales para su análisis fueron agrupados considerando las siguientes características: Base de datos, país de análisis, categorías de la investigación y año de publicación (Tabla 1).

Tabla 1

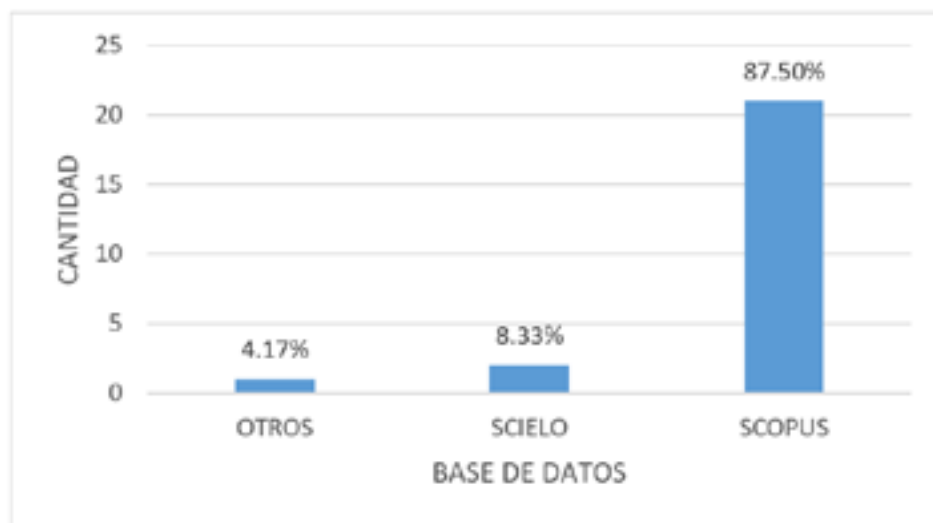
Matriz de sistematización bibliográfica

N°	Base de datos	Año	Autores	Título	Ámbito	Categoría	País De publicación del artículo	Tipo de manuscrito	Enfoque metodológico
1	SCOPUS	2023	Dos Passos, Paulo Martins, Bruno Barbosa Dib	Capacidad del estado local: Un análisis de la burocracia, nivel de profesionalización y su efecto en el desarrollo	Brasil	Gestión	Brasil	Original	Cuantitativo
2	SCOPUS	2021	Drechsler, W. (2021).	Nuevo desarrollo: el servicio civil de Myanmar: desobediencia responsable durante el golpe militar de 2021	Myanmar	Regímenes Laborales	Estonia	Revisión bibliográfica	Cualitativo
3	SCOPUS	2020	Filgueiras, F., Koga, N.,	Capacidades del Estado y Trabajo de Políticas en el Servicio Civil Brasileño	Brasil	Implementación	Brasil	Original	Cualitativo
4	SCOPUS	2023	Guy, M. E., & Mastracci, S. (2023).	Donde la Teoría y la práctica se encuentran: Buen gobierno, servicio civil, basado en el mérito y gestión de recursos	EEUU	Gestión	EEUU	Revisión Bibliográfica	Cuantitativo
5	SCOPUS	2021	Halásková, M., Friedrich, V., & Čermáková, I. (2021).	Determinantes de la función pública en los países de la UE: análisis mediante métodos multivariados	Unión Europea	Implementación	República Checa	Original	Cuantitativo
6	SCOPUS	2020	Huque, A. S., & Jongruck, P. (2020).	Reformas del servicio civil en Hong Kong y Tailandia: objetivos similares, caminos diferentes	Hong Kong	Implementación	Asia y el Pacífico	Revisión bibliográfica	Cualitativo
7	SCOPUS	2023	Kelly, A. (2023).	Servicio Civil 2022: Nivel más alto de confianza	Irlanda	Gestión	Irlanda	Revisión bibliográfica	cuantitativo
8	SCOPUS	2023	Kuipers, Nicholas; Sahn, A. (2023).	Las consecuencias representativas de la Municipalidad. Reforma del servicio civil	EEUU	Implementación	EEUU	Original	Cualitativo
9	OTROS	2023	Linares Neira, O. (2023).	Desigualdad de derechos laborales y su relación con el servicio civil meritocrático en el sector público del Perú	Perú	Regímenes Laborales	Perú	Original	Cuantitativo
10	SCOPUS	2021	Marek, R., & Milan, P. (2021).	La política de nombramiento de los principales funcionarios públicos: antecedentes profesionales y politización del servicio civil en la República Checa	República Checa	Implementación	Europa Central y del Este	Revisión bibliográfica	Cuantitativo
11	SCOPUS	2021	Miguel Pereira, A. C. (2021).	Servidores públicos-permanencia incentivos y democracia en Brasil y América Latina	Brasil	Gestión	Brasil	Original	Cuantitativo
