SERVICIO CIVIL PERUANO

ANTECEDENTES, MARCO NORMATIVO ACTUAL Y DESAFÍOS PARA LA REFORMA

Mayo 2012





Resumen Ejecutivo

I presente documento busca contribuir al debate acerca del desarrollo y situación en que se encuentra el servicio civil peruano para desarrollar de estrategias y acciones que apoyen al fortalecimiento de la democracia y la institucionalidad en el Perú.

Las personas constituyen el elemento más valioso en cualquier organización y en la administración pública ello no debe ser la excepción. El servicio civil, antes llamado empleo público, engloba a todas las personas que trabajan para el Estado y debe contar con un sistema administrativo de gestión de servidores públicos que articule y gestione el personal al servicio del Estado, armonizando los derechos de este personal con los intereses de la sociedad. Sin embargo, a pesar de la importancia reconocida del rol que deben desempeñar los servidores públicos, aún no se cuenta con un servicio civil eficaz con una clara orientación hacia el ciudadano.

La gestión de los servidores públicos en el Perú se ha caracterizado por su complejidad y por la falta de una planificación y dirección coherente, producto de la coexistencia de distintos regímenes laborales con diferentes reglas de juego, de la distorsión del sistema de remuneraciones, del abuso de contrataciones temporales, de la alta dispersión legislativa existente, de la ausencia de un ente rector y de la ausencia de una política de Estado en esta materia. Por ello, han sido varios los intentos de reforma en esta materia en los últimos años, pero los resultados no han sido los esperados.

A partir del año 1990, producto de los cambios de contexto en materia política y económica en el país, ha habido cuatro intentos de reforma del servicio civil con el fin de consolidar el sistema de gestión de recursos humanos en el Estado. El primer intento de reformas (1990 y 1992) apuntó a reducir el tamaño del Estado y redefinir su papel. Fueron seis las principales medidas implementadas. La primera fue la reducción de personal y ceses colectivos a través de evaluaciones de servidores públicos y programa de compra de renuncias. Las evaluaciones semestrales, al no contar con criterios claros, dieron lugar a los ceses colectivos sin contar con el incentivo que se otorgaba a la renuncia voluntaria. La segunda medida fue el cierre del ingreso a la carrera administrativa desde la Ley de presupuesto de 1992 para mantener bajo control el gasto de personal. La tercera medida fue la creación del régimen laboral de la actividad privada, siendo uno de los cambios más significativos en la legislación laboral la

aprobación de la Ley de fomento del empleo (Decreto Legislativo 728), que tuvo como objetivo flexibilizar el marco legal rígido que caracterizaba a nuestro país en materia de trabajo y propiciar una legislación flexible que permitiera un mayor acceso al trabajo. La cuarta medida fue el establecimiento de la modalidad de contratación por servicios no personales para satisfacer las necesidades de contratación de personal al interior de las entidades públicas, en un contexto de prohibición de incorporar personal permanente en ellas. El uso de esta modalidad de contratación de personal en el Estado comenzó a proliferar desde los años 90, llegando en el año 2004 a representar el 10 por ciento del total de servidores públicos activos. La quinta medida fue la utilización de modalidades de contratación a través PNUD y Fondo de Apoyo Gerencial para el pago de funcionarios de alto nivel y personal que prestara servicios técnicos y profesionales. Estas modalidades han contribuido con el desorden y heterogeneidad de pagos de remuneraciones en la administración pública. La sexta medida fue la aprobación de conceptos no remunerativos como mecanismo alterno que permitiera un incremento de los ingresos de los trabajadores bajo el régimen laboral público administrativo. El concepto más significativo como CAFAE tampoco contribuyó a ordenar los ingresos de los trabajadores ya que el mismo se daba de manera discrecional y no homogénea en las entidades públicas.

El segundo intento de reformas (1995-1997) tuvo apuntó a la modernización del Estado, flexibilizando y simplificando los sistemas administrativos mediante una importante desregulación de los mismos y, de esta manera, hacer más eficiente el aparato estatal. Sin embargo, la reforma recibió escaso apoyo político por el eventual incremento del gasto en planillas que suponía producto

del sinceramiento de los contratos SNP y su conversión a contratos de naturaleza laboral. Por ello, la reforma en este periodo se redujo a la aprobación de proyectos de ley, tales como la Ley de contrataciones y adquisiciones del Estado, la Ley del servicio diplomático y la Ley sobre la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en casos de parentesco.

El tercer intento de reformas (2000-2006) se inició en un contexto que requería la creación de espacios de concertación de políticas públicas que permitieran superar la desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones y hacer más eficiente el aparato estatal. Así, en el año 2002, se inició un nuevo proceso de modernización y descentralización del Estado. En el año 2004, se promulgó la Ley Marco del empleo público (LMEP) como norma transversal al empleo público que implicaba un solo y único régimen para los empleados estatales y nueva clasificación de los grupos ocupacionales al interior del servicio civil. Uno de los aspectos resaltantes de la LMEP fue el cambio de enfoque en la clasificación de los trabajadores del sector público a partir de las funciones que desempeñaban y no por el nivel académico alcanzado. La implementación de las políticas complementarias a la LMEP no se llevó a cabo por la incertidumbre respeto de los efectos negativos de una variación en la política remunerativa o el incremento del gasto de la planilla pública.

Para atraer y retener al mejor talento humano a la administración pública, es necesaria la implementación de manera integral de una nueva Ley del servicio civil que rija al sistema administrativo de gestión de recursos humanos. En la actualidad, existen 15 regímenes laborales en las entidades del Estado, entre generales y especiales, que conllevan a un desorden en la

administración pública porque cada régimen implica distintos derechos y deberes para los servidores públicos. Los regímenes laborales generales son tres: carrera administrativa (Decreto Legislativo 276), régimen de la actividad privada (Decreto Legislativo 728) y contratación administrativa de servicios – CAS (Decreto Legislativo 1057).

El régimen de la carrera administrativa constituye un sistema cerrado por niveles, donde se ingresa al último nivel por concurso público de méritos. Se organiza en tres grupos (profesionales, ocupacionales técnicos auxiliares) según formación, capacitación y/o experiencia reconocida. Los directivos y los funcionarios no están comprendidos en la carrera administrativa, pero sí en las disposiciones de la Ley de bases de la carrera administrativa en lo que les sea aplicable. En la práctica, los puestos de dirección están siendo ocupados por servidores de carrera, muchas veces a través de designaciones discrecionales realizadas por la autoridad competente. La promoción de servidores públicos se realiza bajo criterios de antigüedad, capacitación y evaluación. Sin embargo, la posibilidad de que las entidades realicen procesos de promoción interna se redujo sustancialmente durante los últimos años debido a que las plazas disponibles fueron destinadas, en primer término, para reponer a exservidores públicos afectados irregularmente por los ceses colectivos y, solo en segunda instancia, a ser cubiertas por concursos públicos. En cuanto a las remuneraciones, existe una elevada dispersión del promedio de ingresos de los servidores públicos por la incompatibilidad legal existente, siendo CAFAE el concepto no remunerativo más significativo para el incremento de sus ingresos. Por último, en cuanto a la desvinculación de servidores, no existe período de prueba y el cese solo se produce por causales de ley.

El régimen de la actividad privada constituye un sistema abierto a un puesto determinado donde se incorpora personal capacitado en posiciones de responsabilidad, siendo exonerados del requisito de ascender peldaño a peldaño en la estructura de niveles. Se organiza bajo un sistema de puestos, por lo que no existen mecanismos formales de promoción o ascensos de personal. Al igual que en el régimen laboral público administrativo, existe una disparidad de sueldos, originando que las brechas de salarios sean altas por tipo de entidad y grupo ocupacional. En el caso de ministerios, organismos reguladores, organismos técnicos y organismos ejecutores, esta brecha está alrededor de los 15 mil nuevos soles, mientras que en los organismos constitucionalmente autónomos, se presenta una diferencia significativa de 31 mil nuevos soles. Por último, en cuanto a desvinculación de servidores, este régimen establece un periodo de prueba y compensación económica frente al despido arbitrario como única reparación por el daño sufrido.

Εl régimen especial de contratación administrativa de servicios - CAS constituye un sistema abierto a un puesto determinado. Supone una contratación temporal por un periodo restringido a un año fiscal, renovable. A partir del año 2010, adquiere su naturaleza laboral y, en 2012, mediante Ley 29849, se establece que el servidor bajo este régimen se considera dentro del ámbito de la Ley Marco del empleo público y la Ley del código de ética de la función pública, debiendo ajustarse a la misma y completar su regulación en términos de los derechos laborales que le competen. Al ser un sistema de puestos, no existe la promoción o ascenso. No existen escalas remunerativas, por lo que las remuneraciones son negociadas contrato por contrato. La remuneración mensual promedio varía en función del número de años de permanencia y por tipo de entidad, sin embargo, el rango de dispersión de los ingresos es menor que en los regímenes de la carrera administrativa y de la actividad privada. Por último, en cuanto a la desvinculación de servidores, cuenta con compensación económica frente al despido arbitrario y existe período de prueba.

La actual reforma del servicio civil se inició en el año 2008 por la ausencia de una política de recursos humanos, que trajo como consecuencia un servicio civil desestructurado y desordenado producto del desorden normativo en materia de gestión de recursos humanos en el Estado. Existe más de 500 normas sobre el servicio civil, más de 102 escalas remunerativas en 82 entidades del Poder Ejecutivo, más de 400 reglas diferentes que regulan el pago a los servidores públicos y más de 198 conceptos de pago, entre remunerativos y no remunerativos. El Estado peruano emplea alrededor de 1 millón 300 mil servidores públicos y, en promedio, 42 mil personas ingresan a trabajar al Estado cada año a pesar de las normas de austeridad y sin una previsión de las necesidades de personal que responda a una política de Estado articulada con los planes nacionales o sectoriales. Un aspecto preocupante es que el crecimiento del número de servidores públicos se estaría dando a raíz de los contratos temporales. El presupuesto público destinado al pago de planilla del personal del Estado se concentra en el gobierno nacional (56%), seguido del gobierno regional (34%) y del gobierno local, a donde se dirige el 10% de este presupuesto. La concentración de servidores en el gobierno regional se da porque el pago de planilla de las carreras especiales (a donde pertenecen los profesionales de educación y salud) depende de los gobiernos regionales.

En este contexto, se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR - como un organismo

técnico especializado y rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado, encargado de establecer, desarrollar y ejecutar la política del Estado respecto del servicio civil. El proceso de reforma del servicio civil es integral e involucra a todos los grupos ocupacionales. Se realizará de manera gradual utilizando un criterio de eficiencia y priorizando los temas referidos a funcionarios y directivos públicos en la medida que constituyen un grupo clave para la implementación de la reforma. La posición que ocupan, así como su nivel de responsabilidad y acceso a la toma de decisiones los convierten en aliados necesarios para impulsar el proceso de reforma.

SERVIR ha venido desarrollando acciones en los últimos tres años enmarcadas en los aspectos más urgentes que fueron identificados para iniciar la reforma del servicio civil: (i) capacitación, (ii) rendimiento, (iii) profesionalización del cuerpo directivo y (iv) resolución de controversias.

- Normas de capacitación y rendimiento del sector público que regulan la capacitación y evaluación del rendimiento en el servicio civil, transversal a todos los regímenes laborales.
- Se viene implementando 20 redes de oficinas de recursos humanos, nueve de ellas en gobiernos regionales y se viene acompañando en la gestión de las entidades públicas en la aplicación de las normas sobre servicio civil.
- Se ha definido perfiles específicos por competencias, sobre todo, para cargos transversales en el Estado, como aquellos asociados a los sistemas administrativos.
- Se está realizando estudios, conjuntamente con el MEF, que permitan plantear los lineamientos para iniciar un proceso de reforma del sistema remunerativo, el que deberá implementarse de manera gradual

por razones de responsabilidad fiscal y en función del avance en el desarrollo de instrumentos e institucionalidad en la definición de perfiles, selección, capacitación y evaluación del desempeño.

- Se ha desarrollado evaluaciones de los operadores de los sistemas administrativos a través de Diagnósticos de Conocimientos desde finales del año 2009. A la fecha, se ha evaluado a los servidores públicos en los sistemas administrativos de inversión y compras públicas de los tres niveles de gobierno, lo cual ha permitido reconocer capacidades, determinar quiénes necesitan capacitación e identificar los temas de las mismas.
- Se creó el cuerpo de gerentes públicos con el objetivo de incorporar al servicio civil a profesionales altamente capacitados. Mediante el cuerpo de gerentes públicos, SERVIR ha probado el impacto positivo que puede tener en la gestión de una institución la incorporación de profesionales en el nivel directivo que cumplan con perfiles y competencias ad hoc para el puesto a realizar.
- Desde el 14 de enero de 2010, el Tribunal del Servicio Civil, órgano integrante de SERVIR, tiene a su cargo la solución de las controversias individuales que se presenten entrelas Entidades y las personas as uservicio. A la fecha, se ha emitido, aproximadamente, más de 28,000 resoluciones que han generado jurisprudencia sobre diversos temas controvertidos en las materias de competencia del TSC.

Son seis los grandes temas que debe abarcar la reforma del servicio civil en los próximos meses. En primer lugar, se encuentra el tema de ética, incompatibilidades y responsabilidades para ser más efectivos en la lucha contra la corrupción, sin importar el vínculo y modalidad contractual de las personas vinculadas al Estado. En segundo lugar, está el tema de funcionarios y empleados de confianza, donde se requiere definir requisitos mínimos para la profesionalización de los funcionarios públicos y empleados de confianza y establecer reglas claras para lograr una gestión transparente, eficaz, eficiente y orientada al ciudadano. El tercer tema es el de gestión del servicio civil, que implica definir las reglas del nuevo sistema de servicio civil, bajo los principios de orientación al ciudadano, meritocracia, transparencia, igualdad de oportunidades, eficiencia y eficacia para mejorar la administración pública y tener impacto en el bienestar de la ciudadanía.

En cuarto lugar, se encuentra el tema de grupo directivo para establecer las reglas para la franja directiva, poniendo énfasis en el buen desempeño del sector público, teniendo como principio fundamental el mérito en el acceso y el cumplimiento de metas para su permanencia. El quinto tema está referido a la carrera del servicio civil para homogenizar los derechos y deberes de los servidores públicos, priorizando el servicio al ciudadano y promoviendo la meritocracia, transparencia e igualdad de oportunidades en el acceso, progresión, gestión de la compensación y salida del servicio civil. Por último, se encuentra el tema de gestión de las compensaciones para definir un sistema único, pero flexible para la gestión de las compensaciones para todos los servidores públicos y, así, manejar de manera ordenada y transparente el gasto en planilla y promover el bienestar del trabajador y la generación de incentivos para el logro de los objetivos institucionales.

Índice

LIS	TA D	E CUAD	PROS	ix
LIS	TA D	E GRÁF	ICOS	x
ΑB	REVI	ATURA:	S	xii
PR	EFAC	10		. xiv
IN	TROD	UCCIÓ	N	xviii
1.	EL S	ERVICIO	O CIVIL EN EL PERÚ	1
			formas del Servicio Civil en el Perú	
		1.1.1	Primer intento de reformas (1990-1992): cierre de la carrera	
			administrativa, expansión de nuevas modalidades de	
			contratación y nuevas formas de ingresos en la administración	
			pública	5
		1.1.2	Segundo intento de reformas (1995-1997):	
			Modernización del Estado	9
		1.1.3	Tercer intento de reformas (2000-2006):	
			Institucionalidad pública	. 10
		1.1.4	La actual reforma (2008-a la fecha): Reforma del servicio civil -	
			creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil	. 16
2.	LOS	REGÍM	ENES LABORALES EN EL PERÚ	. 19
	2.1	La Car	rera Administrativa en el Perú	. 20
		2.1.1	Organización de la carrera	. 21
		2.1.2	Los procesos de gestión de servidores	
	2.2	El Régi	imen Laboral de la Actividad Privada	
		2.2.1	Organización del régimen laboral de la actividad privada	. 48
		2.2.2	Los procesos de gestión de servidores	. 49
	2.3	El Régi	imen Especial de Contratación Administrativa de Servicios	. 56
		2.3.1	Organización del régimen de contratación administrativa	
			de servicios	. 56
		2.3.2	Los procesos de gestión de servidores	. 57
	2.4	Las Ca	rreras Especiales	
		2.4.1	La carrera de los profesionales de la salud	. 63
		2.4.2	La carrera de los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud	. 68

		2.4.3	La carrera pública del profesorado y	
			la carrera pública magisterial	70
		2.4.4	La carrera de los docentes universitarios	81
		2.4.5	La carrera diplomática	85
		2.4.6	La carrera judicial	85
		2.4.7	Las carreras especiales de las fuerzas armadas	85
		2.4.8	La carrera policial	87
		2.4.9	La carrera penitenciaria	87
		2.4.10	La carrera fiscal	88
3.			REFORMA DEL SERVICIO CIVIL	
	3.1	El Punt	o de Partida	89
			Ausencia de una política de gestión de recursos humanos	
		3.1.2.	El servicio civil peruano en cifras	90
	3.2	Creacio	ón de la Autoridad Nacional del Servicio Civil	96
	3.3	Accion	es Desarrolladas por SERVIR	99
	3.4	Accion	es por Implementar para Reformar el Servicio Civil	104
BIE	BLIO	GRAFÍA.		112
CO	NSU	LTORÍAS	S	114
MA	ARCC	LEGAL		115
ΑN	EXO	1 LOS S	UBSISTEMAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	119
ΑN	EXO	2 COMI	PONENTES DE LA REMUNERACIÓN Y ESTRUCTURA	
RE	MUN	IERATIV.	A EN EL SECTOR PÚBLICO SEGÚN DECRETO LEY 22404	121
ΑN	EXO	3 RESU	MEN DE LAS CUATRO ÚLTIMAS REFORMAS	
DF	I SFF	אורוט מ	IVII PERUANO (1990 – 2008)	123

Lista de cuadros

Cuadro 1	Cambios Normativos para el Proceso de Modernización y	
	Descentralización del Estado	11
Cuadro 2	Principales Aportes de la Ley Marco de Empleo Público	15
Cuadro 3	Problemas y Propuestas Vinculados con el Servicio Civil	17
Cuadro 4	Requisitos para el Ingreso a la Carrera Administrativa	26
Cuadro 5	Modalidades de Ingreso a la Carrera Administrativa	26
Cuadro 6	Gasto del Estado en Capacitación por Nivel de Gobierno	30
Cuadro 7	Formas de Desplazamiento en la Carrera Administrativa	34
Cuadro 8	Tipos de Responsabilidad Contemplados en la	
	Carrera Administrativa	36
Cuadro 9	Los Conceptos Remunerativos del Régimen Laboral	
	Público Administrativo	41
Cuadro 10	Rango de Dispersión del Promedio de los Ingresos Totales	
	Mensuales de los Servidores Públicos por Tipo de Entidad	42
Cuadro 11	Remuneración Mensual Promedio e Ingresos Totales Anuales	
	en Seis Ministerios	42
Cuadro 12	Porcentaje del CAFAE en el Ingreso Total por Nivel Remunerativo	
	en Dos Entidades del Poder Ejecutivo	44
Cuadro 13	Rango de Dispersión de los Ingresos Promedio de los	
	Servidores Públicos del Régimen Laboral de la Actividad Privada	
	por Tipo de Entidad	54
Cuadro 14	Causales de la Extinción del Contrato de Trabajo	55
Cuadro 15	Proceso de Contratación CAS	59
Cuadro 16	Rango de Dispersión de los Ingresos Promedio de los	
	Servidores Públicos del Régimen CAS por Tipo de Entidad	62
Cuadro 17	Criterios de Selección de los Profesionales de la Salud	66
Cuadro 18	Criterios de Promoción de los Profesionales de la Salud	66
Cuadro 19	Áreas de Desempeño Laboral de la Carrera Pública Magisterial	75
Cuadro 20	Etapas del Concurso Público para el Ingreso al Primer	
	Nivel Magisterial	77
Cuadro 21	Niveles Remunerativos de la Carrera Magisterial	78
Cuadro 22	Organización de la Carrera de los Docentes Universitarios	82
Cuadro 23	Clasificación de los Oficiales de las Fuerzas Armadas	86
Cuadro 24	Resumen de Actores del Servicio Civil	107