12	SCOPUS	2020	Polyakova, A. (2020).	Servicio Civil	Rusia	Implementación	Rusia	Revisión Bibliográfica	Cuantitativo
13	SCOPUS	2022	Romme, A. G. L., van de Loo, H., & Dankbaar, B. (2022).	Cómo controlar a los servidores públicos: diseño y prueba de un Solución informada por la teoría de juegos	Holanda	Gestión	Países Bajos	Revisión bibliográfica	Cuantitativo
14	SCIELO	2022	Da Silva Oliveira, A. B., de Lima Pereira Castro Junior, J., & de Sousa Montalvão, S. (2022).	El mito de la meritocracia: academicismo y fallas metodológicas en la contratación pública brasileña. Revista de Administración Pública,	Brasil	Gestión	Brasil	Original	Cuantitativo
15	SCOPUS	2022	Darmi Astuti Riyanto, Ingsih	¿Es el estilo de liderazgo ético más adecuado para el aparato civil estatal?	Semarang Indonesia	Gestión	Indonesia	Original	Cuantitativo
16	SCOPUS	2022	Jahan, I., Huynh, T., & Mass, G. (2022).	La influencia de la cultura organizacional en compromiso de los empleados: Estudio empírico sobre funcionamiento del servicio civil.	Bangladesh	Implementación	Bangladesh (Sur de Asia)	Original	Cuantitativo
17	SCOPUS	2021	Pérez E, & Bustos E.	Control Político del Servicio civil. El caso del gobierno de Puerto Rico	Puerto Rico	Implementación	Puerto Rico	Revisión bibliográfica	Cualitativo
18	SCOPUS	2022	Ramírez C. CardenasH. Godeau J.	Implementación de la ley del servicio civil en Perú en servidores públicos Situación del servicio civil en el Perú	Perú	Implementación	México	Revisión sistemática	Cualitativo
19	SCIELO	2021	Caminha Caro, C., Takahashi Arakawa, V. A., & Betoli de Andrade, E. V. (2021)	Informe de experiencia con un programa de preparación para el retiro de servidores públicos	Brasil	Gestión	Brasil	Original	Mixto
20	SCOPUS	2022	Ebinger, F., Veit, S., & Strobel, B. (2022).	Modelos a Seguir en el Servicio Civil Superior: Cómo Tareas Enmarcar la Identificación de Altos Burócratas con Roles Activos y Reactivos	General	Regímenes laborales	Alemania	Original	Cuantitativo
21	SCOPUS	2022	Rivero Ortega, R. (2020)	Quien la hace ¿la paga? Servidores públicos y responsabilidad personal	Chile	Implementación	España	Original	Cualitativo

22	SCOPUS	2021	Radu Ștefan Pătru	Reflexiones sobre la situación actual de la negociación colectiva para los servidores públicos y los servicios públicos en Rumanía y en Europa. Un enfoque teórico y práctico.	Europa	Gestión	Rumania	Revisión bibliográfica	Cualitativo
23	SCOPUS	2021	Waardenburg	Comprender los microfundamentos del gobierno civil	Europa	Gestión	Reyno Unido	Revisión bibliográfica	Cualitativo
24	SCOPUS	2021	Hardonk, Stefan y Sandra Halldórsdóttir	¿Inclusión laboral a través del Empleo con Apoyo? Perspectivas de los consejeros laborales en Islandia	Islandia	Regímenes laborales	Islandia	Revisión bibliográfica	Cualitativo

Figura 1

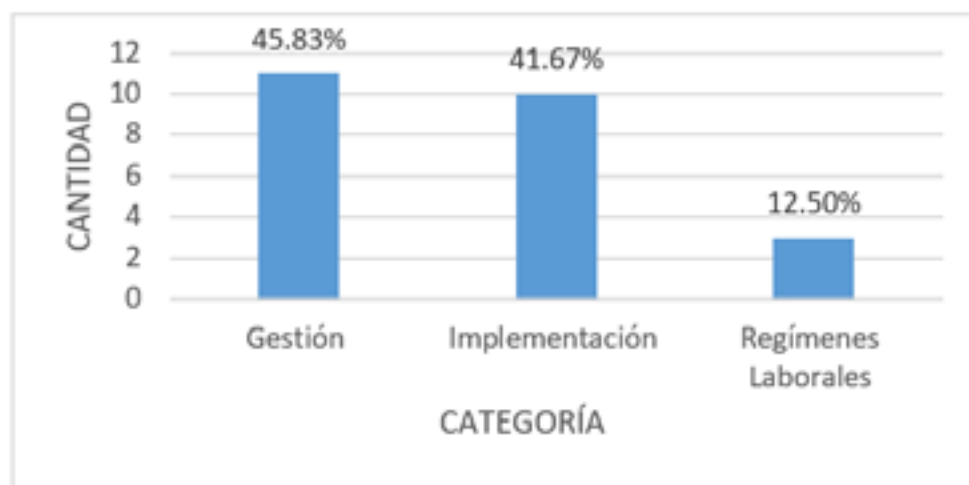
Frecuencia de artículos seleccionados según base de dato



Respecto de los artículos revisados, se observa que, según base de datos de procedencia, el mayor porcentaje obtenido de 87.50% corresponde a SCOPUS, el 8.33% a SCIELO y el 4.17% a otras bases de datos.

Figura 2

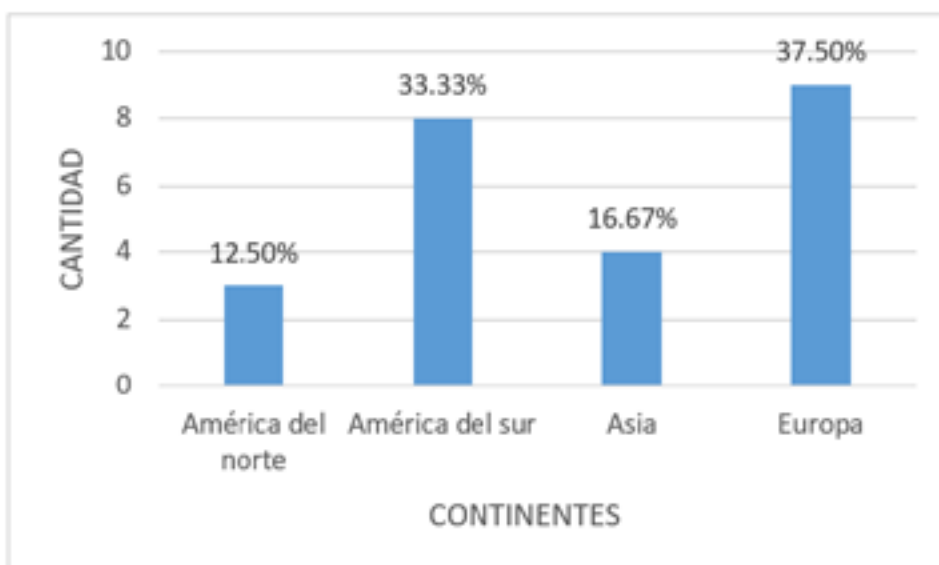
Frecuencia de artículos seleccionados según Categoría



Con relación a las tres (3) categorías asignadas de acuerdo a los mayores aspectos tratados en los artículos revisados, se observa que el porcentaje alcanzado de 45.83% es el relativo al tema de Gestión, de igual manera el tema de Implementación con el 41.67% y el de Regímenes laborales con el 12.50%.

Figura 3

Frecuencia de artículos seleccionados según Continentes



Respecto de los artículos según el ámbito de aplicación se observa que la mayor cantidad de artículos desarrollados fue en Europa representado por el 37.50%, artículos de América del Sur con 36.00%, también están los artículos desarrollados en Asia 16.67%, seguidos de artículos de América del norte con 12.50%.

Figura 4

Frecuencia de artículos seleccionados según año de Publicación



Los artículos revisados fueron preferentemente ubicados, considerando los años de publicación de los últimos cuatro ejercicios incluido el 2023. Al respecto según el gráfico se observa que el mayor número de publicaciones utilizadas corresponde al ejercicio 2021 que alcanza un porcentaje del 37.50%, asimismo, se observa que las publicaciones del periodo 2022 es de 29.17% y del 2023 es de 20.83%, siendo el año 2020 el de menor cantidad de publicaciones con un 12.50%.