Lista de gráficos

Gráfico i	Regímenes laborales y formas de contratación de personal	
	bajo el ámbito de SERVIR	ΧV
Gráfico ii	Procesos de gestión de servidores públicosx	ίV
Gráfico 1	Cronología de creación de entidades a cargo de la gestión	
	de recursos humanos en el servicio civil	1
Gráfico 2	Intentos de reforma del servicio civil	4
Gráfico 3	Principios, deberes y prohibiciones del Código de ética	
	de la función pública	L2
Gráfico 4	Clasificación de las sanciones en el Código de ética de la	
	función pública1	13
Gráfico 5	Regímenes laborales para servidores públicos en el Perú	١9
Gráfico 6	Estructura de la carrera administrativa según la Ley de bases de la	
	carrera administrativa y de remuneraciones del sector público 2	21
Gráfico 7	Servidores del régimen laboral público administrativo por	
	grupo ocupacional	22
Gráfico 8	Correspondencia de clasificación entre la Ley de bases de la	
	carrera administrativa y la Ley Marco de empleo público	24
Gráfico 9	Procesos de gestión de servidores (DLeg 276)	25
Gráfico 10	La progresión en la carrera administrativa	32
Gráfico 11	Fases del proceso disciplinario (DLeg 276)	37
Gráfico 12	Proceso administrativo sancionador para el sector público	38
Gráfico 13	Remuneraciones de funcionarios y servidores públicos (DLeg 276) 3	39
Gráfico 14	Estructura de la remuneración de la carrera administrativa	10
Gráfico 15	Remuneración promedio, CAFAE promedio e ingreso total	
	promedio de los servidores públicos del régimen laboral	
	administrativo público	14
Gráfico 16	Faltas de carácter disciplinario que pueden sancionarse con	
	cese temporal o destitución	16
Gráfico 17	Servidores públicos bajo el régimen laboral de la actividad	
	privada por grupo ocupacional (en porcentaje)	19
Gráfico 18	Procesos de gestión de servidores (DLeg 728)	19
Gráfico 19	Ingresos promedio de los servidores públicos del régimen laboral	
	de la actividad privada por ministerio5	54

Gráfico 20	Servidores públicos bajo el régimen CAS por grupo ocupacional	57
Gráfico 21	Procesos de gestión de servidores (CAS)	58
Gráfico 22	Remuneración mensual promedio según años de permanencia	
	en el régimen CAS	62
Gráfico 23	Estructura de la carrera del médico cirujano	64
Gráfico 24	Procesos de gestión de servidores (profesionales de la salud)	65
Gráfico 25	Procesos de gestión de servidores (asistenciales de la salud)	69
Gráfico 26	Procesos de gestión de servidores (Profesorado)	71
Gráfico 27	Tipos de capacitación para el profesorado	72
Gráfico 28	Aspectos comprendidos para la evaluación del profesorado	72
Gráfico 29	Estructura de la remuneración total mensual del profesorado	73
Gráfico 30	Procesos de gestión de servidores (Magisterio)	76
Gráfico 31	Componentes de los ingresos del magisterio	79
Gráfico 32	Conceptos de asignaciones temporales o permanentes	80
Gráfico 33	Procesos de gestión de servidores (Docentes universitarios)	83
Gráfico 34	Evolución del número de servidores públicos,	
	2004-2010 (en miles)	91
Gráfico 35	Empleo público como porcentaje de la fuerza laboral ocupada	
	(PEA sector público / PEA ocupada)	92
Gráfico 36	Servidores públicos por régimen laboral	93
Gráfico 37	Proporción de servidores públicos por régimen laboral y	
	nivel de gobierno (excluye carreras especiales)	94
Gráfico 38	Monto de presupuesto para personal según nivel de gobierno	
	(en nuevos soles)	95
Gráfico 39	Gasto en personal del Estado	96
Gráfico 40	Gerencias de línea de SERVIR	98
Gráfico 41	Número de expedientes ingresados y resueltos	. 103
Gráfico 42	Distribución de los expedientes resueltos según temas	. 103
Gráfico 43	Ámbito del sistema administrativo de gestión de	
	recursos humanos	
Gráfico 44	Temas para la reforma del servicio civil	. 105

Abreviaturas

BCR	Banco Central de Reserva (institución)		
BID	Banco Interamericano de Desarrollo (institución)		
BNP	Biblioteca Nacional del Perú (institución)		
CAFAE	Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo		
	(concepto remunerativo)		
CAP	Cuadro de Asignación de Personal (instrumento administrativo)		
CAS	Contrato Administrativo de Servicios (modalidad contractual)		
CGR	Contraloría General de la República (institución)		
CONASEV	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (institución)		
COSEP	Consejo Superior del Empleo Público (institución)		
CTS	Compensación por Tiempo de Servicio (beneficio remunerativo)		
DGSC	Dirección General del Servicio Civil y Pensiones (institución)		
DL	Decreto Ley (norma jurídica)		
DLeg	Decreto Legislativo (norma jurídica)		
DS	Decreto Supremo (norma jurídica)		
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública (institución)		
ESSALUD	Seguro Social de Salud (institución)		
FAG	Fondo de Apoyo Gerencial (modalidad contractual)		
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública (institución)		
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección		
	de la Propiedad Intelectual (institución)		
INPE	Instituto Nacional Penitenciario (institución)		
IPAP	Instituto Peruano de Administración Pública (institución)		
IPSS	Instituto Peruano de Seguridad Social (institución, ahora ESSALUD)		
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (norma jurídica)		
LMEP	Ley Marco del Empleo Público (norma jurídica)		
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (institución)		
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (institución)		

MINEDU	Ministerio de Educación (institución)		
MININTER	Ministerio del Interior (institución)		
MINSA	Ministerio de Salud (institución)		
MOF	Manual de Organización y Funciones (instrumento administrativo)		
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (institución)		
OCA	Organismo Constitucionalmente Autónomos (institución)		
ONP	Oficina de Normalización Previsional (institución)		
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (institución)		
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (institución)		
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (institución)		
PAP	Presupuesto Analítico de Personal (instrumento administrativo)		
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros (institución)		
PDP	Planes de Desarrollo de Personas al servicio del Estado		
PIM Presupuesto Institucional Modificado (instrumento administr			
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (insi			
PROMPERU	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (institución)		
RJ	Resolución Jefatural (norma jurídica)		
RM	Resolución Ministerial (norma jurídica)		
ROF	Reglamento de Organización y Funciones (instrumento administrativo)		
SAPFP	Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (institución, ahora parte de la SBS)		
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (institución)		
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (institución)		
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria (institución)		
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil (institución)		
SNP	Servicios No Personales (modalidad contractual)		
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (institución)		
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento (institución)		
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (institución)		
TLC	Tratado de Libre Comercio (acuerdo comercial)		

Prefacio

punto de partida en el conocimiento sobre el desarrollo y situación en que se encuentra el servicio civil peruano. El enfoque de análisis es normativo, es decir, se describe los principales aspectos del marco normativo que rige al servicio civil y los casos en donde existan discrepancias con el marco legal son presentados en recuadros dentro de las secciones correspondientes. A continuación, se definirá algunos conceptos que serán clave para facilitar la lectura del presente documento.

Anteriormente, se utilizaba el término "empleo público" para designar al sistema de gestión de personas que trabajan en el Estado. Así, con este término, se enfatizaba en los derechos de los trabajadores y se otorgaba poca relevancia a los deberes de quienes trabajan en el Estado hacia la sociedad. Por ello, en el presente informe, se cambia dicho enfoque al utilizar el término "servidor público" para enfatizar en la naturaleza de servicio hacia los ciudadanos de la labor que realizan quienes trabajan en el Estado.

La gestión de los servidores públicos es compleja producto de la coexistencia de distintos regímenes laborales con diferentes reglas de juego y que distorsionan el sistema de remuneraciones. Asimismo, este desorden normativo conduce a que algunos regímenes especiales no se encuentren bajo el ámbito del

sistema administrativo de gestión de recursos humanos¹, sino que se rigen por sus normas y bajo la competencia de sus propias autoridades, tal como se puede apreciar en el Gráfico i.

Los grupos ocupacionales son las categorías que permiten organizar a los servidores públicos. Sin embargo, la definición y terminología utilizadas varían de acuerdo con los distintos regímenes existentes, pudiendo organizarse en razón de su formación, capacitación, funciones experiencia reconocida y/o desempeñadas. Para la homogenización de las estadísticas presentadas para los distintos regímenes laborales, se ha tomado como referencia los tres grupos ocupacionales de la carrera administrativa adicionando al grupo de funcionarios y directivos.

La reforma integral del servicio civil supone una reforma en los procesos involucrados para atraer y retener al talento humano. Estos procesos de gestión de servidores públicos se presentan en el Gráfico ii y la descripción del modelo integrado de gestión de recursos humanos se encuentra en el Anexo 1. Como se verá en el presente documento, la gestión de los servidores públicos varía según el régimen laboral en el que se encuentren, sin cumplirse todas los procesos establecidos, lo cual conlleva a un desorden en el servicio civil y, por tanto, a ineficiencias en el funcionamiento del Estado.

¹ DLeg 1023.

Gráfico i

Regímenes laborales y formas de contratación de personal bajo el ámbito de SERVIR

Personas que prestan servicios al Estado

Servicio civil

Con carrera: Militares y policías (Ley 28359 - 2004 y

Ley 27238 - 1999)

Magistrados (Ley 29277 - 2008)

Fiscales (DLeg 052 - 1981 y modificado 2010) Diplomáticos (Ley 28091 - 2003 y modificada 2005)

Ámbito de SERVIR

Con carrera: Administrativos (DLeg 276 - 1985)

Profesorado y Magisterial (Ley 24029 - 1984 y

Ley 29062 - 2007)

Docentes universitarios (Ley 23733 - 1983) Profesionales de la salud (Ley 23536 - 1982) Asistenciales de la salud (Ley 28561 - 2005)

Sin carrera:

Vínculo laboral: Régimen de la actividad privada

(DLeg 728 - 1991)

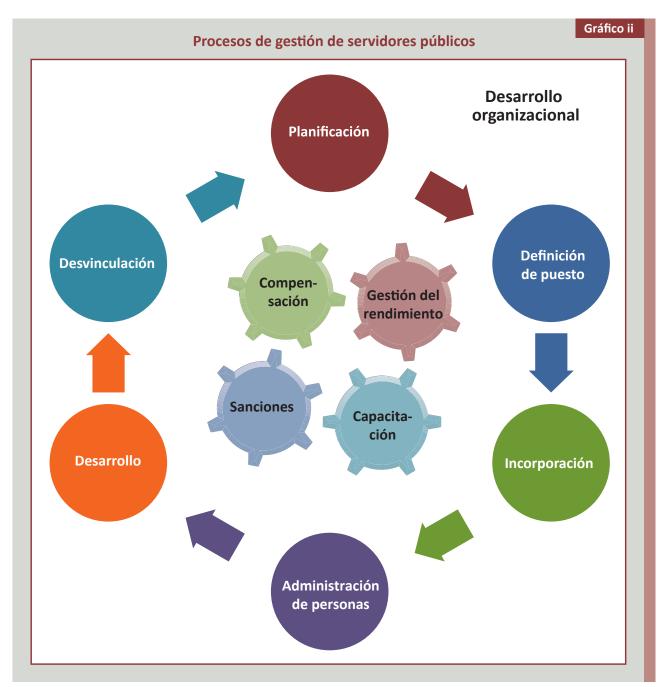
CAS (DLeg 1057 - 2008 y modificado 2011)

Gerentes públicos (DLeg 1024 - 2008)

Vículo civil: Convenios de administración con PNUD

Fondo de Apoyo Gerencial (DL 25650 - 1992)

Sin carrera y con vínculo civil: Locadores de servicio (2009)



Fuente: Longo (2004) Elaboración: SERVIR - GPGRH

Por último, son varios los instrumentos de gestión vinculados con los servidores públicos, los cuales se dividen en registros y documentos de gestión.

Registros

 Registro Nacional de Personal del Servicio Civil Herramienta que compila la información de todas las personas que brindan servicios al Estado, independientemente del régimen laboral estatutario u otras formas de contratación. Su administración y actualización está a cargo de la Gerencia de Desarrollo Institucional del Sistema de SERVIR (DLeg1023).

- Registro Nacional de Sanciones,
 Destituciones y Despidos
 Herramienta que permite a las entidades
 del Estado registrar y consultar acerca de
 servidores sancionados por destitución y
 despido, así como infracciones del Código
 de Ética, inhabilitaciones ordenadas por el
 Poder Judicial, entre otros. Su administración
 y actualización está a cargo de la Gerencia
 de Desarrollo Institucional del Sistema de
 SERVIR.
- Documentos de Gestión
- Reglamento de Organización y Funciones (ROF)
 Documento técnico normativo de gestión institucional que establece la estructura orgánica de la entidad, funciones generales y específicas de la entidad, de cada uno de sus órganos, unidades orgánicas, así como las relaciones de coordinación y control entre órganos, unidades orgánicas y entidades cuando corresponda (DS 043-2006-PCM).
- Manual de Organización y Funciones (MOF)
 Instrumento de gestión administrativa
 interno que consigna la estructura orgánica
 y descripción específica de los cargos que
 integran las diversas entidades del Estado.
- Cuadro de Asignación de Personal (CAP)
 Instrumento normativo de gestión que clasifica cada uno de los cargos y/o puestos

- de trabajo de una entidad, de acuerdo con el nivel adquirido, nombramientos y ascensos efectuados en la entidad, independiente del régimen laboral al que pertenezca la entidad. Se formula a partir del ROF de la entidad.
- Presupuesto Analítico de Personal (PAP)
 Documento de gestión institucional que
 refleja, en términos presupuestarios y
 financieros, el gasto unitario y global que
 representa contar con determinada cantidad
 de servidores públicos. Comprende, a su
 vez, el grupo ocupacional al que pertenece
 cada cargo, niveles remunerativos,
 conceptos remunerativos desglosados más
 las bonificaciones eventuales, aguinaldos y
 gratificaciones que percibe un trabajador.
- Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)
 Documento que contiene toda la información ordenada y sistematizada relativa a los procedimientos y trámites administrativos incluyendo responsables, requisitos y costos, que el público usuario debe realizar para obtener alguna información o servicio de las entidades públicas.
- Manual de Procedimientos (MAPRO)
 Documento interno de cada institución en el que se establecen los procedimientos y servicios administrativos (incluyendo responsables y fases).

Introducción

as personas constituyen el elemento más ■valioso en cualquier organización y en la administración pública ello no debe ser la excepción. El servicio civil engloba a todas las personas que trabajan para el Estado. Así, el sistema administrativo de gestión de recursos humanos es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, debiendo armonizar los derechos de este personal con los intereses de la sociedad. El término servicio civil hace hincapié en la naturaleza de servicio hacia los ciudadanos, de la labor que realizan quienes trabajan en el Estado. Para el caso peruano, esto se formaliza a partir del año 2008, cuando se establece que toda referencia a empleo público debe ser entendida como servicio civil, el cual constituye un elemento clave en la reforma y modernización del Estado, dada la centralidad que tiene en el diseño e implementación de las políticas públicas y en la relación que establece con los ciudadanos².

La gestión de los servidores públicos en el Perú se ha caracterizado por la falta de una planificación y dirección coherente que permita contar con un servicio civil eficaz y orientado hacia el ciudadano. La complejidad de la gestión de los servidores públicos ha sido producto de la coexistencia de distintos regímenes laborales con diferentes reglas de juego, de la distorsión del sistema de remuneraciones, del abuso de contrataciones temporales, de la alta dispersión legislativa existente, de la ausencia de un ente rector por 16 años y de la ausencia de una política de Estado en esta materia. Por ello, se generó la necesidad de una nueva reforma integral del servicio civil que permita mejorar la administración de los servidores en el Estado.

Los intentos de reforma del servicio civil peruano han tenido ciertos logros, pero el balance general no ha sido el esperado. A la fecha, no se ha logrado consolidar una reforma estructural del servicio civil. Los primeros intentos de reforma a inicios de los noventa apuntaron a reducir el tamaño del Estado y a redefinir su papel. Posteriormente, hubo intentos de hacer eficiente la gestión de las políticas de administración de los recursos humanos, pero fracasaron debido, principalmente, a los costos políticos y económicos³. La falta de organización en el Estado para contar con políticas de gestión de recursos humanos coherentes y sostenibles dio lugar a un sistema en el que confluyen diferentes regimenes laborales y contractuales de los servidores públicos (régimen laboral público administrativo, régimen laboral de

² A partir de la promulgación del Decreto Legislativo 1023.

³ Ugarte (2011).

la actividad privada, régimen especial CAS, regímenes especiales), con distintas reglas de juego, crecimiento inercial del número de servidores públicos y un sistema de compensaciones inequitativo a nivel interno y externo (al interior de una misma entidad pública y entre entidades públicas y niveles de gobierno)⁴.

En el año 2008, se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR - como organismo técnico especializado y rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado, encargado de establecer, desarrollar y ejecutar la política del Estado respecto del servicio civil en materia de organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, rendimiento y evaluación, compensación, desarrollo y capacitación, entre otros. Una de sus funciones centrales está relacionada con la elaboración de propuestas normativas del sistema, incluyendo la propuesta de un modelo de servicio civil para la reforma.

El presente documento busca contribuir al debate acerca del desarrollo y situación en que se encuentra el servicio civil peruano para poder realizar las reformas correspondientes. El documento se divide en tres capítulos. En el primero, se describe las distintas iniciativas por parte del Estado para ordenar el servicio civil peruano hasta el año 1990 para, posteriormente, describir los cuatro intentos de reforma por las que ha transitado el servicio civil hasta la actualidad. En el segundo capítulo, se describe los diferentes regimenes laborales vigentes en las entidades del Estado, en términos de organización y procesos de gestión de servidores, que conllevan a un desorden en la administración pública en la medida que cada régimen implica distintos derechos y deberes para los servidores públicos. Por último, en el tercer capítulo, se describe la actual reforma del servicio civil a partir de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, las acciones que ha venido desarrollando SERVIR durante los últimos tres años, así como también las principales acciones por implementar para reformar el servicio civil.

⁴ SERVIR (2011).

El **Servicio Civil** en el Perú

1

L servicio civil engloba a todas las personas que trabajan para el Estado. En este sentido, se debe realizar una adecuada gestión de los servidores públicos con el fin de lograr una administración pública profesional eficaz al servicio de la ciudadanía.

Desde hace 75 años, son varias las entidades en el Perú que han estado encargadas de la gestión

de los servidores públicos a nivel central y del marco legal relativo a la gestión de dichas personas (ver Gráfico 1). De esta manera, en el presente capítulo se apreciará, en primer lugar, las distintas iniciativas por parte del Estado hasta el año 1990 dirigidas a ordenar el servicio civil peruano para, luego, describir los procesos de reforma en esta materia.



Elaboración: SERVIR - GPGRH

En 1937, se creó la Intendencia General de Hacienda, adscrita al Ministerio de Hacienda, encargada del manejo de la administración pública y de la creación del Sistema de Escalafón y Pensiones. Posteriormente, la Intendencia General de Hacienda fue denominada Dirección General del Servicio Civil y Pensiones y traspasada al Ministerio de Justicia y Culto (hoy en día Ministerio de Justicia).

En 1950, la Ley del Estatuto y escalafón del servicio civil y su reglamento⁵ definieron y normaron, por primera vez y de manera integral, la carrera administrativa en el Perú. Estas normas regularon los deberes y derechos de los empleados públicos, el ingreso de personal bajo la modalidad de concurso a través de un examen oral y escrito, el escalafón, la clasificación del personal en tres grupos (oficiales, auxiliares y ayudantes) y la categorización de los trabajadores públicos según su tipo de relación contractual (empleados de carrera, a contrata, adscritos y de servicio). Estas normas no incluyeron aspectos relacionados con remuneraciones e incentivos.

Por otro lado, se le confirió a la Dirección General del Servicio Civil y Pensiones la rectoría del servicio civil y la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los aspectos relacionados con los derechos y obligaciones de los empleados públicos y pensionistas, así como de resolver en primera instancia los conflictos. Asimismo,

se creó el Consejo Nacional del Servicio Civil⁶, cuyas atribuciones fueron velar por el estricto cumplimiento de la normatividad, proponer al Poder Ejecutivo las modificaciones pertinentes, atender reclamos de los servidores y resolver las resoluciones disciplinarias.

Posteriormente, con el fin de capacitar a los servidores públicos, se creó en 1958 el Instituto Peruano de Administración Pública - IPAP, el cual cambió su nombre en 1964 por Oficina de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública y, en 1968, por Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. En 1973, la ESAP fue absorbida por el Instituto Nacional de Administración Pública - INAP, nueva entidad rectora de la administración pública⁷, cuya misión era administrar los sistemas de personal, racionalización, capacitación y abastecimiento. En 1989, se adscribió el INAP8 como órgano autónomo a la Presidencia de la República y se le otorgó a su jefe la categoría de Ministro con derecho a voz en las sesiones del Consejo de Ministros. Si bien el INAP dictó una serie de disposiciones relacionadas a la gestión del personal del Estado y a la gestión institucional9, los asuntos remunerativos del personal del Estado seguían siendo definidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En materia remunerativa, entre los años 1969 y 1973, se buscó establecer criterios técnicos uniformes para fijar las remuneraciones en todo

⁵ El Decreto Ley 11377 y su reglamento DS 522 definieron por primera vez la carrera administrativa, a la cual luego se hace referencia en las Constituciones Políticas de 1979 y 1993. Anteriormente, era el propio Presidente de la República quien tenía a cargo el nombramiento de los servidores públicos.