Discusión

A nivel mundial algunos países han adoptado modelos basados en la meritocracia buscando reclutar a los mejores talentos mediante estrictos procesos de selección y evaluación. Otros países han optado por enfoques más flexibles, con énfasis en la participación ciudadana y la transparencia en la administración pública.

Con respecto al Servicio Civil en el Perú, Boyer (2023), señala que con la finalidad de impulsar el proceso de implementación del SERVIR, en mayo 2021 se publicó un nuevo plan de cinco fases para la transición de los servidores públicos al régimen de servicio civil, la primera fase comenzó el 2021 las siguientes vienen ejecutándose desde el 2022 y 2023 siendo su culminación en los años 2024 y 2025. Según información emitida por SERVIR a enero 2023, las entidades públicas que iniciaron procesos de implementación siguen presentando retrasos e incumplimiento en sus respectivas fases.

Si se compara la implementación del servicio civil peruano con otros países, se puede advertir que el modelo de Europa es complejo y está en constante evolución (Halásková et al., 2021), sin embargo, el caso de Rusia por ejemplo es poco competitivo y requiere mayor inversión para reclutar servidores jóvenes (Polyakova, 2020), asimismo otros países como el estado checo muestran sistemas susceptibles de influencia política (Marek y Milan, 2021) al igual que en el estado Peruano. Con relación a los países de Asia, se caracterizan por tener bajo riesgo en su implementación por el control gubernamental y menor cantidad de funcionarios, tal como refiere (Huque y Jongruck, 2020) situación que difiere de Tailandia que de manera similar al Perú posee un gran aparato burocrático.

Otro es el escenario que se presenta en América, pues según Kuipers y Sahn (2023) en EEUU la dotación de personal en sociedades pluralistas genera tensiones entre los grupos privilegiados y marginados, situación que no se presenta en el Perú bajo esa forma, sin embargo, al igual que en Puerto Rico como lo señala (Pérez y Bustos, 2021), los sistemas de servicio civil constituyen herramientas que pueden combatir la corrupción. De otro lado Filgueiras et al. (2020), refieren que en Brasil las capacidades de los servidores influyen en la comprensión del desempeño de las políticas públicas y Rivero (2020) menciona que en Chile se valora el perfil idóneo y la capacidad de toma de decisión, aspectos importantes también considerados en el modelo peruano.

La gestión del servicio civil busca asegurar personal competente en el sector público, desde la contratación hasta la jubilación. En Europa Kelly (2023), destaca la alta confianza en la gestión del servicio civil en Irlanda. Pătru (2021), menciona los convenios colectivos en Rumania, mientras que Romme et al. (2022), abogan por la transparencia en Holanda y Waardenburg (2021) discute la Nueva Gestión Pública en el Reino Unido. En Asia, Astuti et al. (2023) enfatizan el liderazgo ético en Semarang, mientras que Drechsler (2021) menciona la desobediencia civil en Myanmar. En los Estados Unidos, Guy y Mastracci (2023), resaltan la importancia del sistema de servicio civil. En América Latina, Migueis (2021) aborda incentivos para funcionarios en su gestión. Dos Passos et al. (2023), destacan los concursos en Brasil, y Da Silva et al. (2022) hablan de la meritocracia. Caminha et al. (2021) tratan la etapa previa a la jubilación y finalmente en Perú la gestión del servicio civil aún enfrenta desafíos de transparencia y nepotismo en comparación con países europeos eficientes y confiables.

En los países europeos como Islandia Hardonk y Halldórsdóttir (2021), destacan que los regímenes laborales toman en consideración a las personas con discapacidad en el servicio civil, apoyando la inserción al mercado laboral inclusivo como un enfoque de apoyo de acuerdo al contexto político. Por otro lado, en Alemania los autores Ebinger et al. (2022), realizan una comparación diferenciada sobre los roles que cumplen los funcionarios públicos con las responsabilidades asumidas basadas en su formación profesional y en su intervención secundaria en el ámbito político, pero que los funcionarios que cumplen con la labor administrativa se enfocan en la organización interna. Sin embargo, Linares (2023),

considera que en el Perú las remuneraciones de los trabajadores públicos derivan de los diferentes regímenes laborales, cuyo empleo está sujeto al servicio civil.