⁶ El Consejo Nacional del Servicio Civil estaba compuesto, como mínimo, por 4 miembros: el Ministro de Justicia y Culto, un Fiscal administrativo designado por la Corte Suprema, un delegado de los empleados con 15 años de servicio como mínimo y el Director de la DGSCP, quien actuaba como secretario.

⁷ Creada mediante Decreto Ley 20316.

⁸ Mediante Decreto Legislativo 560.

⁹ El INAP dictó disposiciones relacionadas con el manual de clasificación de cargos del sector público, disposiciones sobre asistencia, ingreso, desplazamiento, capacitación, régimen disciplinario y normas sobre el reglamento de organización y funciones, manual de organización de funciones y presupuesto analítico de personal.

el sector público, dado que hasta esa fecha cada sector tenía su propia regulación sobre la materia, generando desigualdad¹º. Posteriormente, en el año 1978, se complementaron estas medidas con la aprobación del régimen de remuneraciones a todos los trabajadores de la administración pública¹¹, el cual definió remuneración como la compensación económica que se otorgaba por la prestación de servicios en la administración pública. Asimismo, estableció los componentes de la remuneración y una estructura remunerativa dividida en 8 grados, cada uno de los cuales divididos, a su vez, en 5 subgrados (ver Anexo 2).

Con la aprobación de la Constitución Política de 1979, se elevó a rango constitucional la existencia de la carrera administrativa y el derecho a la estabilidad laboral para funcionarios y servidores públicos¹². Asimismo, se instituyó un régimen único homologado de igualdad salarial absoluta, en la cual se precisaba que la más alta jerarquía correspondía al Presidente de la República, seguido de los senadores y diputados, ministros de Estado y vocales supremos, disposición que se mantiene en la Constitución Política actual¹³. Sin embargo, tan pronto empezó a regir la Constitución Política de 1979, las entidades públicas implementaron mecanismos para minar el principio de igualdad de remuneraciones, dando lugar a la actual dispersión de ingresos entre entidades públicas, invocando la existencia de características particulares de cada sector¹⁴.

Con el fin de mejorar la eficiencia de la administración pública, en 1984, se dictó la Ley de bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público¹⁵, la cual recogió la esencia de la Ley del estatuto y escalafón del servicio civil y su reglamento¹⁶. El reglamento de la carrera administrativa, aprobado por el DS 005-90-PCM¹⁷, estableció las siguientes disposiciones:

- La carrera administrativa se estructura por grupos ocupacionales y niveles:
 - Tresgruposocupacionales (profesionales, técnicos y auxiliares). Los funcionarios directivos no están comprendidos en la carrera administrativa.
 - Catorce niveles remunerativos
- Mayores requisitos para ingresar a la administración pública como, por ejemplo, de estudios primarios a educación secundaria completa;
- El principio de mérito para el ingreso a la carrera y, en consecuencia, la obligatoriedad de concursos públicos;
- Tiempo mínimo de servicios (antigüedad) como requisito para el ascenso;
- La capacitación como requisito para el ascenso.

El principio de estabilidad laboral recogido en la Constitución Política de 1979 llevó a establecer que, si bien los servidores públicos ingresaban a la carrera administrativa por concurso público, la estabilidad laboral absoluta era adquirida desde el primer día,

¹⁰ MINSA, 2009, p. 34

¹¹ Decreto Ley 22404 que establece el régimen de remuneraciones a todos los trabajadores de la administración pública.

¹² Para mayor detalle ver los artículos 58 y 59 de la Constitución Política del Perú de 1979.

¹³ Ver Artículo 39 de la Constitución Política del Perú de 1993.

¹⁴ Comisión Multisectorial, 2001, p. 17.

¹⁵ Decreto Legislativo 276 aprobado el 24 de marzo de 1984. No se derogó el Decreto Ley 11377 debido a que fue tomado como base.

¹⁶ Decreto Ley 11377 y su reglamento DS 522 promulgados en 1950.

¹⁷ La implementación del reglamento inicial del Decreto Legislativo 276 aprobado mediante el DS 018-85-PCM fue nula.

mediante el nombramiento, sin que exista período de prueba. Del mismo modo, el principio de protección a los trabajadores estatales obliga a incorporar a la carrera administrativa a aquellos contratados que cuentan con tres años de servicio ininterrumpidos. En este contexto, se aprobó una nueva escala remunerativa unificada para el régimen general, en donde la remuneración está constituida por el haber básico, las bonificaciones y los beneficios.

Hasta los años noventa, la Ley del estatuto y escalafón del servicio civil¹⁸ y su reglamento¹⁹ y la Ley de bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público²⁰ fueron los principales intentos de ordenamiento del servicio civil peruano. Sin embargo, durante los años siguientes, el Perú experimentó una serie de cambios, que tendrán como consecuencia el fracaso de estos primeros pasos para organizar adecuadamente el servicio civil.

1.1 Las Reformas del Servicio Civil en el Perú

Como se ha podido apreciar, han sido varias las iniciativas dirigidas a ordenar adecuadamente el servicio civil en el Perú. A partir del año 1990, producto de los cambios de contexto en materia política y económica en el país, ha habido cuatro intentos de reforma del servicio civil con el fin de consolidar el sistema de gestión de recursos humanos en el Estado. Esta sección explica los cuatro intentos de reforma del servicio civil peruano, desde los años noventa hasta la actualidad. En el primero, se cierra la carrera administrativa y se crea nuevas modalidades de contratación; en el segundo, se explica la modernización del Estado y la propuesta de una nueva carrera administrativa; en el tercero, se trata de establecer la institucionalidad pública y las normas sobre ética e integridad pública y, la actual reforma del servicio civil se inicia con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (ver Gráfico 2).



¹⁸ DL 11377.

¹⁹ DS 522.

²⁰ DLeg 276.

1.1.1 Primer intento de reformas (1990-1992): cierre de la carrera administrativa, expansión de nuevas modalidades de contratación y nuevas formas de ingresos en la administración pública.

A inicios de los años noventa, la crisis económica del país y el sobredimensionamiento del Estado hicieron necesario redefinir el rol del Estado, implementándose un plan de estabilización macroeconómica, basado en las medidas promovidas por el Consenso de Washington²¹, que incluía acciones tanto en materia económica como en materia de empleo. Las principales acciones en materia económica fueron la liberalización económica y las privatizaciones y la principal acción en materia de empleo fue la flexibilización del mercado laboral. Esta última medida trajo como consecuencia cambios significativos en la legislación laboral a través de la aprobación de la Ley de fomento del empleo y su reglamento²², que tuvo como objetivo flexibilizar el marco legal rígido que caracterizaba a nuestro país en materia de trabajo y propiciar una legislación flexible que permitiera un mayor acceso al trabajo.

En este mismo contexto, se inició la redefinición del rol del Estado. Así, en 1993, se aprobó la Constitución Política vigente, la cual tiene una orientación a favor del libre mercado, pero manteniendo un capítulo especialmente dedicado a la función pública bajo los preceptos contenidos en la Constitución Política de 1979.

Particularmente, la Constitución Política de 1993 cambió totalmente el panorama de la legislación laboral, al establecer en su artículo 27°, en materia de estabilidad laboral, lo siguiente "La Ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario".

Por otro lado, se implementó, como complemento a las reformas económicas, una serie de reformas organizativas a nivel estatal que tuvieron su correlato en el servicio civil. Estas reformas incluyeron la reducción de personal, compra de renuncias, evaluaciones masivas, congelamiento de salarios (DL 20530), suspensión de ascensos y cierre de la carrera administrativa²³.

Las principales medidas adoptadas en este primer intento de reforma del servicio civil fueron seis: (i) reducción de personal; (ii) cierre del ingreso a la carrera administrativa; (iii) creación del régimen laboral de la actividad privada; (iv) establecimiento de la modalidad de contratación por servicios no personales; (v) utilización de modalidades de contratación a través de organismos internacionales y (vi) aprobación de conceptos no remunerativos. Estas medidas son explicadas brevemente a continuación.

Reducción de personal

El Estado se caracterizaba por ser burocrático, pobre e ineficaz²⁴. A pesar de ello, entre 1985 y 1990, la planilla pública creció dramáticamente de 614,837 a 736,000 empleados públicos²⁵. Por ello, producto de la crisis económica, la caja

²¹ La Ley 25187, promulgada el 17 de junio de 1991, delegó facultades al Poder Ejecutivo para que adecue, modifique o sustituya, según sea el caso, las normas que regulan la organización y funciones del Poder Ejecutivo.

²² Decreto Legislativo 728 promulgado en 1991 y su reglamento DS 001-96-TR aprobado en 1996.

²³ Ugarte (2011).

²⁴ Cortázar, 2002, p. 7.

²⁵ Hammergen, 2002, p. 15.

fiscal no podía seguir afrontando el costo del sobredimensionamiento de la planilla pública. Como consecuencia, en 1992, se dispuso la programación semestral obligatoria de evaluaciones de los servidores públicos²⁶ con el objetivo de declarar como excedente a quienes no calificaran sobre los niveles mínimos. El personal excedente sería despedido sin contar con el incentivo que se otorgaba a la renuncia voluntaria. No obstante, los

criterios de evaluación fueron poco claros, dejando un amplio rango de discrecionalidad al evaluador, dando lugar así a ceses masivos.

Debido a la estabilidad laboral de los servidores públicos, no era fácil reducir la planilla de manera rápida. En este contexto, se decidió aplicar un programa de compra de renuncias mediante el cual los empleados renunciaban voluntariamente a cambio de una compensación extraordinaria, así como medidas relacionadas con ceses colectivos²⁷.

Programa de compra de renuncias

El programa de compra de renuncias, si bien fue concebido como un sistema de incentivos para la renuncia voluntaria, en la práctica, fue utilizado para efectuar ceses colectivos compulsorios del personal excedente en la administración pública. Solo entre los años 1990 y 1993, el número de servidores públicos se redujo en un 14 por ciento²⁸.

Cierre del ingreso a la carrera administrativa

Desde la Ley de Presupuesto de 1992²⁹, todas las leyes de presupuesto han considerado normas de austeridad orientadas a mantener bajo control el gasto de personal. Estas normas incluyeron las siguientes prohibiciones³⁰:

- Efectuar nombramientos y reasignaciones de personal,
- Celebrar nuevos contratos de personal bajo cualquier forma o modalidad,
- Crear, modificar o recategorizar plazas,
- Incrementar remuneraciones y efectuar gastos por concepto de horas extraordinarias,
- Efectuar pagos provisionales con cargo a remuneraciones, bonificaciones, pensiones

- y adelantos por compensación de tiempo de servicios (CTS),
- Acordar reajustes de beneficios sociales, mejoras de condiciones de trabajo u otros beneficios cualesquiera que fuera su modalidad y periodicidad y
- Realizar incrementos de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerios y movilidad en los gobiernos locales sujetos a ingresos propios.

Coexistencia del régimen laboral de la actividad privada

Se permitió el uso del régimen laboral de la actividad privada³¹ en el sector público³² con el objetivo de atraer personal calificado a determinadas entidades públicas consideradas

²⁶ Decreto Ley 26093 promulgado en 1992.

²⁷ Decreto Supremo 004-91-PCM y RJ 094-91-INAP.

²⁸ Prada, s/a, p. 8.

²⁹ Ley 25388.

³⁰ Sánchez, 2003, p. 40.

³¹ Decreto Legislativo 728.

³² Cortázar (2002).

claves debido a que sus funciones estaban vinculadas con el logro de los objetivos del programa económico, así como contar con una gestión de los recursos humanos más flexible y eficiente.

Estas instituciones públicas, denominadas "islas de eficiencia"³³, conformadas por técnicos de alto nivel, gozaron de mecanismos especiales para contratar nuevo personal y ofrecer remuneraciones por encima del margen de las restricciones presupuestarias aplicables a toda la administración pública³⁴, generándose tantas escalas remunerativas como entidades bajo el régimen laboral de la actividad privada existían.

Las contrataciones por servicios no personales (SNP)

Las entidades que no adoptaron el régimen laboral de la actividad privada recurrieron a otra modalidad de contratación llamada servicios no personales (SNP) para satisfacer las necesidades de contratación de personal al interior de las entidades públicas, en un contexto de prohibición de incorporar personal permanente en ellas. El régimen laboral de la actividad privada y contratos por SNP se sujetan a principios, criterios y normas disimiles entre sí. Mientras que el primero está regulado por el derecho laboral Decreto Legislativo 728, los SNP no corresponden a ninguna regulación específica³⁵.

Los SNP son contratos de naturaleza civil, bajo el amparo del Código Civil y la Ley de contrataciones

del Estado, por tanto, constituían una relación civil autónoma y no recibían ningún beneficio propio de una relación laboral (ni social ni pensionario). El uso de esta modalidad de contratación de personal en el Estado comenzó a proliferar desde los años 90, llegando en el año 2004 a representar el 10 por ciento (61 mil trabajadores) del total de servidores públicos activos³⁶.

El pago de honorarios a trabajadores bajo la modalidad de SNP era particularmente desordenado, incluso más que en las entidades regidas por el régimen laboral de la actividad privada, pues al tratarse de una relación no laboral, no existía la obligación de las entidades públicas de contar con escalas de pago para los SNP. Por ello, la retribución mensual era establecida de forma particular en el contrato de cada persona.

Los contratos PNUD y FAG

Paralelamente al régimen laboral de la actividad privada y a los contratos por servicios no personales, se utilizaron otras modalidades de contratación efectuadas a través de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG).

En el caso del PNUD, los contratos son utilizados para financiar gasto de personal que presten servicios profesionales en el Estado, principalmente, de funcionarios de alto nivel. El pago de planillas es administrado directamente

³³ Ugarte (2000) definió a las islas de eficiencia como "No eran otra cosa que oficinas no orgánicas en los ministerios, las cuales se financiaban con recursos de cooperación o eran creadas con un régimen laboral privado y bajo un régimen especial de gestión (diferentes reglas de presupuesto y adquisiciones, principalmente)" (p. 401).

³⁴ Un ejemplo de ello es la SUNAT, que gracias al DLeg 673 de 1991 migró hacia el régimen privado. Posteriormente, se incorporaron al régimen laboral privado la SBS, SAPFP, IPSS, SUNASS, SUNARP, OSIPTEL, CONASEV, ONP, INDECOPI, la Comisión Nacional de Zonas Francas, Industriales, Turísticas y de Tratamiento Especial, las Empresas pertenecientes a los Gobiernos Regionales y Locales, PROMPERU, CGR y Aduanas (Comisión Multisectorial, 2001).

³⁵ USAID, 2005, p. 18.

³⁶ Censo de Empleados Públicos, realizado por el MEF en febrero 2005, citado en la Presidencia del Consejo de Ministros (2004).

por cada entidad y, en consecuencia, coexisten tantas formas de pago como entidades existentes³⁷. El FAG³⁸ se diferenció del resto en que no estuvo dirigido a dotar de personal a las entidades públicas, sino a financiar gastos de personal que prestara servicios técnicos y profesionales, básicamente, de la plana directiva. El sistema de planillas es administrado por el MEF, sin que existan requisitos mínimos para el personal FAG. Estas modalidades generan mayor desorden y heterogeneidad de pagos de remuneraciones en la administración pública.

CAFAE como concepto no remunerativo para la carrera administrativa

Como consecuencia de la prohibición de mejoras remunerativas, se aprobó diversos conceptos no remunerativos (bonificaciones y beneficios especiales) en las distintas entidades, como mecanismo alterno que permitiera un incremento de los ingresos de los trabajadores bajo el régimen laboral público administrativo. Esto produjo el incremento de las remuneraciones en forma diferenciada.

Es, así, que el Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE)³⁹ se creó como un sistema de apoyo a los trabajadores, cuyos fondos estarían constituidos por los descuentos por conceptos de tardanzas e inasistencia al centro laboral y por los montos presupuestales que cada entidad asignara anualmente. Los conceptos iniciales de bonificación esta estaban relacionados con la recreación, los premios honoríficos, la asistencia familiar, inversiones colectivas para beneficios de los trabajadores y las becas de perfeccionamiento y capacitación.

La administración de este fondo estaba a cargo de un Comité conformado, por lo menos, por un representante de la máxima autoridad de la entidad, el Jefe de la Oficina de Personal y un representante de los trabajadores.

Sin embargo, en 1992, se autorizó a las entidades del Estado bajo el régimen laboral público administrativo a utilizar el CAFAE como instrumento para estimular la permanencia voluntaria de los trabajadores⁴⁰ consecuencia del déficit fiscal en nuestro país y la prohibición de las leyes de presupuesto público de incrementos remunerativos. Así, el CAFAE se empleó como un mecanismo complementario de pago de conceptos diversos como, por ejemplo, incentivos, estímulos y bonos, que tienen la finalidad de elevar las remuneraciones de los servidores públicos administrativos sujetos al Decreto Legislativo 27641, pero sin afectar la planilla del Estado y la consecuente multiplicación de los costos laborales⁴². En este contexto, el MEF se convirtió en su fuente principal de financiamiento mediante transferencias presupuestales a cada entidad pública.

Los pagos que se efectúan por CAFAE no se realizan de manera homogénea. En algunas entidades, la diferencia de la planilla de pago respecto de esta modalidad de pago varía entre las proporciones de 1 a 10 y de 1 a 3, existiendo inclusive algunas entidades que no tienen este beneficio⁴³. Asimismo, se registra diferencias significativas entre los CAFAE que reciben las distintas entidades públicas, debido, principalmente, a las mayores o menores posibilidades de negociación de los directivos de

³⁷ Presidencia del Consejo de Ministros (2004).

³⁸ Creado en 1992 por el DL 25650.

³⁹ Creado por el DS 522 y su reglamento DLeg 11377. Regulado de forma específica por el DS 006-75-PM-INAP.

⁴⁰ Para mayor detalle ver el Artículo 2 del DS 135-94-EF.

⁴¹ Presidencia del Consejo de Ministros (2004).

⁴² MEF, 2011, p. 43.

⁴³ Ibíd.

cada sector con el MEF. Por otro lado, en 1994, se estableció que los pagos por CAFAE que reciben los trabajadores sean exonerados de descuentos por los conceptos de aporte al seguro social (hoy en día ESSALUD) y al sistema de pensiones. De esta manera, el mecanismo del CAFAE se convirtió en una fuente de informalidad y caos remunerativo en la administración pública.

1.1.2 Segundo intento de reformas (1995-1997): Modernización del Estado

La preocupación por resolver los problemas que afectaban a la administración pública continuó pese a lo resultados de la reorganización integral del Estado impulsada por el INAP y la PCM y a la desarticulación del primero⁴⁴ cuyas funciones fueron descentralizadas en cada entidad, iniciándose un periodo orientado a la desregulación del Estado.

En 1995, un diagnóstico de la situación de las entidades del Poder Ejecutivo⁴⁵ mostró que la PCM fue interesándose crecientemente en los problemas relacionados con la gestión pública. Ese mismo año, se transfirió a la PCM la supervisión del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP⁴⁶. En el primer caso, el liderazgo del sistema de recursos humanos fue asignado a una instancia supraministerial con el objetivo de

que sea administrada con independencia de los sectores (Comisión Multisectorial, 2001)⁴⁷. En el caso de la ESAP, adscrita a la PCM, dejó de ejercer funciones paulatinamente hasta que, finalmente, desapareció en el año 2008, cuando se aprobó las normas para la capacitación y la evaluación del personal al servicio del Estado, como parte del sistema administrativo de gestión de recursos humanos⁴⁸.

En 1996, se inició el proceso de modernización de la administración pública, mediante la delegación de facultades al Poder Ejecutivo para legislar sobre la materia para "llevar a cabo un proceso de modernización integral en la organización de las entidades que lo conforman, en la asignación y ejecución de funciones y en los sistemas administrativos, con el fin de mejorar la gestión pública"49. De esta manera, el programa de modernización pretendió reducir y hacer más eficiente el aparato estatal, principalmente, respecto de la utilización de los recursos públicos para prestar los servicios básicos que los ciudadanos requieren⁵⁰. Este proceso de modernización del Estado fue liderado por la PCM, quien elaboró un conjunto de principios y objetivos resumidos en la Ley Marco de modernización⁵¹. Esta Ley Marco⁵² estableció lo siguiente:

 Reorganizar el Estado y crear entidades con un régimen especial, así como eliminar varios organismos autónomos,

⁴⁴ Mediante la Ley 26507.

⁴⁵ El documento diagnóstico normativo-institucional del Poder Ejecutivo fue elaborado por Leonie Roca, Pierina Pollarolo y Rosa María Palacios. Citado en Cortázar, 2002, p. 29.

⁴⁶ Mediante la Ley 26507 fue transferida a la PCM.

⁴⁷ No fue hasta el año 2008 con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, mediante el DLeg 1023, que el liderazgo de la supervisión del sistema administrativo de recursos humanos del Estado fue otorgado nuevamente a una institución con autonomía técnica y administrativa.