Conclusiones

Si bien la implementación del servicio civil en algunos entes del estado peruano ha tenido avances positivos, sin embargo, existen un gran número de entidades cuyo proceso de implementación muestra cierto desfase en su ejecución, lo que podría conllevar a una situación crítica en el sistema laboral, toda vez que al 2025 debe concluir este complejo proceso. Para enfrentar estos desafíos resulta importante considerar los aspectos relevantes que otros países del mundo vienen aplicando y gestionando eficientemente en sus sistemas. Es necesario fortalecer la cultura de meritocracia, impulsar la transparencia, así como la rendición de cuentas y promover la formación continua de los servidores civiles, sólo de esta manera se podrá asegurar una administración pública más eficiente y al servicio de los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- Astuti, S. D., Riyanto, F., & Ingsih, K. (2023). Is Ethical Leadership Style More Suitable For Millennial State Civil Apparatus?. *Quality - Access to Success*, 24(192), 249–260. <https://doi.org/10.47750/QAS/24.192.29>
- Autoridad Nacional del servicio civil. (2023). *Servir*. <https://acortar.link/4qBuuW>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. (2021). Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil. Ministerio de Trabajo y Promoción Del Empleo, 1–6. <https://acortar.link/auqgwV>
- Boyer Carrera, J. (2023). El destrabe del tránsito al régimen del servicio civil.
- Caminha Caro, C., Takahashi Arakawa, V. A., & Betoli de Andrade, E. V. (2021). Relato de experiência com um programa de preparação para a aposentadoria de servidores públicos. *Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional*, 29, 1–12. <https://doi.org/10.1590/2526-8910.ctore2149>
- Ciapponi, A. (2021). La declaración PRISMA 2020: una guía actualizada para reportar revisiones sistemáticas. *Evidencia, Actualización En La Práctica Ambulatoria*, 24(3), e002139. <https://doi.org/10.51987/evidencia.v24i4.6960>
- Congreso de la República del Perú; (2008). Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. *Normas Legales, Diario El Peruano*, 374437–374442. <https://n9.cl/ko0g9>
- Congreso del Perú. (2013). Decreto Legislativo N° 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. 276, 19.
- Da Silva Oliveira, A. B., de Lima Pereira Castro Junior, J., & de Sousa Montalvão, S. (2022). The myth of meritocracy: academicism and methodological flaws in Brazilian public recruitment. *Revista de Administracao Publica*, 56(6), 694–720. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220150x>
- Diario oficial El Peruano. (2008). Régimen especial de contratación administrativa de servicios.
- Diario Oficial el Peruano. (1997). Decreto Legislativo No 728.
- Dos Passos, Paulo Martins; Barbosa Dib, Bruno; Machado Júnior, Eliseu Vieira; Garcia de Oliveira, Bruno; Henrique Petean, G. (2023). Local state capacity: an analysis of bureaucracy' professionalization level and its effect on development. *Revista De Gestão Social E Ambiental*, 17(1) 1–20. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v17n1-018>
- Drechsler, W. (2021). New development: Myanmar's civil service—Responsible disobedience during the 2021 military coup. *Public Money & Management*, 41(7), 577-580. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1928948>
- Ebinger, F., Veit, S., & Strobel, B. (2022). Role Models in the Senior Civil Service: How Tasks Frame the Identification of Senior Bureaucrats with Active and Reactive Roles. *International Journal of Public Administration*, 45(14), 991–1002. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1945623>