⁴⁸ Mediante DLeg 1025 aprobado el 11 de junio de 2008.

⁴⁹ Ley 26553, Ley de presupuesto del sector público para el año 1996, Octava Disposición Transitoria.

⁵⁰ Ugarte, 2000, p. 422.

⁵¹ DLeg 834.

⁵² Reemplazada en 2002 por la Ley Marco de la gestión de la modernización (Ley 27658).

- Mejorar los sistemas administrativos del Estado y crear nuevos entes rectores,
- Reorganizar la carrera pública mediante el sinceramiento de los contratos SNP y la implementación de una nueva Ley de carrera pública,
- Mejorar la cobertura de servicios públicos mediante una Ley de descentralización.

La propuesta recibió escaso apoyo político y de la opinión pública. Asimismo, el eventual incremento del gasto en planillas como resultado del sinceramiento de los contratos SNP y su conversión a contratos de naturaleza laboral redujo la reforma a la aprobación de proyectos de ley, tales como la Ley de contrataciones y adquisiciones del Estado⁵³, la Ley del servicio diplomático⁵⁴ y la Ley sobre la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en casos de parentesco⁵⁵. La opción fundamental expresada en ellos consistía en flexibilizar y simplificar los sistemas administrativos mediante una importante desregulación⁵⁶.

1.1.3 Tercer intento de reformas (2000-2006): Institucionalidad pública

A inicios del año 2000, se evidenciaba una profunda desconfianza por parte de los ciudadanos ante el desprestigio de la administración pública como prestadora de servicios y por los altos niveles de corrupción, debido a la falta de mecanismos de transparencia y control de la gestión. Por ello, fue necesaria la creación de espacios de concertación de políticas públicas que permitieran superar la desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones y hacer más

eficiente el aparato estatal. En este contexto, en el año 2002, se inició un nuevo proceso de modernización y descentralización del Estado con los siguientes objetivos: (i) reconciliación entre los ciudadanos y las instituciones públicas y la democracia; (ii) otorgamiento de servicios eficaces y de calidad; (iii) utilización de los escasos recursos de manera eficiente y transparente, rindiendo cuentas de manera periódica; (iv) mejoramiento de los espacios de participación ciudadana y (v) implementación de mecanismos de transparencia de la gestión pública. Para tal fin, se adoptó una serie de cambios normativos que se detallan en el Cuadro 1.

La reforma del servicio civil se consideró fundamental para el éxito del proceso de modernización y descentralización del Estado. Por tal motivo, en febrero de 2001, se conformó una Comisión Multisectorial encargada de elaborar un informe sobre la situación del personal de la administración pública central⁵⁷. En su informe final, la Comisión recomendó, entre otras, lo siguiente⁵⁸:

- Incorporar al personal SNP a un nuevo régimen especial que otorgue de forma restringida ciertos beneficios laborables, como vacaciones, seguro social y régimen pensionario,
- Establecer un régimen especial para profesionales y servidores de mando medio, con reglas que aseguren sus posiciones sin perder la meritocracia como principio rector,
- Diseñar un régimen más flexible, similar al régimen privado, para el personal en los niveles más altos y bajos.

⁵³ DS 059-96-PCM.

⁵⁴ DS 040-97-RE.

⁵⁵ Ley 26771.

⁵⁶ Programa de Modernización de la Administración Pública, 1996, pp. 6-7 citado por Cortázar, 2002, p. 39.

⁵⁷ Comisión creada mediante DS 004-2001-TR e integrada por representantes de la PCM, MTPE y MEF.

⁵⁸ En USAID, 2005, p. 18-19; y en Comisión Multisectorial, 2001, p. 70-73.

Cuadro 1

Cambios Normativos para el Proceso de Modernización y Descentralización del Estado

Cambio normativo	Descripción
Acuerdo Nacional	Documento con 29 políticas nacionales en temas vincula-
(22 de julio de 2002)	dos con la democracia y el Estado de derecho, equidad,
	justicia social y competitividad del país.
Ley Marco de modernización	Declara al Estado en proceso de modernización con la fi-
de la gestión del Estado	nalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado
(Ley 27658 promulgada en	democrático y descentralizado al servicio del ciudadano.
enero de 2002)	
Ley de bases de la	Regula la estructura y organización del Estado en forma
descentralización	democrática, descentralizada y desconcertada, correspon-
(Ley 27783 promulgada en abril	diente al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobier-
de 2002)	nos locales. Asimismo, define las normas que regulan la
	descentralización administrativa, económica, productiva,
	financiera, tributaria y fiscal.
Ley Orgánica de gobiernos	Establece y norma la estructura, organización, competen-
regionales	cias y funciones de los gobiernos regionales. Define la or-
(Ley 27867 promulgada en	ganización democrática, descentralizada y desconcentrada
noviembre de 2002)	del gobierno regional conforme a la Constitución y a la Ley
	de bases de la descentralización.
Ley Marco del empleo público	Determina los principios que rigen el empleo público, los
(Ley 28175 promulgada en	deberes y derechos generales de los servidores, su clasifi-
febrero de 2004)	cación, acceso, gestión del empleo, régimen disciplinario y
	ente rector del empleo público que sería después modifi-
	cado.
Modificación del Capítulo	Reinstala la necesidad de descentralización y la inclusión
de descentralización de la	de gobiernos regionales en las políticas públicas.
Constitución Política de 1993	
(Título III - año 2005)	

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Asimismo, la Comisión Multisectorial elaboró las siguientes normas relacionadas con la ética en la administración pública:

- Leysobre prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos⁵⁹,
- Ley sobre la gestión de intereses en la administración pública⁶⁰,
- Ley sobre el código de ética de la función pública⁶¹.

⁵⁹ Aprobada por Ley 27588 del 22 de noviembre de 2001.

⁶⁰ Aprobada por Ley 28024 del 12 de julio de 2003.

⁶¹ Aprobada por Ley 27815 del 12 de agosto de 2002.

La Ley sobre prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos obliga a los funcionarios y servidores públicos a guardar secreto y/o reserva en los temas que la ley mande y en lo que la ley no sea explícita, pero cuyo uso de información pueda ser usado en beneficio personal. Adicionalmente, señala que los funcionarios y servidores públicos quedan impedidos de aceptar representaciones remuneradas respecto de las empresas comprendidas en el ámbito de su función, formar parte del directorio de una empresa privada y otras medidas que limiten su imparcialidad.

Por su parte, la Ley sobre la gestión de intereses en la administración pública reglamenta los procesos formales, reglas, deberes y prohibiciones que se deben cumplir en el ámbito de la gestión de intereses, entendido como las acciones que realiza un gestor de interés con el propósito de influir en una decisión pública. La gestión de intereses debe ser transparente, por lo cual tanto el gestor como el tema, obligatoriamente, deben estar registrados.

Las sanciones a los servidores públicos están contempladas en el código de ética de la función pública y en la carrera administrativa⁶². El código de ética de la función pública es de alcance transversal a todos los servidores públicos, independientemente del régimen jurídico que tenga la entidad y del régimen laboral o de contratación al que está sujeto el servidor público⁶³, y establece un conjunto de principios, deberes y prohibiciones⁶⁴ que, de ser transgredidos, son sujeto de sanción. La carrera administrativa establece sanciones y procedimientos de aplicación exclusiva a los servidores del régimen laboral público administrativo.

Principios, deberes y prohibiciones del Código de ética de la función pública

PRINCIPIOS

Respeto
Probidad
Eficiencia
Idoneidad
Veracidad
Lealtad y obediencia
Justicia y equidad
Lealtad al Estado de
derecho

DEBERES

Neutralidad
Transparencia
Discreción
Ejercicio adecuado del
cargo
Uso adecuado de los
bienes del Estado
Responsabilidad

PROHIBICIONES

Gráfico 3

Mantener intereses de conflicto
Obtener ventajas indebidas
Realizar actividades de proselitismo político
Hacer mal uso de información privilegiada
Presionar, amenazar y/o acosar

Fuente: Código de ética de la función pública

Elaboración: SERVIR - GPGRH

⁶² Los servidores civiles pueden tener responsabilidad civil o penal. No se ha desarrollado esos casos porque su proceso y resolución están a cargo del Poder Judicial.

⁶² Artículo 4 de la Ley 27815.

⁶² Para mayor detalle, ver el documento Resumen de Principios, Deberes y Prohibiciones del Código de ética para la función pública, publicado en la página web de SERVIR.

Los tipos de sanciones contemplados en el Código de Ética de la Función Pública son en total seis (ver Gráfico 4) cuya aplicación depende de: (i) perjuicio ocasionado a los servidores o a la administración pública, (ii) afectación a los procedimientos, (iii) naturaleza de las funciones desempeñadas, (iv) cargo, (v) jerarquía del infractor y (vi) reincidencia⁶⁵. Las multas se determinan en función de la gravedad de la infracción y sobre la base de una proporción de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), llegando, en algunos casos, a representar hasta 12 UIT.



Fuente: Código de Ética de la Función Pública

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Una vez aprobadas estas normas relacionadas con la ética en la administración pública, el proceso de reforma del servicio civil no continuó, quedando las recomendaciones de la Comisión Multisectorial concernientes a la profesionalización del servicio civil nuevamente abandonadas. El principal argumento para postergar dicha reforma fue el costo fiscal del proceso.

En el año 2003, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID - publicó el ranking sobre la calidad del servicio civil en América Latina, ubicando al servicio civil peruano en el puesto 17 de 21 países de la región⁶⁶. Como consecuencia, la necesidad de la reforma del servicio civil se colocó nuevamente en agenda, promulgándose en el año 2004 la Ley Marco del empleo público⁶⁷ - LMEP - como norma transversal al empleo público.

La LMEP tuvo como objetivo determinar los aspectos generales que rigen al empleo público, siendo de aplicación a "la prestación de los

⁶⁵ Artículo 10 del DS 033-2005-PCM. Reglamento del Código de Ética de la Función Pública.

⁶⁶ Cortázar (2003).

⁶⁷ Ley 28175 aprobada el 19 de febrero de 2004.

servicios personales, subordinada y remunerada entre una entidad de la administración pública y un empleado público, cualquiera fuera la clasificación que este tenga"68. Es decir, la ley establece un solo y único régimen para los empleados estatales, cualquiera sea el sistema laboral en el que se encuentren, dado que en los organismos públicos conviven dos regímenes laborales⁶⁹. Un aspecto resaltante de la LMEP es el cambio de enfoque en la clasificación de los trabajadores del sector público a partir de las funciones que desempeña y no por el nivel académico alcanzado. La LMEP es una norma transversal a todas las entidades de la administración pública⁷⁰, la cual alcanza a todo funcionario y servidor público. Sin embargo, esta Ley no incluye a los trabajadores que se relacionan con el Estado mediante los contratos de servicios no personales ni los contratos civiles⁷¹.

El Cuadro 2 muestra los principales aportes de la LMEP, donde esta establece una nueva clasificación de los grupos ocupacionales al interior del servicio civil. Asimismo, incorpora al interior del grupo de directivos públicos a los directivos superiores, en donde se establece que a este grupo se ingresa por concurso de méritos y capacidades de los servidores ejecutivos y especialistas. Adicionalmente, la LMEP fija que el porcentaje de directivos superiores no debe superar el 10% del total de puestos de una entidad y que la ineficiencia en este cargo da lugar al regreso a su grupo ocupacional.

⁶⁸ Artículo 3 de la Ley 28175. Esta Ley no incluye a las personas contratadas temporalmente, a los trabajadores de las empresas del Estado ni a los obreros municipales.

⁶⁹ lacoviello & Zuvanic (2006).

⁷⁰ De acuerdo con el Artículo 3 de la Ley 28175, las entidades de la administración pública son:

⁻ El Poder Legislativo, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso de la República

⁻ El Poder Ejecutivo: ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y, en general, cualquier otra entidad perteneciente a este Poder

⁻ El Poder Judicial, conforme a lo estipulado en su ley orgánica

⁻ Los Gobiernos Regionales, sus órganos y entidades

⁻ Los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades

Los organismos constitucionales autónomos

⁷¹ Según la Presidencia del Consejo de Ministros (2004), los contratos de servicios no personales representaban el 26.5% del total de empleados públicos en el año 2004.

Pri	ncipales Aportes de la Ley Marco de Empleo Público
Materia	Regulación
Clasificación del personal	 Funcionario público de elección popular directa y universal o confianza política originaria de nombramiento y remoción regulados de libre nombramiento y remoción Empleado de confianza Servidor público Directivo superior Ejecutivo Especialista Apoyo
Acceso al empleo	Concurso público como forma exclusiva de ingreso a la
público Derechos y obligaciones de los trabajadores	 administración pública Derechos: Igualdad de oportunidades, protección adecuada contra el cese arbitrario, capacitación, otros Obligaciones: cumplir normas éticas y de conducta, no practicar actividades políticas en entidades públicas, otras
Sistema de Administración del Empleo Público	Creación del Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), cuyas funciones eran vigilar, normar y supervisar el cumplimiento de las normas y procesos técnicos del empleo público. Adscrito a la PCM
Resolución de controversias	Tribunal del Empleo Público, órgano independiente que resolvería los recursos de apelación relativos al empleo público

Fuente: LMEP

Elaboración SERVIR - GPGRH

Del mismo modo, conjuntamente a la LMEP, se proyectó implementar las siguientes acciones:

- · Revisión y reformulación de los CAP,
- Incorporación del personal permanente a la nueva carrera administrativa y
- Concursos públicos abiertos para puestos presupuestados no cubiertos, a los cuales podrían postular los SNP.

Finalmente, el desarrollo de la LMEP requería de la formulación e implementación de cinco normas⁷²:

- Ley de carrera del servidor público,
- Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza,
- Ley de gestión del empleo público,
- Ley de incompatibilidades y responsabilidades,
- Ley del sistema de remuneraciones del empleo público.

⁷² Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley 28175.

A pesar de la aprobación de los cinco proyectos de Ley por parte del Consejo de Ministros entre los años 2004 y 2005, ninguno de ellos fue aprobado por el Congreso de la República por el la incertidumbre respecto de los efectos negativos de una variación en la política remunerativa o el incremento del gasto de la planilla pública⁷³. Esta decisión consideró el hecho que el gasto en planilla se duplicó entre 1999 y 2005 debido a aumentos remunerativos a docentes, médicos, policías y trabajadores estatales, llegando a representar el 26% del gasto total del presupuesto público⁷⁴.

1.1.4 La actual reforma (2008-a la fecha): Reforma del servicio civil - creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil

La Ley de la carrera magisterial constituyó un paso importante de reforma en el sector educación, sin embargo, fue considerada como una reforma aislada del servicio civil. La Ley de la carrera magisterial⁷⁵ fue promulgada en el año 2007 en reemplazo de la carrera del profesorado, buscando revertir la desvalorización de las remuneraciones de los profesores y mejorar su reconocimiento social. Por tal motivo, la Ley supone el mejoramiento sustancial de sus remuneraciones y competencias, así como el aumento de la calidad, eficiencia y equidad de la carrera. Del mismo modo, la Ley establece una evaluación constante a los profesores.

En el año 2008, se abre una ventana de oportunidad para la mejora y modernización del Estado a raíz de la implementación del tratado de libre comercio Perú — Estados Unidos. De esta manera, se propuso fortalecer la gestión del Estado mediante la promulgación de una serie de decretos legislativos vinculados con el servicio civil como parte de la estrategia para mejorar la eficacia y eficiencia del Estado y con la finalidad de facilitar la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú — Estados Unidos (ver Cuadro 3).

⁷³ De acuerdo con estimaciones de la PCM, el impacto fiscal sería de 266 millones de soles, pero de acuerdo con cifras del MEF, se estimó un costo de 2,000 millones de soles y que además debería considerarse el efecto que la homogenización de las remuneraciones tendría en las expectativas y demandas de otros grupos de empleados públicos.

⁷⁴ Iacoviello & Zuvanic (2006).

⁷⁵ Ley 29062 aprobada en 2007 y su reglamento (DS 003-2008-ED) aprobado en 2008.

Problemas y Propuestas Vinculados con el Servicio Civil		
	- Topacsas vincalados con el Servicio elvir	
Problema	Propuesta	Norma
 Ausencia de: un organismo rector que gestione los recursos humanos y un tribunal de resolución de controversias 	Creación e implementación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR como organismo rector y del Tribunal del Servicio Civil	DLeg 1023
Ausencia de reclutamiento formal de profesionales altamente capaces	Creación y regulación del cuerpo de gerentes públicos	DLeg 1024
Ausencia de sistemas de evaluación	 Evaluación permanente para: Capacitar a los de rendimiento insuficiente Reconocer y premiar al eficiente a través de ascensos, retribución y reconocimiento moral Contar con personal idóneo. 	DLeg 1025
Ausencia de políticas y programas de capacitación	Aprobación de normas de capacitación y fondo de capacitación	DLeg 1025
Inflexibilidad del régimen de carrera limita esfuerzos para racionalizar personal, especialmente en regiones y municipalidades	Establecimiento de un régimen especial facultativo para que los gobiernos regionales y locales implementen procesos de modernización integral	DLeg 1026

Elaboración SERVIR - GPGRH

Paralelamente, el Congreso aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE⁷⁶ - con el objetivo de: (i) establecer los principios y normas básicos de organización, competencias y funciones de los ministerios, precisando las funciones exclusivas y las compartidas con otras entidades del Estado y (ii) reordenar las políticas y funciones sectoriales en los tres niveles de

gobierno. Asimismo, reconoció como uno de los sistemas administrativos de aplicación nacional al sistema administrativo de gestión de recursos humanos, cuya finalidad es regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso⁷⁷.

⁷⁶ DLey 29158 promulgada el 20 de diciembre de 2007. Por su alto costo político, no fue aprobada en el año 2003 conjuntamente con la Ley Marco de modernización de la gestión del estado y la Ley de bases de la descentralización.

⁷⁷ Artículo 46 de la Ley 29158.

Del mismo modo, en el año 2008, se aprobó y reguló el régimen especial de contratación administrativa de servicios - CAS78, el cual reemplazó a los contratos de servicios no personales. A diferencia de los trabajadores con contrato de SNP, los trabajadores bajo la modalidad de contratación CAS gozan de algunos derechos laborales como vacaciones, afiliación a ESSALUD y régimen pensionario, sin embargo, se estableció que es una modalidad contractual administrativa y no laboral. Actualmente, el régimen especial de contratación administrativa de servicios debe ser entendido como un contrato laboral y no como un contrato administrativo, es decir, como un régimen laboral especial de la administración pública independiente de los demás regímenes laborales ya existentes en el Estado⁷⁹. Este régimen especial de contratación es aplicable a todas las entidades de la administración pública, con excepción de las empresas del Estado.

Desde la creación de SERVIR, toda referencia al empleo público se entiende sustituida por servicio civil. Así, el tema central no es empleo público o carrera administrativa sino el Estado al servicio del ciudadano a través del servicio civil. Adicionalmente, se dejó sin efecto el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), el Tribunal del Empleo Público y la Escuela Nacional de Administración Pública, creados a partir de la Ley Marco del empleo público, pero ninguno implementado.

En el capítulo 3 del presente documento, se desarrolla en detalle las funciones y las acciones que ha venido desarrollando la Autoridad Nacional del Servicio Civil durante los últimos tres años. En Anexo 3, se presenta un cuadro resumen de las cuatro últimas reformas del servicio civil en el Perú.

 $^{^{78}\,}$ Leg 1057 y su reglamento el DS 075-2008-PCM.

⁷⁹ Para mayor detalle, ver la Ley 29849 con fecha 06 de abril de 2012.

Los **Regímenes Laborales** en el Perú

La servicio civil engloba a todas las personas que trabajan para el Estado. Para lograr una administración pública profesional eficaz al servicio de la ciudadanía, debe contarse con una carrera que permita atraer y retener el talento humano. En la actualidad, existen 15 regíme-

nes laborales en las entidades del Estado, entre generales y especiales (ver Gráfico 5), lo cual conlleva a un desorden en la administración pública en la medida que cada régimen implica distintos derechos y deberes para los servidores públicos.

Gráfico 5 Regimenes laborales para servidores públicos en el Perú **Servicio Civil** Vínculo civil: Locación de servicios (2009 Generales Carreras especiales **Otros** Carrera Profesorado y Magisterial Sin Carrera con vínculo (Ley 24029 - 1984 y Ley 29062 Administrativa - 2007) (DLeg 276 - 1984) • Gerentes públicos (DLeg 1024 Docentes universitarios (Ley - 2008 23733 - 1983) Sin Carrera con vínculo • Profesionales de la salud (Ley Sin Carrera con vínculo civil laboral 23536 - 1982) Convenios de administración Régimen de la actividad • Asistenciales de la salud (Ley con PNUD privada (DLeg 728 - 1991) 28561 - 2005) Fondo de Apoyo Gerencial Contratación Administrativa • Magistrados (Ley 29277 -(DL 25650 - 1992) de Sevicios - CAS (DLeg 1057 -2008 y modificado 2012) • Fiscales (DLeg 052-1981 y modificado 2010) • Diplomáticos (Ley 28091 -2003 y modificada 2005) Servidores penitenciarios (Ley 29709 - 2011) • Militares y policías (Ley 28359 - 2004 y Ley 27238 - 1999)

Elaboración: SERVIR - GPGRH

En tanto se implemente de modo integral la nueva Ley del servicio civil, el sistema administrativo de gestión de recursos humanos comprenderá a los regímenes de carrera y formas de contratación de servicios de personal utilizados en la administración pública⁸⁰, con excepción de algunos regímenes especiales. De esta manera, en el presente capítulo, se explicará la organización y procesos de gestión de servidores de los tres regímenes laborales generales (carrera administrativa y régimen laboral de la actividad privada y contratación administrativa de servicios), así como también las cinco carreras especiales bajo el ámbito de SERVIR.

2.1 La Carrera Administrativa en el Perú

La carrera administrativa en el Perú es un conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes de los servidores públicos que, con carácter estable, prestan servicios de naturaleza permanente en la administración pública. Su objetivo es la incorporación de personal idóneo, garantizando su permanencia y desarrollo, sobre la base de méritos y calificaciones en el desempeño de sus funciones y dentro de una estructura uniforme de grupos ocupacionales y de niveles⁸¹.

La carrera administrativa está regulada por la Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público⁸² y su reglamento⁸³. El régimen laboral público

administrativo establecido en esa Ley se caracteriza por ser un sistema cerrado, en el cual el ingreso a la carrera se realiza por el nivel más bajo del grupo ocupacional y la promoción de los servidores públicos en los diferentes niveles depende del cumplimiento de requisitos previamente determinados, que incluyen antigüedad en el puesto, capacitación y evaluación. La carrera cuenta con tres grupos ocupacionales con distintos niveles cada uno, en donde la homogeneidad remuneratoria está establecida mediante un sistema único de remuneraciones. La remuneración está constituida por un salario básico, además de bonificaciones y beneficios.

La carrera administrativa es permanente y se basa en los principios de:

- Igualdad de oportunidades: las posibilidades de desarrollo y las condiciones son diseñadas de forma general e impersonal.
- Estabilidad: el cese procede únicamente por causales expresadas en la Ley.
- Garantía del nivel adquirido: reconocimiento formal del nivel alcanzado por un servidor.
- Retribución justa y equitativa: regulada por un sistema único homologado que reconoce la compensación adecuada bajo principios de equidad y justicia, según el nivel de carrera en que se encuentra el servidor.

La Ley reconoce como "servidor público"⁸⁴ a todo ciudadano que presta servicios en entidades de la administración pública con nombramiento o contrato de trabajo⁸⁵, con las formalidades de la ley, en jornada legal y sujeto a retribución en periodos regulares. Del mismo modo, la Ley

⁸⁰ DLeg 1023.

⁸¹ DLeg 276.

⁸² DLeg 276 promulgado en 1984.

⁸³ DS 018-85-PCM promulgado en 1985 y el DS 005-90-PCM promulgado en 1990.

⁸⁴ De acuerdo con el artículo 3 del DS 005-90-PCM

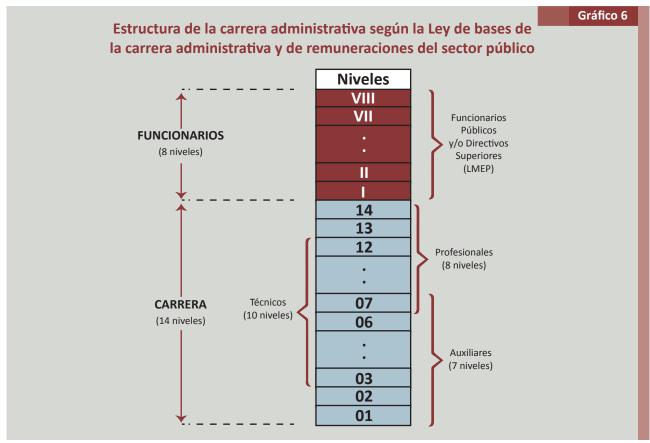
⁸⁵ De acuerdo con los artículos 38 y 39 del reglamento DS 005-90-PCM, son contratos de actividad determinada laboral en proyectos de inversión y proyectos especiales y labores de reemplazo de personal permanente por duración determinada. La contratación no genera derechos de ninguna clase para efectos de la carrera administrativa y no debe ser mayor de 3 años.

estipula que solo hace carrera administrativa el servidor público nombrado que presta servicios de naturaleza permanente, quien a su vez tiene derecho de estabilidad laboral indeterminada. La norma excluye de la carrera administrativa a las Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales y los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta, así como a los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza⁸⁶.

La carrera administrativa solamente es compatible con el ejercicio de la docencia universitaria, que puede ser ejercida por un máximo de seis horas semanales⁸⁷.

2.1.1 Organización de la carrera

Los grupos ocupacionales y los niveles son los elementos básicos que ordenan el desarrollo de la carrera administrativa, cuya estructura se encuentra regulada en el Título I de la Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público (ver Gráfico 6). Los cargos no forman parte de la carrera administrativa, por lo que no existen los cargos de carrera⁸⁸.



Fuente: Ley de Bases de la Carrera Administrativa (DLeg 276) y

Ley Marco del Empleo Público (Ley 28175)

Elaboración: SERVIR - GPGRH

⁸⁶ Artículo 2 del DLeg 276 y el artículo 4 del DS 005-90-PCM.

⁸⁷ Artículo 24 inciso h) del DLeg 276.

⁸⁸ Los cargos son los puestos de trabajo que cada institución diseña según sus necesidades, los cuales contienen funciones determinadas que desarrollan los servidores y funcionarios. Los cargos no forman parte de la carrera administrativa, pero a cada nivel le corresponde un conjunto de cargos compatibles con aquel, dentro de la estructura organizacional de cada entidad.

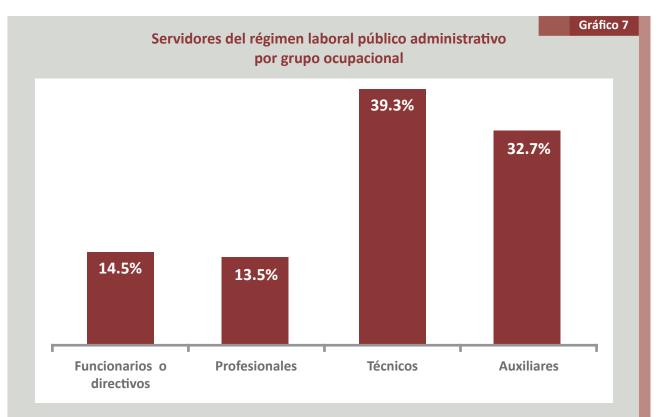
Grupos ocupacionales

Son categorías que permiten organizar a los servidores públicos en razón de su formación, capacitación y/o experiencia reconocida⁸⁹. Los grupos ocupacionales de la carrera son tres y se accede a ellos a través de una postulación expresa.

- Grupo profesional: abarca del nivel 7 al 14 y está constituido por servidores con título profesional o grado académico reconocido por la Ley Universitaria o títulos otorgados por Institutos Superiores Tecnológicos.
- Grupo técnico: abarca del nivel 3 al 12 y concentra a los servidores con formación superior o universitaria incompleta,

- capacitación tecnológica o experiencia técnica reconocida.
- Grupo auxiliar: abarca del nivel 1 al 7 y agrupa a los servidores que tienen instrucción secundaria y acreditan experiencia o calificación para realizar labores de apoyo.

Actualmente, de acuerdo con el Módulo de gestión de recursos humanos del MEF, la carrera administrativa está compuesta, principalmente, por técnicos y auxiliares, quienes conforman el 72% del total de servidores del régimen laboral público a nivel de gobierno nacional (ver Gráfico 7).



Fuente 1: MEF - Módulo de gestión de recursos humanos, 2011

Fuente 2 para Gobierno Local: INEI - Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU, 2010

Elaboración: SERVIR- GPGRH

⁸⁹ Artículo 9 del DLeg 276.

Niveles de carrera

Son los escalones que se establecen dentro de cada grupo ocupacional a través de los cuales el servidor efectúa su progresión en la carrera administrativa. Cada nivel de escalafón supone un conjunto de requisitos y condiciones mínimas mensurables que debe reunir el servidor para ser comprendido en el nivel dentro de la estructura organizacional de cada entidad pública. La carrera comprende 14 niveles en total, siendo el nivel 1 el más bajo y el 14 el más alto.

Los directivos y los funcionarios no están comprendidos en la carrera administrativa, pero sí en las disposiciones de la Ley de bases de la carrera administrativa en lo que les sea aplicable. El directivo público es identificado como funcionario y se define90 como el ciudadano que es elegido o designado por la autoridad competente para desempeñar cargos del más alto nivel en los poderes públicos y los organismos con autonomía. Por tanto, los puestos de los funcionarios corresponden a puestos de mando que, al estar excluidos de la carrera administrativa, son de libre designación y remoción. Los directivos públicos no gozan del derecho a la estabilidad laboral y están organizados en 8 niveles, siendo el nivel máximo la Presidencia de la República. En estos casos, la remuneración se fija por cargos específicos, escalonados en los 8 niveles.

Por otro lado, la Ley Marco del empleo público clasifica a los servidores como:

- (i) funcionario público⁹¹, quien desarrolla funciones de preeminencia política, desarrolla políticas de Estado y/o dirige organismos o entidades públicas;
- (ii) empleado de confianza, cargo de confianza técnico o político, distinto al de funcionario público y

(iii) servidor público. Se clasifica en:

- a. directivo superior: desarrolla funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano programa o proyecto, la supervisión de personal, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno;
- b. ejecutivo: desarrolla funciones administrativas;
- c. especialista: desempeña labores de ejecución de servicios públicos y no ejerce función administrativa;
- d. apoyo: desarrolla labores auxiliares de apoyo y/o complemento.

Designación de servidores públicos en puestos de dirección en la práctica

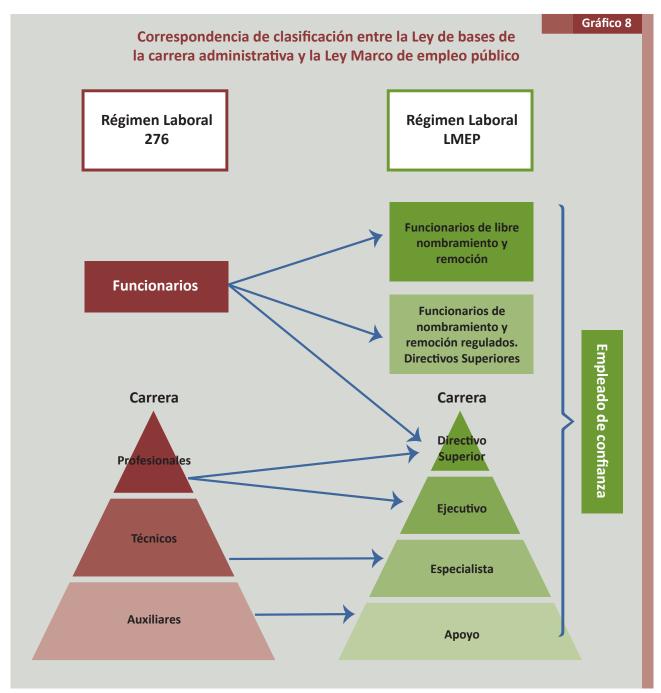
Debido a que la Ley Marco del empleo público no ha sido reglamentada, no se ha establecido hasta qué nivel los cargos de funcionarios pueden ser ocupados por servidores públicos, ni se ha regulado los concursos de mérito. Por ese motivo, en la práctica, los puestos de dirección están siendo ocupados por servidores de carrera a través de designaciones discrecionales realizadas por la autoridad competente, aplicándose de forma exclusiva la normatividad de la Ley de bases de la carrera administrativa. De acuerdo con el reglamento de esta Ley, mientras dure la designación en un cargo de funcionario, político o de confianza, el servidor de carrera tiene derecho a la remuneración y a los demás derechos del puesto directivo. Así mismo, tienen derecho a retornar a su grupo ocupacional y nivel de carrera alcanzado al término de la encargatura⁹².

⁹⁰ Reglamento de la Ley de bases de la carrera administrativa, DS 005-90-PCM.

⁹¹ El funcionario público puede ser: a) de elección popular directa y universal o confianza política originaria; b) de nombramiento y remoción regulados o c) de libre nombramiento y remoción.

⁹² Artículo 82 del DS 005-90-PCM.

En el Gráfico 8, se puede apreciar la correspondencia entre la LMEP y la Ley de bases de la carrera administrativa.



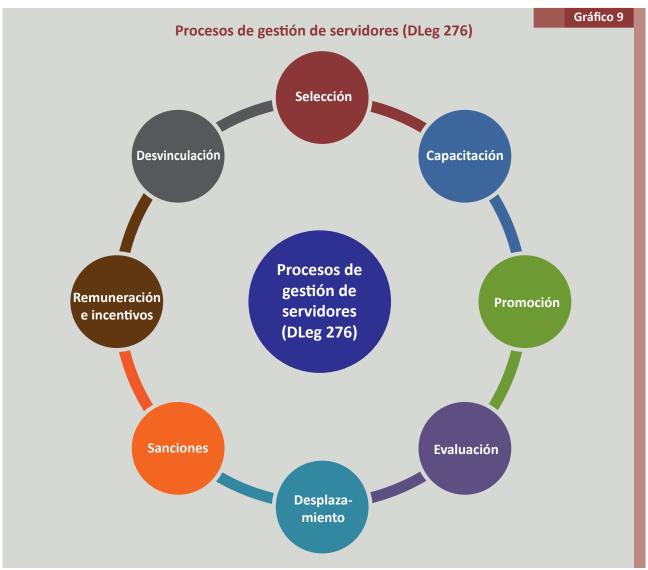
Fuente: Ley de Bases de la Carrera Administrativa (DLeg 276)

Ley Marco del Empleo Público (Ley 28175)

Elaboración: SERVIR - GPGRH

2.1.2 Los procesos de gestión de servidores

La gestión de servidores bajo el régimen laboral público administrativo tiene ocho procesos identificados, tal como se puede observar en el Gráfico 9.



Elaboración: SERVIR - GPGRH

a. Selección

El ingreso a la carrera administrativa se realiza obligatoriamente mediante un concurso público de méritos. En el caso de los servidores nombrados, su incorporación a la carrera se efectúa por el nivel inicial del grupo ocupacional al cual se postula. Este requisito busca proteger

los principios de meritocracia e igualdad de oportunidades en el acceso a la carrera.

La Ley de bases de la carrera administrativa regula también a los servidores contratados, quienes no están comprendidos dentro de la carrera administrativa. La contratación de estos servidores no obedece a un concurso público, con excepción de los casos en que la contratación se realice para el cumplimiento de labores de naturaleza permanente. Sin embargo, en 2005, con la promulgación de la Ley Marco del empleo público, se establece

que el acceso al servicio civil se realice mediante concurso público sin excepción. El Cuadro 4 y el Cuadro 5 muestran los requisitos y las modalidades de ingreso a la carrera administrativa, respectivamente.

Requisitos para el Ingreso a la Carrera Administrativa				
	Requisitos para el ingreso a la carrera administrativa			
•	Ser ciudadano peruano en ejercicio			
•	Acreditar buena conducta y salud comprobada			
•	Reunir los atributos del respectivo grupo ocupacional			
•	Presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión			
•	Otros que señale la Ley			

Fuente: Ley de bases de la carrera administrativa (DLeg 276)

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Modalidades de Ingreso a la Carrera Administrativa Cuadro 5					
Modalidades de ingreso	Procedimiento				
Ingreso a la carrera por concurso público de mérito a cargo de cada institución	 Fase de convocatoria Requerimiento de personal formulado por el órgano correspondiente, con la respectiva conformidad presupuestal Publicación de la convocatoria en un medio de difusión abierto Divulgación de las bases del concurso elaboradas por cada entidad Verificación documentaria de los requisitos mínimos Inscripción del postulante Fase de selección de personal Calificación curricular Prueba de aptitud y/o conocimiento Entrevista personal Publicación del cuadro de méritos Nombramiento o contratación 				
Incorporación a la carrera luego de tres años de servicio en calidad de contratado	 Vencido el plazo máximo de contratación de 3 años, la incorporación a la carrera es un derecho reconocido. Contratación en labores de naturaleza permanente y previa evaluación favorable. El tiempo de permanencia como contratado es considerado como tiempo de permanencia para el primer ascenso en la carrera. 				

Fuente: Ley de bases de la carrera administrativa (DLeg 276) y su reglamento (DS 005-90-PCM)

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Desde 1993⁹³ a la fecha, las leyes de presupuesto han incluido normas de austeridad fiscal, las cuales prohíben el ingreso de nuevo personal a la carrera administrativa (con la única excepción de reemplazar plazas presupuestadas que estuviesen vacantes), así como el aumento de sueldos, bonificaciones y otros beneficios y el pago de horas extras.

Reincorporación laboral de servidores públicos

A pesar de las normas de austeridad, en 2002, se aprobó la ley que regula la reincorporación o reubicación laboral de los exservidores públicos afectados irregularmente por los ceses colectivos en el sector público^{94,95}. De acuerdo con esta Ley, los extrabajadores tenían el derecho de optar por uno de los siguientes beneficios: la reincorporación o reubicación laboral, la jubilación anticipada, una compensación económica o una capacitación y reconversión laboral. De esta manera, durante toda una década, las plazas disponibles en las entidades públicas fueron destinadas, en primer término, para reponer a exservidores públicos y, solo en segunda instancia, a ser cubiertas por concursos públicos. Los procesos de implementación y ejecución de estos beneficios concluyeron en abril de 2010⁹⁶.

Por otro lado, en 2002, se aprobó la Ley de bases de descentralización⁹⁷, la cual establece la separación de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno y la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales. En este contexto, los gobiernos regionales fueron exonerados de las normas de austeridad presupuestal que impedían el ingreso de nuevos trabajadores a la carrera administrativa, con el objetivo de cubrir los

cargos generados como consecuencia de las nuevas competencias asumidas por los gobiernos regionales. Sin embargo, pese a contar con autorizaciones para la contratación de servidores de carrera, el personal incorporado a los gobiernos regionales fue contratado, principalmente, bajo la modalidad de servicios no personales, lo que explicaría que no se hayan reportado nuevos ingresos de personal bajo las normas de la carrera administrativa⁹⁸.

⁹³ De acuerdo con el DL 25986.

⁹⁴ Lev 27803.

⁹⁵ El DL 26093, promulgado en 1992, dispuso la programación semestral de evaluaciones de personal con el fin de separar a quienes no calificaran sobre los niveles mínimos. Esto dio lugar a que 105,075 trabajadores fueran cesados de sus puestos de trabajo.

⁹⁶ RM 089-2010-TR.

⁹⁷ Ley 27783.

⁹⁸ GRADE (2010).

Principales hallazgos sobre los procesos de selección en entidades públicas

De acuerdo con un estudio de GRADE (2010), el nuevo personal contratado en los gobiernos regionales no aparece dentro del Cuadro de Asignación de Personal (CAP) porque son contratos temporales sin goce de beneficios, aunque se renueven cada año. En este estudio, en donde a través de un análisis cualitativo se da a conocer las prácticas de gestión de recursos humanos en seis gobiernos regionales⁹⁹ y onceinstituciones públicas¹⁰⁰, se identificó serios problemas e irregularidades en los procesos de selección de los trabajadores en dichas entidades públicas.

Problemas en los procesos de selección en entidades públicas

Órgano encargado

 No solo las Oficinas de Recursos Humanos llevan a cabo los procesos de selección, sino también las Oficinas Generales de Administración, las Oficinas de Planeamiento, Finanzas, etc.

Conformación de comités

- Mayormente ad-hoc, de acuerdo con el tipo de puestos a los que se postula.
- Normalmente, conformado por 3 miembros: el encargado de RRHH, la administración y un representante del área que requiere el personal.

Asesoría de especialistas • Limitada, depende del presupuesto que maneje la entidad.

Sobre el procedimiento

 Evaluación curricular, entrevista personal, evaluación psicológica, evaluación de conocimientos, entrega de actas de todo el proceso.

Perfiles

 Se utiliza el ROF y MOF, pero no se encuentran actualizados. A la larga, la administración termina realizando los perfiles y descripción de puestos a discrecionalidad.

Fuente: GRADE (2010)

⁹⁹ Los gobiernos regionales seleccionados para el estudio fueron: Arequipa, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Moquegua y Ucayali.

¹⁰⁰ Las instituciones públicas seleccionadas fueron: SUNAT, MEF, MIMDES, MINSA, MINEDU, MININTER, OSINERGMIN, OSIPTEL, OSITRAN, SENASA, INPE y SENAMHI.