- Filgueiras, F., Koga, N., & Viana, R. (2020). State Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service. *Revista de Sociologia e Política*, 28(74), 1–22. <https://doi.org/10.1590/1678-987319277404>
- González-Bustamante, B., Olivares L., A., Abarca, P., & Molina, E. (2016). Serviço civil no Chile, análise dos diretivos de primeiro nível hierárquico (2003-13). *Revista de Administração Pública*, 50(1), 59–79. <https://doi.org/10.1590/0034-7612145767>
- Guy, M. E., & Mastracci, S. (2023). Where theory and practice meet: Good government, merit-based civil service, and HRM courses. *Journal of Public Affairs Education*, 29(3), 298-312. <https://doi.org/10.1080/15236803.2023.2181624>
- Halásková, M., Friedrich, V., & Čermáková, I. (2021). Determinants of Civil Service in EU Countries: Analysis Using Multivariate Methods. *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 29(3), 1–17. <https://doi.org/10.46585/sp29031416>
- Hardonk, S., & Halldórsdóttir, S. (2021). Work Inclusion through Supported Employment? Perspectives of Job Counsellors in Iceland. 23(1), 39–49. <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.16993/sjdr.767>
- Huque, A. S., & Jongruck, P. (2020). Civil service reforms in Hong Kong and Thailand: similar goals, different paths. *Public Administration and Policy*, 23(2), 111–123. <https://doi.org/10.1108/PAP-03-2020-0015>
- Jahan, I., Huynh, T., & Mass, G. (2022). The Influence of Organisational Culture on Employee Commitment: An Empirical Study on Civil Service Officials in Bangladesh. *South Asian Journal of Human Resources Management*, 9(2), 271–300. <https://doi.org/10.1177/23220937221113994>
- Jara Bautista, J. L. (2023). Regímenes laborales en el sector público (Instituto Pacífico_SAC (ed.); Primera Ed).
- Kelly, A. (2023). Civil service, 2022. *Administration*, 71(1), 19–35. <https://doi.org/10.2478/admin-2023-0002>
- Kuipers, Nicholas; Sahn, A. (2023). The Representational Consequences of Municipal Civil Service Reform. *American Political Science Review*, 117(1), 200–216. <https://doi.org/10.1017/S0003055422000521>
- Linares Neira, O. (2023). Desigualdad de derechos laborales y su relación con el servicio civil meritocrático en el sector público del Perú. *SCIENDO*, 26(1), 35–39. <http://dx.doi.org/10.17268/sciendo.2023.005>
- Marek, R., & Milan, P. (2021). The Politics of Appointment of Top Civil Servants : Career Backgrounds and Civil Service Politicization in the Czech Republic. *The Nispacee Journal Of Public Administration And Policy*, 13(2), 75–92. <https://doi.org/https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0015>
- Martínez Ortiz, J. J. ; (2016). Construcción de un servicio civil estable y profesional en el Perú. 2, 205–245. <https://doi.org/10.1787/9789264265226-9-es>
- Mígueis Pereira, A. C. (2021). Servidores públicos: estabilidade, incentivos e democracia no estado administrativo no Brasil e na América Latina. *A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 21(86), 25-57. <https://doi.org/10.21056/aec.v21i86>
- Pătru, R. Ștefan. (2021). Reflections on actual situation of collective bargaining for the public servants and public services in romania and in europe. A theoretical and practical approach. *Juridical Tribune*, 11(2), 251–261. <https://doi.org/10.24818/TBJ/2021/11/2.07>
- Pérez-Chiqués, E., & Bustos, E. O. (2021). Control político del servicio civil: El caso del gobierno de Puerto Rico. *Gestión y Política Pública*, 30(3), 179. <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i3.972>
- Polyakova, A. (2020). Civil service, hr potential, and open innovation. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 6(4), 1–15. <https://doi.org/10.3390/joitmc6040174>
- Ramirez Chipa, C., Cardenas Serna, H., & Godeau Rojas, J. J. (2022). Implementación de la ley del servicio civil en Perú en servidores públicos. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(5), 2911–2935. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3292

- Rivero Ortega, R. (2020). Quien la hace ¿la paga? Servidores públicos y responsabilidad personal. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 7(1), 53–66. <https://doi.org/10.14409/redoeda.v7i1.9727>
- Romme, A. G. L., van de Loo, H., & Dankbaar, B. (2022). How to Control Civil Servants: Designing and Testing a Solution Informed by Game Theory. *Administrative Sciences*, 12(2), 1-15. <https://doi.org/10.3390/admsci12020053>
- Servir.gob.pe. (2023). *Relación de Entidades en Tránsito al Régimen de la Ley del Servicio Civil - SERVIR*.
- Soto Cañedo, C. A. (2013). *Régimen del servicio civil* (I. Pacífico (ed.); Primera ed).
- Torres Balcázar, V. J. (2018). La reforma del servicio civil en el Estado peruano: análisis de los factores que explican los avances de un proceso que sigue constituyendo un desafío. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 9(17), 147–175. <https://doi.org/10.18800/politai.201802.005>
- Waardenburg, M. (2021). Understanding the Microfoundations of Government–Civil Society Relations. *Voluntas*, 32(3), 548–560. <https://doi.org/10.1007/s11266-020-00221-w>