Entre 1993 y 2010, las distintas medidas de austeridad estipuladas en las leyes de presupuesto originaron que el ingreso de nuevo personal a la carrera administrativa haya sido marginal. Sin embargo, algunas entidades prefirieron optar por mecanismos más flexibles de contratación¹⁰¹ a pesar de contar con la exoneración de dichas restricciones presupuestales para la incorporación de personal de carrera. Recién en el año 2010, se autoriza el nombramiento progresivo de personal en las entidades del sector público¹⁰² y, en 2011, se autoriza la conclusión del proceso de nombramiento del personal contratado del sector público¹⁰³.

b. Capacitación¹⁰⁴

En la carrera administrativa, la capacitación constituye un deber y un requisito previo para acceder a los mecanismos de promoción contemplados en la Ley de bases de la carrera administrativa. Asimismo, constituye un derecho de los servidores públicos, pues cada entidad debe establecer programas de

capacitación adecuados para cada nivel de carrera, con la finalidad de mejorar el servicio público e impulsar la promoción del servidor público¹⁰⁵. Los programas de capacitación deben contener las políticas institucionales de capacitación, las acciones de capacitación, los recursos financieros asignados y los mecanismos de control que salvaguarden la ejecución del programa de capacitación¹⁰⁶.

La capacitación para la carrera administrativa se financia por medio de los siguientes recursos:

- el 0.5% del total de la planilla mensual de remuneraciones,
- (ii) ingresos propios captados por la entidad por servicios académicos prestados o venta de publicaciones,
- (iii) porcentaje de sus recursos destinados para capacitación por el CAFAE y
- (iv) otros ingresos provenientes de donaciones o convenios¹⁰⁷.

La Gerencia de Administración de cada entidad tiene la responsabilidad de definir las agendas de capacitación e identificar a sus beneficiarios.

Planes de capacitación en la práctica

GRADE (2010) sugirió que la definición de agendas de capacitación no se da necesariamente en la práctica, dado que, por lo general, las entidades públicas no tienen un plan de capacitación ni un presupuesto de capacitación que se ajuste a sus necesidades. Del mismo modo, en ese mismo estudio, se encontró que los servidores públicos asumían los costos de su propia capacitación, principalmente, mediante la búsqueda de nuevos títulos y calificaciones para el ascenso.

¹⁰¹ GRADE (2010).

¹⁰² La Quincuagésima Segunda Disposición Final de la Ley 29465 (Ley de presupuesto del sector público para el año 2010) fue modificada por el artículo 1 del Decreto de Urgencia 113-2009.

¹⁰³ Ley 29753.

¹⁰⁴ Esta sección se desarrolla de acuerdo con las normas de capacitación contenidas en el DLeg 276 y su reglamento, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el DLeg 1025 y su reglamento, el DS 009-2010-PCM, que son de naturaleza transversal y de aplicación al servicio civil, con independencia de su régimen de contratación.

¹⁰⁵ Artículo 18 del DLeg 276.

¹⁰⁶ DS 050-90-PCM, reglamento del DLeg 276.

¹⁰⁷ Artículo 72 del reglamento del DLeg 276.

Durante los dos últimos años, el Estado ha destinado, en promedio, el 1% de la planilla anual a acciones de capacitación (ver Cuadro 6), lo que equivale a 230 millones de nuevos soles anuales, siendo el gobierno nacional

el que destinó una mayor proporción de sus gastos de planilla a planes de capacitación. Así, en 2010, destinó el 1.6% de su planilla anual al desarrollo de programas de capacitación y, en 2011, el 1.7%.

Gasto del Estado en Capacitación por Nivel de Gobierno Cuadro 6						
Gasto	en capacitación	2010		2011		
por nivel de gobierno		Gastos 1/	%	Gastos 1/	%	
Nesisesi	Nuevos Soles	188,411,874	01.0	219,941,378	07.1	
Nacional	% de la Planilla	1.6	91.0	1.7	87.1	
Danianal	Nuevos Soles	10,199,298	4.0	18,847,481	7.5	
Regional	% de la Planilla	0.1	4.9	0.3		
	Nuevos Soles	8,433,476	4.4	13,631,835	- 4	
Local	% de la Planilla	0.4	4.1	0.6	5.4	
	Nuevos Soles	207,044,648		252,420,694		
Total	% de la planilla	1.0	100	1.1	100	
iotai	% del presupuesto total	0.2	100	0.3	100	

^{1/}Gasto devengado.

Fuente: MEF - SIAF Consulta amigable 29-feb-2012

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Tipos de capacitación desarrolladas por las entidades públicas

En el estudio de GRADE (2010), se encontró que todas las entidades públicas incluidas en el análisis desarrollaban capacitaciones, las cuales se realizaban básicamente en tres aspectos:

- Gestión institucional en planificación, proyectos, recursos humanos, normatividad, entre otros;
- Especialización de la carrera, mediante diplomados y maestrías, dirigido al grupo de profesionales y
- Cursos de actualización en informática, programación, secretariado, entre otros.

En la mayoría de las instituciones estudiadas, no se ha realizado evaluaciones de la efectividad ni del impacto de las capacitaciones. Por ese motivo, aunque hay una apreciación positiva de la contribución de las capacitaciones para la mejora de servicios públicos, no existen indicadores de resultado que lo demuestren¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Grade, 2010, p. 44

c. Promoción

La norma que regula el ascenso dentro de la carrera administrativa¹⁰⁹ prohíbe la promoción automática y establece la realización de hasta dos concursos anuales de mérito para ascenso. Para ello, se debe establecer cuotas anuales de ascensos por cada nivel y grupo ocupacional, tomando en consideración las plazas vacantes existentes en cada nivel, el número de servidores y la disponibilidad presupuestaria de cada entidad.

Existen dos tipos de ascenso estipulados en la carrera administrativa:

i. Cambio de grupo ocupacional

Este tipo de ascenso está reservado, exclusivamente, para los servidores que alcanzan el mayor nivel dentro del grupo ocupacional al que pertenecen. Se respeta el principio del nivel alcanzado y la especialidad adquirida y procede a petición expresa del servidor público mediante un concurso de méritos.

ii. Promoción vertical dentro del mismo grupo ocupacional

Consiste en el ascenso al nivel inmediato superior dentro del mismo grupo ocupacional. Este tipo de promoción toma en consideración los siguientes aspectos:

- La formación general y el nivel de capacitación requerida para el siguiente nivel: estudios de formación general y de capacitación específica por un mínimo de 51 horas por cada año de permanencia en un nivel de carrera. Cuando el Estado no puede garantizar la capacitación, se debe acreditar experiencia reconocida.
- Tiempo mínimo de permanencia (o antigüedad) en el nivel de acuerdo con

el grupo ocupacional al que pertenece el servidor.

Cumplidos los dos requisitos antes mencionados, los servidores aptos quedan habilitados para intervenir en un proceso de ascenso que valora:

- Estudios de formación general: certificados, diplomas o títulos expedidos de acuerdo a Ley,
- Méritos individuales: acciones que transcienden positivamente a las funciones de competencia de cada servidor, así como la obtención de mayores calificaciones a las exigidas en su respectivo nivel de carrera,
- Desempeño laboral: foja de servicios satisfactoria que acredite la capacidad, solvencia moral y contracción al trabajo.

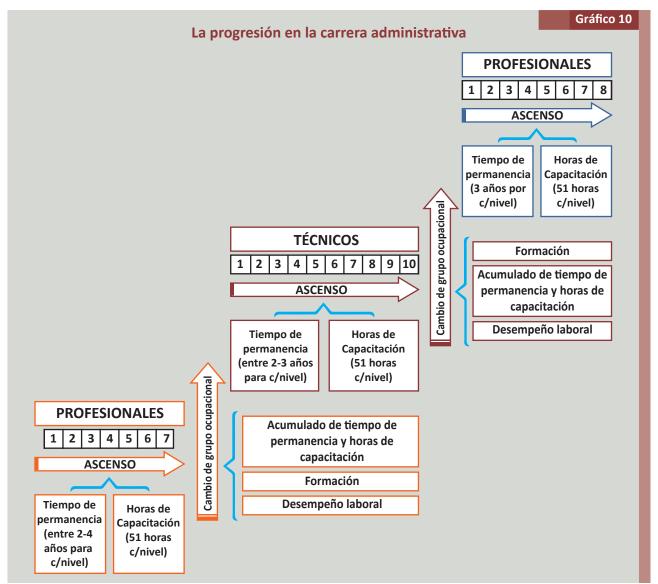
Como se mencionó anteriormente, la progresión al interior de la carrera administrativa se rige por criterios de capacidad y antigüedad, siendo este último el factor determinante en caso que dos o más servidores públicos obtengan el mismo puntaje final en el concurso de ascenso. De esta manera, la preferencia corresponderá al servidor con mayor tiempo de permanencia en el nivel, en el grupo ocupacional o tiempo de servicios al Estado¹¹⁰. En el Gráfico 10, se muestra la progresión en la carrera administrativa.

La carrera administrativa no tiene un sistema de promociones que aliente al servidor público a aumentar su productividad. Las promociones se dan solo cuando se abren plazas y se realiza una convocatoria interna. En este caso, se realiza un concurso que puede terminar, en algunos casos, en la promoción de un trabajador que pasa a cubrir esta plaza. Adicionalmente, las promociones y ascensos significan aumentos salariales poco importantes¹¹¹.

¹⁰⁹ Capítulo III del Título I del DLeg 276 y su reglamento.

¹¹⁰ Artículo 55 del DS 005-90-PCM.

¹¹¹ GRADE (2010).



Fuente: DLeg 276 y su reglamento Elaboración: SERVIR - GPGRH

Promoción interna en la práctica

Las instituciones gubernamentales se han visto impedidas de establecer cuotas anuales de ascenso por cada nivel y grupo ocupacional, así como de dirigir procesos anuales de ascenso desde 1993 debido, principalmente, al programa de reposición de exservidores públicos cesados y a las prohibiciones presupuestales de reconvertir plazas. Durante los últimos años, las plazas vacías han estado reservadas, principalmente, para las reincorporaciones de los ceses colectivos¹¹², lo cual ha reducido sustancialmente la posibilidad de que las entidades realicen procesos de promoción interna.

¹¹² Ley 27803 promulgada en 2002.

d. Evaluación¹¹³

La evaluación de desempeño laboral es un proceso obligatorio que se debe realizar en forma permanente y se califica en forma periódica de acuerdo con los criterios y puntajes que se establezcan¹¹⁴. La evaluación está a cargo del jefe inmediato de cada servidor público. Ni la Ley de bases de la carrera administrativa ni su reglamento desarrollan los criterios y los puntajes que deben ser considerados en las evaluaciones de desempeño. Recién en el año 2008, se aprueba las normas de capacitación y rendimiento para el sector público¹¹⁵ que cubren este vacío.

La Ley de bases de la carrera administrativa establece que la evaluación es uno de los elementos a tomar en cuenta en el proceso de promoción, sin embargo, en lo que se refiere a los cargos políticos o de confianza, esa Ley no prevé una evaluación de desempeño laboral. En este caso, el ingreso y remoción es de libre discrecionalidad de la autoridad responsable y, por tanto, la separación no requiere justificación causal alguna. La ausencia de criterios uniformes para los procesos de evaluación de desempeño y la débil cultura de evaluación en la administración pública convirtieron a estos procesos en requisitos formales que no logran reflejar el rendimiento real de los servidores públicos¹¹⁶.

Evaluación de servidores en la práctica

El estudio de GRADE (2010) señaló que, si bien en la mayoría de los gobiernos regionales bajo estudio el jefe superior evalúa regularmente a su personal, raras veces los trabajadores reciben una retroalimentación sobre la evaluación de desempeño a la que fueron sometidos, convirtiéndose dichas evaluaciones en una simple formalidad. Por otro lado, ese mismo estudio encontró que existía un fuerte rechazo por parte de los servidores públicos a ser evaluados, producto de los despidos masivos en los distintos procesos de evaluación realizados durante el gobierno de Fujimori.

Los vacíos legales respecto de las evaluaciones de desempeño conjuntamente a la vinculación de las mismas con el despido han dado lugar a que las evaluaciones no sean valoradas como mecanismos para mejorar las competencias de los servidores públicos ni para que contribuyan con criterios objetivos para el ascenso de dichos servidores.

e. Desplazamiento

El reglamento de la Ley de bases de la carrera administrativa establece distintos mecanismos de desplazamiento de los servidores públicos para desempeñar diferentes funciones dentro y fuera de su entidad. Para ello, se debe considerar como criterios la formación, capacitación y experiencia del servidor, según su grupo y nivel de carrera de origen.

¹¹³ Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el DLeg 1025 y su reglamento, DS 009-2010-PCM, de naturaleza transversal y de aplicación al servicio civil en general con independencia de su régimen de contratación, se explicará brevemente las normas sobre evaluación contenidas en el DLeg 276 y su reglamento.

¹¹⁴ Artículo 53 del DS 005-90-PCM.

¹¹⁵ DLeg 1025.

¹¹⁶ Iacoviello & Zuvanic (2006).

Las modalidades o formas de desplazamiento de los servidores dentro de la carrera administrativa se detallan en el Cuadro 7.

Formas de Desplazamiento en la Carrera Administrativa Cuadro				
Modalidad	Descripción			
Designación	Desempeño de un cargo de responsabilidad directiva o de confianza de manera temporal por decisión de la autoridad competente en la misma u otra entidad. Terminada la designación, el servidor reasume las funciones compatibles a su nivel y grupo ocupacional en la entidad de origen.			
Rotación	Reubicación dentro de una misma entidad, con asignación de funciones según su nivel de carrera y grupo ocupacional alcanzado por el servidor.			
Reasignación	Desplazamiento de un servidor de una entidad a otra, con aceptación previa de la entidad de origen.			
Destaque	Desplazamiento temporal hacia otra entidad, solicitado y debidamente sustentado por la entidad de destino para desempeñar funciones dentro de su campo de competencia funcional. En estos casos, el destaque no será menor de treinta (30) días, no podrá superar el período presupuestal y seguirá percibiendo sus remuneraciones de la entidad de origen.			
Permuta	Desplazamiento simultáneo de dos servidores por acuerdo mutuo, pertenecientes a un mismo grupo y nivel ocupacional y procedentes de entidades distintas.			
Encargo	Asignación temporal del servidor a un cargo de su especialidad de igual o mayor jerarquía a la alcanzada. No puede exceder el período presupuestal.			
Comisión de servicios	Desplazamiento temporal fuera de la sede habitual de servicios para realizar funciones relacionadas con los objetivos institucionales. No puede superar los treinta días calendario en cada oportunidad.			
Transferencia	Reubicación del servidor en una entidad diferente a la de origen, preservando su nivel y grupo ocupacional, con carácter permanente y solo por causales expresas, tales como fusión, desactivación, extinción y reorganización institucional.			

Fuente: DLeg 276 y DS 005-90-PCM Elaboración: SERVIR - GPGRH Los servidores trasladados de una entidad a otra conservan el nivel de carrera alcanzado y, si se trasladan a una localidad fuera de su residencia habitual, tienen derecho al pago previo de los gastos de traslado e instalación en el lugar de destino. El traslado se da previo consentimiento del servidor público.

Desplazamiento de servidores públicos

De acuerdo con lacoviello & Zuvanic (2006), en la administración pública, se observa una ausencia de políticas de desplazamiento. A pesar que las normas legales establecen un conjunto de procedimientos para los desplazamientos, los planes de desplazamientos internos no responden a un plan que organice la movilidad en función de las prioridades y necesidades institucionales. Los desplazamientos internos son utilizados en función de necesidades coyunturales originadas en distintas áreas y unidades de la organización y como resultado de la negociación entre cada empleado y sus superiores, en la cual está ausente la mirada integral sobre las necesidades de la organización.

f. Sanciones

El régimen disciplinario se encuentra regulado en la Ley de bases de la carrera administrativa¹¹⁷, la cual establece que las sanciones por faltas disciplinarias se determinan según su gravedad y son evaluadas caso por caso.

Las sanciones por faltas disciplinarias pueden ser de cuatro tipos:

- Amonestación verbal o escrita;
- Suspensión sin goce de remuneraciones hasta por treinta días;
- Cese temporal sin goce de remuneraciones por un periodo de treinta días hasta doce meses, la cual se aplica previo proceso administrativo disciplinario y

 Destitución, la cual se aplica previo proceso administrativo disciplinario.

La gravedad y sanción de un caso concreto se determina a través de la evaluación de las siguientes condiciones:

- Circunstancia en la que se comete;
- La forma de comisión;
- Concurrencia de varias faltas;
- Participación de uno o más servidores en la comisión de la falta y
- Efectos que produce la falta.

Los servidores públicos son responsables civil, penal y administrativamente por el cumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público. El Cuadro 8 describe los tipos de responsabilidad contemplados en la carrera administrativa.

¹¹⁷ Capítulo V del DLeg 1025.

Tipos de Responsabilidad Contemplados en la Carrera Administrativa

Cuadro 8

Tipo de responsabilidad	Descripción
Responsabilidad administrativa	Aquella en la que se incurre por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen.
Responsabilidad civil	Aquella en la que se incurre por su acción u omisión y que hayan ocasionado un daño económico a su entidad o al Estado. Dicho daño debe ser causado incumpliendo sus funciones.
Responsabilidad penal	Aquella en la que se incurre en el ejercicio de sus funciones, efectuando un acto u omisión tipificado como delito o falta en el Código Penal vigente.

Elaboración: SERVIR - GPGRH

El proceso administrativo disciplinario se lleva a cabo cuando la gravedad de la falta es causal de cese temporal o destitución y debe iniciarse en un plazo no mayor a un año a partir del momento en que la autoridad toma conocimiento de la falta disciplinaria.

El proceso disciplinario consta de seis fases¹¹⁸, tal como se puede apreciar en el Gráfico

11. Durante el tiempo que dure el proceso disciplinario, el servidor puede ser separado de su función y puesto a disposición de la Oficina de Recursos Humanos para que se le asignen trabajos de acuerdo con su nivel de carrera y especialidad, conservando su remuneración. En el Gráfico 12, se puede apreciar las etapas de la acción administrativa disciplinaria.

Conformación de la Comisión permanente de procesos administrativos disciplinarios

Los procesos administrativo disciplinarios se encuentran a cargo de una Comisión permanente de procesos administrativos disciplinarios, que debe resolver el caso en un máximo de treinta días. La Comisión, formada por tres titulares y tres suplentes, es presidida por un funcionario de la entidad y la integra el Jefe de Personal y un servidor de carrera designado por sus pares. Todos los miembros son designados por resolución del titular. En el caso de los funcionarios, se constituye una Comisión especial de procesos administrativos disciplinarios para cada caso particular conformado por tres miembros acordes a la jerarquía del procesado.

¹¹⁸ Capítulo XIII del DS 005-90-PCM.



Elaboración: SERVIR - GPGRH

g. Remuneraciones e incentivos

De acuerdo con la Ley de bases de la carrera administrativa, para efectos de la carrera administrativa y el sistema único de remuneraciones, la administración pública constituye una sola institución 119, sin perjuicio del nivel de gobierno al que pertenezca un servidor en particular o a la estructura organizacional de cada entidad. Esto supone que los niveles de carrera y los conceptos remunerativos son los mismos para toda la carrera administrativa

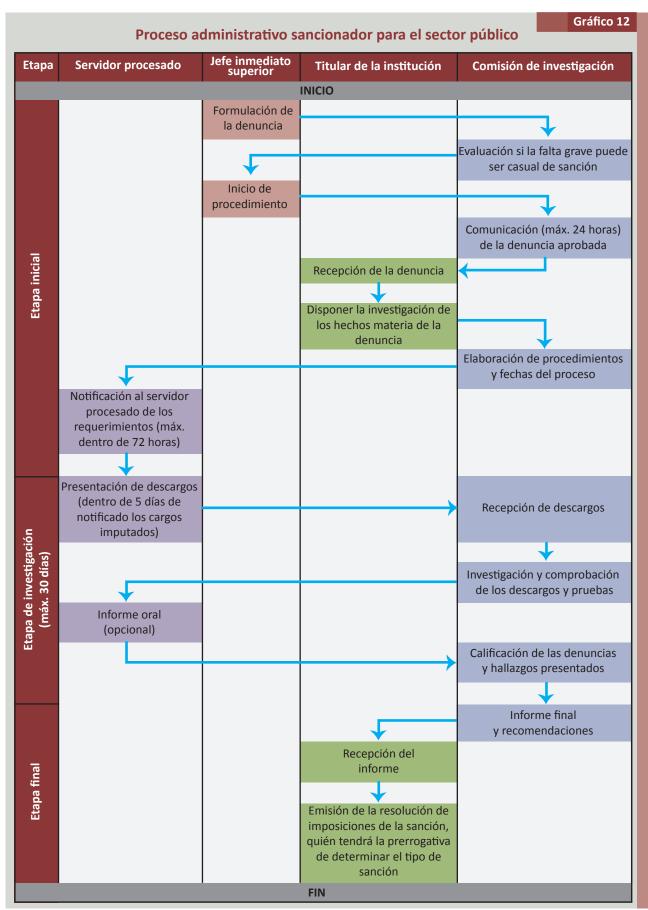
y que el nivel remunerativo alcanzado se preserva, incluso, cuando se produce movilidad horizontal entre entidades.

Esa misma norma establece que el sistema único de remuneraciones de la carrera administrativa se rige por los siguientes principios¹²⁰:

- Universalidad;
- Base técnica;
- Relación directa con la carrera administrativa y
- Adecuada compensación económica.

¹¹⁹ Artículo 6 del DLeg 276.

¹²⁰ Artículo 5 del DLeg 276.



Fuente: DLeg 276, DS 050-90-PCM y DS 0294-JUS

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Elementos de la remuneración

De acuerdo con la norma, la remuneración de los funcionarios y servidores públicos se compone de tres elementos básicos (ver Gráfico 13).

Gráfico 13 Remuneraciones de funcionarios y servidores públicos (DLeg 276) **Bonificaciones** Haber básico **Beneficios** Asignación por cumplir Servidores: de acuerdo Personal: corresponde con cada nivel de a la antigüedad en el 25 y 30 años de carrera servicio, computada servicios Funcionarios: de por quinquenios Aguinaldos Familiar: corresponde Compensación por acuerdo con el cargo • Se regula en a las cargas familiares tiempo de servicios proporción a la • Diferencial: Unidad Remunerativa corresponde a Pública (URP) y como los cargos de porcentaje de la responsabilidad directiva misma

Fuente: DLeg 276 y DS 050-09-PCM Elaboración: SERVIR - GPGRH

A los conceptos remunerativos aprobados en la Ley de bases de la carrera administrativa, se añadieron otros conceptos remunerativos aprobados en normas posteriores, los cuales implicaron incrementos en la remuneración mensual. Entre las normas más relevantes, se encuentran:

 La que establece la etapa inicial del proceso gradual de aplicación del sistema único de remuneraciones, bonificaciones, beneficios y pensiones para los funcionarios y servidores de la administración pública¹²¹ y La que determina las normas reglamentarias en el marco del proceso de homologación de carrera pública y del sistema único de remuneraciones y bonificaciones¹²².

Las normas reglamentarias en el marco del proceso de homologación de la carrera pública y del sistema único de remuneraciones y bonificaciones ¹²³ aprueban la siguiente estructura remunerativa al interior del régimen laboral público (ver Gráfico 14). Los conceptos remunerativos, de acuerdo con la Ley de bases de la carrera administrativa, se definen en el Cuadro 9.

¹²¹ DS 057-86-PCM.

¹²² DS 051-91-PCM.

¹²³ DS 051-91-PCM.



Fuente: DS 051-91-PCM Elaboración: SERVIR - GPGRH

La aprobación de normas dispersas que buscaron avanzar hacia la aplicación gradual de un sistema único de remuneraciones, bonificaciones, beneficios y pensiones para los funcionarios y servidores de la administración pública originó que normas de rango distinto entraran en contradicción entre sí.

Efectos de la contradicción normativa en aspectos remunerativos

El Decreto Supremo 051-91-PCM (normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los trabajadores al servicio del Estado) se contrapuso al Decreto Legislativo 276 (Ley de bases de la carrera administrativa) respecto de la base de cálculo para el otorgamiento del beneficio de asignación por 25 y 30 años de servicios. La segunda norma calcula este beneficio sobre la remuneración mensual total, mientras que la primera estableció que las bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos otorgados sobre la base del sueldo, remuneración o ingreso total deben ser calculados en función de la remuneración total permanente, con excepción de los casos de la compensación por tiempo de servicios, bonificación diferencial, bonificación personal, así como el beneficio vacacional¹²⁴.

A pesar de que un decreto supremo no puede modificar una norma de rango superior, dado que ningún servidor o funcionario administrativo tiene potestad para dejar de aplicar total o parcialmente una norma porque considera que esta vulnera una disposición de mayor jerarquía, constitucional o legal, el cálculo para la asignación por cumplir 25 o 30 años de servicio era calculada sobre la base de la remuneración total permanente y no, como debería ocurrir, sobre la remuneración mensual total. No obstante, en el año 2011, el Tribunal del Servicio Civil emitió un precedente administrativo mediante la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR-TSC, estableciendo que el cálculo de esta asignación se realiza sobre la remuneración mensual total.

Cuadro 9

Los Conceptos Remunerativos del Régimen Laboral Público Administrativo

Conceptos	Descripción		
Haber Básico o Remuneración Básica	Retribución que se otorga al trabajador designado o nombrado. Corresponde a un porcentaje de la Unidad Remunerativa Pública (URP) y se otorga de acuerdo con cada cargo (funcionarios) o nivel de carrera (servidores). Está regulado en el artículo 46 del Decreto Legislativo 276 y sirve de base para el cálculo de las bonificaciones y la compensación por tiempo de servicios, con excepción de la bonificación familiar.		
Remuneración Reunificada	Es la que resulta de integrar en un solo concepto las remuneraciones complementarias del trabajador, excepto las bonificaciones personales y familiares, con las remuneraciones complementarias del cargo y las especiales, que incluyen condiciones de trabajo, riesgo de vida y funciones técnicas especializadas, así como otros conceptos remunerativos de carácter permanente que se otorgaban hasta la promulgación del Decreto Supremo 057-86-PCM al amparo de las disposiciones administrativas o pactos colectivos bajo cualquier nomenclatura o denominación.		
Remuneración Principal	Inicialmente compuesta por la remuneración básica y la remuneración reunificada ¹²⁵ , incluyó posteriormente a todos los incrementos otorgados con anterioridad al DS 051-91-PCM, así como las normas que forman parte de la transitoria para homologación.		
Remuneración Total Permanente	Parte de la contraprestación mensual cuyo monto es percibido de forma regular, permanente en el tiempo y otorgado con carácter general para todos los servidores públicos.		
Remuneración Total	Contraprestación mensual por el trabajo realizado. Incluye todos los conceptos pensionables a favor del trabajador y está constituida por la remuneración total permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por ley expresa de acuerdo con las exigencias y/o condiciones del cargo.		

Fuente: DS 051-91-PCM Elaboración: SERVIR - GPGRH

Existe una serie de problemas producto de la incompatibilidad de normas, que vienen siendo aplicadas de forma diferenciada entre las entidades de la administración pública y los tribunales administrativos. Esa incompatibilidad del marco legal se ha reflejado en una elevada dispersión del promedio de ingresos de los servidores públicos, producto de la ausencia de un sistema único de remuneraciones, la creación de una serie de bonificaciones por

sector o entidad y por el CAFAE¹²⁶. Según el módulo de gestión de recursos humanos del MEF, el promedio de los ingresos totales de los servidores públicos muestra una gran dispersión según tipo de entidad (ver Cuadro 10), donde el mayor rango de dispersión de ingresos lo presentan los Organismos Constitucionalmente Autónomos (OCA) seguido por los Ministerios. En el caso de los OCA, su dispersión de ingresos es igual a 24,980 nuevos soles.

¹²⁵ Artículo 3 del DS 057-86-PCM.

¹²⁶ El CAFAE es un ingreso no remunerativo ni pensionable que cada entidad otorga a sus servidores de acuerdo con su disponibilidad.

Cuadro 10

Rango de Dispersión del Promedio de los Ingresos Totales Mensuales de los Servidores Públicos por Tipo de Entidad

Tipo de entidad	Mínimo	Máximo	Promedio
Ministerios 1/	400	15,600	8,000
OCA ^{2/}	2,137	27,117	14,627
Organismos Públicos Técnicos Especializados	841	12,270	6,555
Organismos Públicos Ejecutores 3/	528	10,395	5,462

Nota: incluyen las carreras especiales.

Fuente: MEF - Módulo de gestión de recursos humanos, 2011.

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Por otro lado, utilizando la misma fuente del MEF, se identificó para una muestra de 6 ministerios que los servidores públicos reciben, en promedio, 424 nuevos soles como remuneración mensual, sin embargo, el promedio de sus ingresos totales anuales es bastante más elevado (33,990 nuevos soles). Este promedio total anual es resultado no

solo de las remuneraciones mensuales, sino también del CAFAE y otros incentivos que reciben los servidores públicos, los cuales pueden ser anuales, mensuales o tener otra periodicidad. Del mismo modo, se encontró que hay significativas diferencias entre los promedios de ingresos totales en los ministerios de la muestra (ver Cuadro 11).

Remuneración Mensual Promedio e Ingresos Totales Anuales en Seis Ministerios

Cuadro 11

	Pliego	Remuneración mensual promedio	Ingreso total anual promedio
1	MININTER	314	10,090
2	MINSA	121	27,847
3	MINAG	316	35,676
4	MINCETUR	598	43,369
5	VIVIENDA	813	36,919
6	PRODUCE	383	50,044

Fuente: MEF - Módulo de gestión de recursos humanos, 2011.

Elaboración: SERVIR - GPGRH

^{1/} No considera Ministerio de Educación y Ministerio de Salud.

^{2/}No incluye la SBS ni el BCR.

^{3/}Sobre una muestra de 5 Organismos Públicos Ejecutores de un total de 34 existentes.

Conceptos no remunerativos e incentivos no monetarios

El sistema de remuneraciones se ha visto desbordado por la proliferación de un gran número de beneficios y bonificaciones, así como distintos criterios de pago utilizados por las entidades públicas. Muchos de estos beneficios y bonificaciones son conceptos no remunerativos que no tienen naturaleza remunerativa, pensionaria, ni sirven de base de cálculo para cualquier otro beneficio o asignación.

Uno de los conceptos no remunerativos más significativos es el Fondo de Asistencia y Estímulo. El fondo de asistencia y estímulo¹²⁷ es administrado por un Comité de Administración (CAFAE) y está constituido sobre la base de multas impuestas a los empleados públicos por incumplir las disposiciones legales sobre asistencia y puntualidad. El objetivo del CAFAE es financiar compromisos asistenciales del personal, así como estimularlo a través de premios, becas, publicación de trabajos de interés especial de la institución y otros de naturaleza similar. Sin embargo, con el paso de los años, se desnaturalizó y viene siendo entregado a cada trabajador que pertenece al régimen laboral administrativo público 128 de forma automática, sin la comprobación de ningún requisito previo.

Entre 1994 y 2001, se dictó diversas normas relacionadas con el CAFAE, las cuales establecen que:

- El CAFAE no tiene naturaleza remunerativa y, en consecuencia, no es pensionable;
- El CAFAE no constituye renta gravable para el trabajador¹²⁹.

En 2004, en un intento de ordenar el CAFAE mediante la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, se estableció tres rubros de beneficios por CAFAE, los cuales deben ser pagados en dinero¹³⁰:

- Incentivo laboral, en función de la categoría o nivel remunerativo;
- Racionamiento y
- Movilidad.

En la medida que el pago de CAFAE es aprobado por cada entidad en coordinación con el MEF, los beneficios que se otorgan mejoran los ingresos de los servidores públicos en forma diferenciada en cada entidad. Esto ha llevado a que servidores públicos que realizan las mismas funciones perciban distintos ingresos, rompiendo de esta forma el principio de "a igual trabajo, igual remuneración". A continuación, se presenta la proporción que representa el CAFAE en el ingreso total en los diferentes niveles remunerativos correspondientes al grupo de funcionarios directivos en dos entidades diferentes. El Cuadro 12 también permite apreciar las diferencias en las remuneraciones y montos por concepto de CAFAE que reciben los funcionarios directivos que trabajan en entidades públicas distintas, aun cuando pertenecen al mismo nivel remunerativo.

¹²⁷ DL 11377 (reglamento del Estatuto y escalafón del servicio civil) y su reglamento, el DS 006-75-PM-INAP.

¹²⁸ Artículo 2 del DS 067-92-EF.

¹²⁹ DS 135-94-EF, DS 110-2001-EF, DS 170-2001-EF v DU 088-2001.

¹³⁰ En 2011, se aprueba el DU 003-2011 con el objeto de seguir regulando las transferencias del CAFAE, pero manteniendo los tres rubros de beneficios que se establecieron en 2004.

Porcentaje del CAFAE en el Ingreso Total por Nivel Remunerativo en Dos Entidades del Poder Ejecutivo

Entidad	Nivel	Remuneración	Asistencia Económica-CAFAE	Total	% CAFAE en ingreso total
	F-5	1,031	3,769	4,800	79%
Entidad 1	F-4	991	3,389	4,380	77%
EUUQAQ 1	F-3	929	3,209	4,138	78%
	F-2	806	2,799	3,605	78%
	F-5	1,282	11,220	12,502	90%
Fortidad 2	F-4	1,237	9,020	10,257	88%
Entidad 2	F-3	1,263	8,470	9,732	87%
	F-2	1,152	6,502	7,654	85%

Nota: La entidad 1 y la entidad 2 son ministerios.

Fuente: Entidades del Poder Ejecutivo y Organismos Constitucionalmente Autónomos (Oficio múltiple 28-2009/

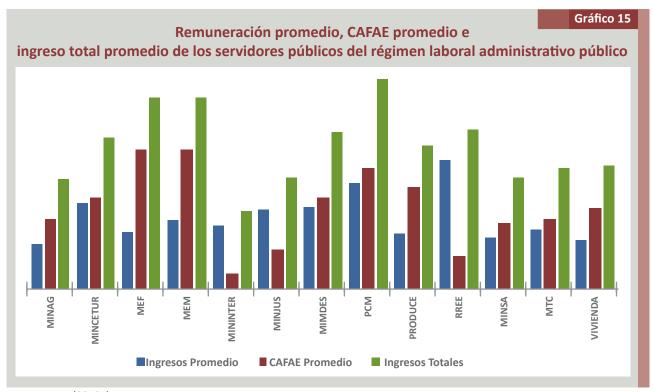
ANSC)

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Del mismo modo, un estudio de SERVIR (2010) mostró la gran dispersión del CAFAE en diferentes ministerios, lo que estaría

indicando la existencia de discrecionalidad de las entidades en la asignación del mismo (ver Gráfico 15).

Cuadro 12



Fuente: Puga (2010a)

Mecanismos utilizados para el incremento de ingresos de los servidores públicos

Desde 1993, las leyes anuales de presupuesto público han prohibido cualquier medida que suponga incrementos remunerativos en favor de los servidores públicos. Esto ha generado que las remuneraciones de los servidores públicos se mantengan congeladas en el tiempo, pero no sus ingresos, que han ido mejorando mediante el aumento del CAFAE o la aprobación de bonos especiales a algunas instituciones.

Un estudio del MEF (2011) indicó que el CAFAE representa, en promedio, el 27% de los ingresos totales de aquellos trabajadores sujetos al régimen laboral público y que prestan servicios en las entidades pertenecientes al gobierno nacional y el 36% de los ingresos totales de los servidores públicos que laboran en las entidades pertenecientes al gobierno regional. Esto tiene un fuerte impacto sobre el régimen pensionario, ya que, siendo un concepto no remunerativo, no es utilizado como parte de la base de cálculo para establecer las pensiones de jubilación, aun cuando el CAFAE representa un significativo porcentaje del ingreso mensual y anual de los servidores públicos.

Hasta la actualidad, el CAFAE ha servido para aumentar el ingreso de los trabajadores del régimen laboral público administrativo, sin embargo, este pago adicional no ha sido producto de un mejor desempeño de los servidores. Esta situación ha generado informalidad y desorden en la administración pública, yendo en contra de un sistema de remuneraciones que pretende ser eficiente y meritocrático.

En cuanto a los incentivos no monetarios, el marco legal reconoce como compensaciones no monetarias a las siguientes actividades excepcionales:

- El agradecimiento o felicitación escrita,
- La concesión de diplomas y medallas al mérito y
- La Orden del servicio civil.

Sin embargo, esas compensaciones no monetarias no se encuentran muy extendidas en las entidades públicas¹³¹.

h. Desvinculación

La Ley de bases de la carrera administrativa reconoce el derecho a la estabilidad laboral de los servidores de carrera, motivo por el cual ningún servidor puede ser cesado ni destituido por causas ajenas a las previstas en la Ley y sin previo proceso administrativo disciplinario. La única excepción al procedimiento administrativo es la condena penal privativa de libertad por delito doloso, en cuyo caso la destitución se realiza en forma automática.

De acuerdo con las normas legales, la carrera administrativa concluye exclusivamente por motivos de fallecimiento, renuncia, cese definitivo y destitución. Por otro lado, las faltas o causales de carácter disciplinario que pueden ser sancionadas con cese temporal o destitución se pueden apreciar en el Gráfico 16.

¹³¹ Iacoviello & Zuvanic (2006)

Gráfico 16 Faltas de carácter disciplinario que pueden sancionarse con cese temporal o destitución Incumplimiento en actos de Incumplimiento de las normas Reiterada resistencia al violencia, grave indisciplina o establecidas en la Ley de bases cumplimiento de órdenes de sus agravio a un superior o a los de la carrera administrativa superiores compañeros de labores El causar intencionalmente daños materiales en los locales, instalaciones, obras, Negligencia en el desempeño de Impedimento del funcionario maquinarias, instrumentos, sus funciones del servicio público documentación y demás bienes de propiedad de la entindad o en posesión de esta Utilización de bienes y servicios Concurrencia reitereada al Abuso de autoridad, de la entidad en beneficio trabajo en estado de ebriedad o prevaricación o uso de la función bajo la influencia de drogas propio o de terceros con fines de lucro Ausencia injustificada por más de tres días consecutivos Incurrir en actos de Actos de inmoralidad o aunsencia en cinco hostigamiento sexual o moral oportundiades durante un período de treinta días

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Por otro lado, las causales justificadas para el cese definitivo según la Ley de bases de la carrera administrativa son:

- Superar el límite de edad de setenta años;
- Pérdida de la nacionalidad;
- Incapacidad permanente física o mental;
- Ineficiencia o ineptitud comprobada para el desempeño del cargo;
- La supresión de plazas originada en el proceso de modernización institucional aplicado en los gobiernos regionales y gobiernos locales, con arreglo a la legislación de la materia; y
- Negativa injustificada de servidor a ser transferido a otra plaza fuera de su residencia.

Destitución de servidores públicos

lacoviello & Zuvanic (2006) mencionaron que los procedimientos para probar algunas de las causales para el cese definitivo son tan engorrosos y largos que, en la práctica, casi no se aplican. Sin embargo, una vez destituido el servidor público no podrá reingresar a la administración pública durante cinco años como mínimo. De acuerdo con estas autoras, la dificultad para desvincular al personal bajo el régimen público resulta ser otro elemento que promueve el recurso de la contratación bajo la modalidad de servicios no personales. En este caso, la forma más efectiva de desvinculación consiste en la no renovación del contrato a la finalización del mismo.

Según GRADE (2010), en los ministerios y entidades públicas del gobierno central, la principal causa de cese es la renuncia y, en menor medida, el límite de edad. En cambio, en las instituciones públicas de los gobiernos regionales, son el fallecimiento y el límite de edad y, en menor proporción, se registra casos atribuibles a medidas disciplinarias. Esto puede deberse a que, en el caso de los servidores públicos de los gobiernos regionales, debido a su poca especialización, tienen escasas posibilidades de migrar a un mejor puesto laboral; mientras que, para los servidores públicos del gobierno central, las posibilidades de encontrar mejores oportunidades laborales son mayores. Otro elemento a considerar en la desvinculación laboral es que una significativa proporción de los ingresos de los servidores públicos en el régimen laboral público proviene del CAFAE, el cual es un componente de la remuneración que no es pensionable. Por tanto, desvincularse del Estado tiene un impacto negativo en los ingresos de los servidores públicos.

La Ley de bases de la carrera administrativa establece como causal de destitución la ineficiencia o ineptitud comprobada para el desempeño del cargo¹³²; sin embargo, hasta enero de 2010, la norma que lo reglamentaba¹³³ desnaturalizó esa causal y la redujo a una sanción disciplinaria relacionada con la conducta del trabajador y no con el desempeño de sus labores. Recién en 2008, con la creación de SERVIR y la aprobación de las normas de capacitación y rendimiento para el sector público¹³⁴, se estableció la evaluación de desempeño como proceso obligatorio, integral y objetivo de apreciación del rendimiento del servidor público.

2.2 El Régimen Laboral de la Actividad Privada

El régimen laboral de la actividad privada se rige por la Ley de fomento del empleo (DLeg 728 promulgado el 8 de noviembre de 1991), la cual fue creada con la finalidad de permitir a los empresarios hacer frente a la crisis económica por la que atravesaba el país. Para ello, se relativizó la estabilidad laboral absoluta, se otorgó la posibilidad de celebrar contratos de trabajo de naturaleza temporal, accidental y contratos para obra o servicios y se amplió las causales objetivas para la extinción del contrato de trabajo, incluyendo la posibilidad de ceses colectivos.

¹³² Artículo 35 del DLeg 276.

¹³³ Artículo 188 del DS 005-90-PCM.

¹³⁴ DLeg 1025.

Este decreto legislativo se dio en un contexto de reforma del Estado centrada en la creación de entidades que funcionen como enclaves de excelencia ligadas a las reformas económicas. De esta manera, se permitió a las entidades públicas responsables del régimen monetario, del control de la inflación y del déficit fiscal, así como de la regulación general de los mercados (inversión, competencia y propiedad intelectual) aplicar el régimen laboral de la actividad privada, creándose, así, las denominadas islas de eficiencia.

2.2.1 Organización del régimen laboral de la actividad privada

Las entidades bajo este nuevo régimen laboral establecieron escalas remunerativas distintas al sistema único de remuneraciones e incorporaron personal altamente capacitado en posiciones de responsabilidad, siendo exonerados del requisito de ascender peldaño a peldaño en la estructura de niveles. Así, este régimen laboral permite gestionar de manera flexible los recursos humanos, tanto en la contratación, en la determinación de las remuneraciones, en la asignación de tareas, en la evaluación de su

desempeño, como en la aplicación de sanciones ante el incumplimiento. En esta lógica, cada entidad aprueba su propio reglamento interno, sus propios grupos ocupacionales y sus propios niveles al interior de cada grupo.

Debido a que esa norma está orientada a regular el empleo en la actividad privada, su aplicación en las entidades del sector público supuso la aplicación de normas supletorias, como, por ejemplo, la LMEP. Entre otras cosas, la LMEP establece los derechos y deberes generales de los servidores públicos bajo el régimen laboral de la actividad privada, una nueva clasificación del personal y las reglas generales de acceso al servicio civil.

Actualmente, la mayoría de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada pertenecen al grupo ocupacional de profesional (43%), seguido por los técnicos (29%) y auxiliares (8%) y un limitado porcentaje de funcionarios (3%). Cabe anotar que en el régimen de la actividad privada se encuentran la mayoría de obreros, por cuanto ellos representan el 16% (ver Gráfico 17).



Fuente 1: MEF- Módulo de gestión de recursos humanos, 2011

Fuente 2 para Gobierno Local: INEI - Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU, 2010

Elaboración: SERVIR - GPGRH

2.2.2 Los procesos de gestión de servidores

La gestión de servidores bajo el régimen laboral de la actividad privada tiene seis procesos identificados, tal como se puede observar en el Gráfico 18.



Elaboración: SERVIR - GPGRH

a. Selección

La selección y contratación de personal bajo el régimen laboral de la actividad privada se rige por la LMEP. Como lo establece esta Ley, el ingreso a las entidades regidas por la Ley de fomento del empleo se realiza mediante concurso público y abierto, sobre la base del mérito y capacidad de las personas, en un régimen de igualdad de oportunidades.

Para realizar la convocatoria del proceso de selección, se requiere:

- una plaza vacante y presupuestada, la cual debe difundirse en medios de comunicación de alcance nacional y en el portal web de la entidad;
- identificación del puesto vacante;
- descripción de las competencias y los méritos, definidos por la entidad en el MOF;
- criterios de puntuación y
- determinación de la remuneración.

Una vez concluido el proceso de selección, se procede a contratar a la persona bajo las condiciones del régimen laboral de la actividad privada, estableciendo un contrato por tiempo indeterminado. El período de prueba para

los servidores públicos es de tres meses, el cual puede ser prorrogable. En el caso del personal de confianza, el periodo de prueba se extiende a seis meses y, en el caso de los directivos, a un año. Luego de culminar el período de prueba de forma satisfactoria, se adquiere el derecho a la protección contra el despido arbitrario. El ingresante tiene derecho a una inducción inicial, que lo oriente sobre la política institucional e indique sus derechos, obligaciones y funciones.

Las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada también se encuentran bajo los alcances de la Ley 27803 que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones encargadas de revisar los ceses colectivos¹³⁵, por lo que las plazas generadas durante los años 2002 y 2010 debían ser primero destinadas para reponer a exservidores públicos. En tal sentido, las entidades reguladas por la Ley de fomento del empleo celebraron procesos de selección solo cuando gozaron de excepciones a las normas de austeridad aprobadas anualmente en las leyes de presupuesto y contaban con plazas extras a las reportadas para la reposición de exservidores públicos.

Las Leyes 27452 y 27586 crearon unas comisiones para revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos locales.

Procesos de selección en entidades con régimen laboral de la actividad privada

El estudio de GRADE (2010) encontró, en una muestra de entidades públicas reguladas por la Ley de fomento del empleo y que gozaron de exoneraciones para incorporar personal entre 2005 y 2008, que los procesos de ingreso se acercaron al ideal meritocrático. Asimismo, lacoviello & Zuvanic (2006) hallaron que aquellas entidades con una mirada estratégica de su misión y una gerencia más proactiva, como la SUNAT y el Servicio de Administración Tributaria - SAT, han buscado profesionalizar sus plantas de personal mediante mecanismos meritocráticos de incorporación.

Adicionalmente, el estudio de GRADE (2010) indicó que las oficinas de recursos humanos no solo se encargan de realizar todo el proceso de selección, sino que continuamente perfeccionan sus sistemas de reclutamiento y selección. Del mismo modo, ese estudio encontró que si bien no existe un proceso de selección especial para los cargos directivos, los procesos de ingreso suelen caracterizarse por tener altas exigencias. Otro aspecto relevante es el desarrollo de los procesos de selección por terceros o con el apoyo de terceros (consultoras especializadas), como en los casos de OSINERGMIN Y OSITRAN. Por ejemplo, en el caso particular de OSITRAN, el comité de selección encarga a una consultora especializada la evaluación psicológica y el comité se encarga de todas las otras etapas del proceso de selección.

En general, el estudio de GRADE (2010) encontró que en las entidades donde se desarrollan procesos de selección se conforman comités ad hoc. Normalmente, esos comités están formados por tres o cuatro miembros, incluyendo un representante del área de recursos humanos y un representante del área que requiere el personal. Esos comités son los encargados de diseñar y ejecutar la convocatoria, así como desarrollar la evaluación y la selección. Cuando los procesos son desarrollados por terceros, esa comisión da seguimiento y evaluación al proceso.

b. Capacitación¹³⁶

De acuerdo con la Ley de productividad y competitividad laboral¹³⁷, Texto Único Ordenado de la Ley de fomento del empleo, la capacitación es un derecho del servidor cuyo fin es mejorar su productividad y sus ingresos. Para ello, los programas de capacitación y productividad deben ser implementados en cada entidad con la finalidad de actualizar y perfeccionar los conocimientos y aptitudes del

personal, desarrollar habilidades asociadas a nuevas tecnologías y preparar al servidor para ocupar vacantes o puestos de nueva creación. Sin embargo, en el caso de las entidades regidas por la Ley de fomento del empleo, igual que en el caso de las entidades sujetas al régimen laboral público administrativo, no existen documentos o evaluaciones que determinen la efectividad e impacto de las capacitaciones a la mejora del servicio público.

¹³⁶ Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1025 y su reglamento, DS 009-2010-PCM de naturaleza transversal y de aplicación al servicio civil en general con independencia de su régimen de contratación, se explicará brevemente las normas sobre capacitación contenidas en el Decreto Legislativo 728.

¹³⁷ DS 003-97-TR.

Ejemplos de evaluaciones en entidades bajo el régimen laboral de la actividad privada

Instituciones como SENASA cuentan con evaluaciones por indicadores de resultado, pero no cuentan con evaluaciones de impacto de las capacitaciones y, en el caso de SUNAT, esta entidad realiza un seguimiento enfocado a mejoramiento de las funciones del personal (GRADE, 2010, p. 44).

c. Promoción

Debido a que el régimen laboral de la actividad privada constituye un sistema de puestos, no existen mecanismos legales para la promoción o ascensos del personal que ya está trabajando. Sin embargo, algunas entidades públicas han implementado concursos internos en los que un trabajador puede acceder a alguna plaza vacante de mayor jerarquía. Cuando existen, estos mecanismos de promoción están desarrollados en los reglamentos internos de trabajo de cada entidad.

d. Evaluación¹³⁸

La Ley de fomento del empleo no regula la evaluación del personal, pues habiendo sido diseñada para la actividad privada, deja a criterio del empleador las formas de evaluación que considere más convenientes. Por su

parte, la Ley Marco del empleo público solo establece que la retribución del desempeño laboral se realice de acuerdo con un sistema de evaluación con equidad y justicia, que debe tener como criterios mínimos la universalidad, la base técnica y la competencia laboral. Algunas entidades públicas bajo este régimen laboral realizan evaluaciones de desempeño y desarrollan procesos anuales que contribuyen a definir las capacitaciones que su personal requiere, así como metodologías para evaluar a los servidores en todos los niveles. En esos casos, la evaluación ha permitido medir el desempeño del trabajador, cubrir brechas y determinar las necesidades de capacitación. Sin embargo, los criterios son distintos al interior de cada entidad y la utilidad de los resultados es diversa. Casi no se ha encontrado evidencias de la separación del personal a causa de un deficiente resultado en la evaluación.

Procesos de evaluación de personal en la práctica

Según lacoviello & Zuvanic (2006), en algunos casos, se ha utilizado sistemas informáticos que contribuyen a mejorar los procesos de evaluación y sistematización de resultados y se ha aplicado metodologías de 360 grados, en la cual cada empleado es evaluado por sus superiores, sus subordinados y sus pares, realizando además una autoevaluación.

Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1025 y su reglamento, DS 009-2010-PCM de naturaleza transversal y de aplicación al servicio civil en general con independencia de su régimen de contratación, se explicará brevemente las normas sobre evaluación contenidas en el DLeg 728.

e. Remuneraciones e incentivos

La remuneración del servidor bajo el régimen laboral de la actividad privada está constituida por el íntegro de lo que percibe por sus servicios, sea en dinero o especie, siempre que sea de libre disposición. La periodicidad de pago es determinada por la entidad. Adicionalmente, la norma legal contempla otros beneficios con los que cuentan los servidores del régimen de la actividad privada:

- Gratificaciones por fiestas patrias y navidad (dos remuneraciones adicionales);
- Escolaridad;
- Compensación por tiempo de servicio (1 remuneración anual);
- Vacaciones anuales (30 días);
- Seguro social;

- Pago de pensiones (sistema público o privado) y
- Compensación por despido arbitrario.

Las escalas remunerativas de cada institución pública son negociadas individualmente con el MEF utilizando criterios no oficiales, sin embargo, suele tener relación directa con el presupuesto que tiene asignado cada entidad. Así, una vez establecida la suma que cada institución maneja anualmente, se pasa a discutir el nivel de los salarios.

Además, aunque solo las entidades regidas por el régimen laboral público administrativo reciben transferencias del Tesoro Público por CAFAE, varias instituciones reguladas por el régimen laboral de la actividad privada han organizado su propio CAFAE autofinanciado íntegramente por el propio personal.

Brechas de salarios de los servidores públicos

De igual manera, como el caso del régimen laboral público administrativo, uno de los principales problemas en el régimen laboral de la actividad privada es la gran disparidad de sueldos de los servidores públicos, originando que las brechas de salarios sean altas por tipo de entidad y grupo ocupacional.

Las diferencias entre los rangos de dispersión de ingresos promedio de los Ministerios, Organismos Reguladores, Organismos Técnicos y Organismos Ejecutores están alrededor de los 15 mil nuevos soles, mientras que los OCA presentan una diferencia significativa de 31 mil nuevos soles. Esto se debe a que el ingreso promedio

máximo en el resto de entidades es alrededor de 15 mil nuevos soles, mientras que en el caso de los OCA el ingreso promedio máximo es igual a 32,560 nuevos soles. El Cuadro 13 muestra la dispersión de los ingresos promedio de los servidores públicos del régimen laboral de la actividad privada por tipo de entidad.

Cuadro 13

Rango de Dispersión de los Ingresos Promedio de los Servidores Públicos del Régimen Laboral de la Actividad Privada por Tipo de Entidad

Tipo de entidad	Mínimo	Máximo	Promedio
Ministerios 1/	600	15,600	8,100
OCA ^{2/}	1,000	32,560	16,780
Organismos Públicos Reguladores	1,364	15,600	8,482
Organismos Públicos Técnicos Especializados	1,400	15,660	8,530
Organismo Público Ejecutor	273	15,951	8,112

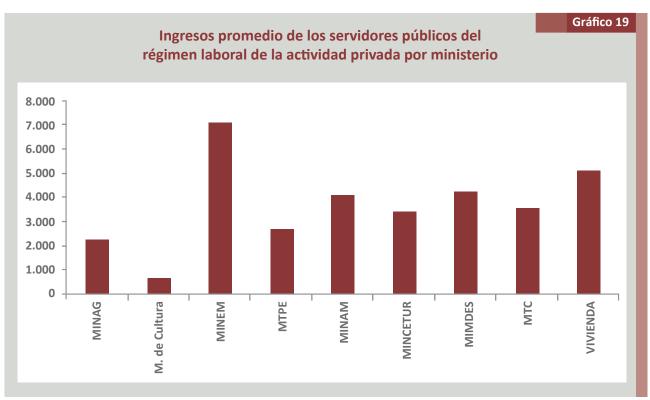
1/ No incluye Ministerio de Salud ni Ministerio de Educación.

2/ No incluye a la SBS y al BCRP.

Fuente: MEF - Módulo de gestión de recursos humanos, 2011

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Una significativa dispersión de ingresos promedio no solo se observa entre tipo de entidades, sino también al interior de cada tipo de entidad. Por ejemplo, el Gráfico 19 presenta una muestra de nueve ministerios donde se puede apreciar disparidades importantes.



Fuente: MEF - Módulo de gestión de recursos humanos, 2011

Elaboración: SERVIR - GPGRH

f. Desvinculación

La Ley de fomento del empleo establece claramente las causales de extinción del contrato de trabajo y, además, distingue entre causales relacionadas con la capacidad y las relacionadas con la conducta del trabajador (ver Cuadro 14).

Causales de la Extinción del Contrato de Trabajo			
Causales generales	Causas justas		
Causales gelierales	Por capacidad	Por conducta	
Fallecimiento	Pérdida de capacidad física o mental	Condena penal por delito doloso	
Renuncia o retiro voluntario (requiere un aviso previo con 30 días de anticipación)		Inhabilitación del trabajador	
Término del contrato (casos bajo modalidad temporal)			
Mutuo disenso	Rendimiento promedio deficiente en relación con la capacidad del trabajador	Falta grave, tales como incumplimiento de las obligaciones del trabajador,	
Invalidez absoluta permanente			
Jubilación (obligatoria cuando el varón cumple 65 años o cuando la mujer cumple 60 años)		disminución deliberada y reiterada del rendimiento, apropiación (sea efectivamente consumada o frustrada) de bienes o	
Despido justificado (causa justa)		servicios del empleador y entrega de información a	
Cese colectivo por causa objetiva, en los casos y forma permitidos por Ley		terceros, entre otros.	

Fuente: Elaboración: SERVIR - GPGRH

La desvinculación en el régimen laboral de la actividad privada admite la figura de la indemnización por despido arbitrario, que consiste en el despido sin expresión de causa¹³⁹ o por causa que no se pueda demostrar en

juicio, el cual genera el derecho al pago de una indemnización, como única reparación por el daño sufrido, a diferencia de la carrera administrativa donde no se admite esta figura laboral.

¹³⁹ En nuestro país, el Tribunal Constitucional, mediante jurisprudencia vinculante, ha establecido que el despido incausado no genera como única reparación el pago de una indemnización, sino que es una causal de nulidad de despido por quebrantar derechos constitucionales como el debido proceso, derecho a la defensa, etc.

Desvinculación de los servidores que en el régimen laboral de la actividad privada

Si bien el régimen laboral de la actividad privada otorga mayores facilidades para la desvinculación de los servidores que en el régimen laboral público administrativo, en la práctica, se aplica pocas veces, tanto en las entidades públicas tradicionales, como en aquellas consideradas islas de eficiencia. El estudio de GRADE (2010) señaló que los principales motivos de desvinculación son la renuncia del personal debido a la falta de posibilidades de ascenso, promoción y mejoras remunerativas, así como por mejores oportunidades en el sector privado.

2.3 El Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios

El régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) está normado por el Decreto Legislativo 1057, promulgado el 27 de junio de 2008, y su reglamento, promulgado en 2008 (modificatoria promulgada en 2011¹⁴⁰). Este régimen constituye una modalidad contractual laboral temporal especial, propia del Estado. Mediante Ley 29849¹⁴¹, se estableció la eliminación progresiva del DLeg 1057 y se otorga derechos laborales a los servidores bajo esta modalidad.

En general, todas las entidades de la administración pública pueden contratar personal bajo el régimen CAS, con excepción de las empresas del Estado y los proyectos de inversión pública. De acuerdo con su reglamento, el régimen CAS no incluye dentro de su ámbito de aplicación a los siguientes casos:

- Prestación, consultoría, asesoría o cualquier otra modalidad contractual, siempre que se desarrolle de manera autónoma, fuera de los locales o centros de trabajo de la entidad;
- Contratos financiados por alguna entidad de cooperación internacional con cargo a sus propios recursos;
- Contratos que se realizan a través de organismos internacionales que, mediante convenio, administran recursos del Estado Peruano para fines de contratación de personal altamente calificado;
- Contratos del Fondo de Apoyo Gerencial y
- Contratos de modalidades formativas.

2.3.1 Organización del régimen de contratación administrativa de servicios

La modalidad CAS fue creada en reemplazo de los servicios no personales (SNP), modalidad contractual creada en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales

DS 075-2008-PCM promulgado el 24 de noviembre de 2008 y modificado por el DS 065-2011-PCM promulgado el 26 de julio de 2011.

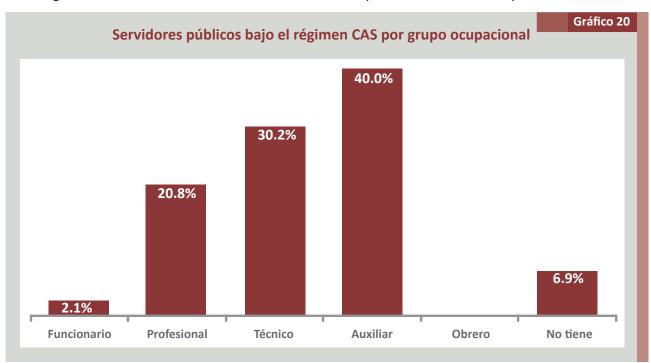
¹⁴¹ Ley 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, con fecha 06 de abril de 2012.

impuestas a la contratación de nuevo personal, con el objetivo de ahorrar costos laborales y crear un mercado laboral más flexible. En este contexto, es preciso resaltar que el régimen CAS supone una contratación temporal por un periodo restringido a un año fiscal, renovable.

A partir de 2010, debido a una sentencia emitida por el Tribunal Constitucional¹⁴², CAS debe interpretarse como un régimen especial de contratación de naturaleza laboral para el sector público, el cual es compatible con el marco legal. Al afirmarse su naturaleza laboral, la Ley 29849 establece que el servidor bajo este régimen se considera dentro del ámbito

de la Ley Marco del empleo público y la Ley del código de ética de la función pública, debiendo ajustarse a la misma y completar su regulación en términos de los derechos laborales que le competen.

En cuanto a la distribución según grupo ocupacional (ver Gráfico 20), la mayoría de servidores públicos sujetos al régimen especial CAS pertenece a los grupos ocupacionales técnicos y auxiliares (70%), seguidos de los profesionales (21%) y funcionarios (2%). Cabe anotar que no se puede especificar la categoría ocupacional de un 6% del personal CAS.



Fuente 1: MEF - Módulo de gestión de recursos humanos, 2011

Fuente 2 para Gobierno Local: INEI - Registro Nacional de Municipalidades — RENAMU, 2010

Elaboración: SERVIR- GPGRH

2.3.2 Los procesos de gestión de servidores

La gestión de servidores bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios tiene siete procesos identificados, tal como se puede observar en el Gráfico 21.

¹⁴² Exp. 00002-2010-PI/TC.



a. Selección y contratación

De acuerdo con las normas legales anteriores a la Ley 29849, los únicos requisitos para una convocatoria CAS eran la existencia del requerimiento de la unidad usuaria y la disponibilidad presupuestaria determinada por la oficina de presupuesto. Para suscribir un contrato CAS, las entidades públicas debían seguir un proceso que incluía las siguientes etapas (ver Cuadro 15). La Ley 29849 estableció que el acceso al régimen se realiza obligatoriamente mediante concurso público. La convocatoria se realiza a través del portal institucional de la entidad convocante, en el Servicio Nacional de Empleo del Ministerio de

Trabajo y Promoción del Empleo y en el Portal del Estado Peruano, entre otros.

En el caso especial en que un servidor bajo el régimen CAS sea designado a un cargo de responsabilidad directiva o de confianza por la autoridad competente mediante resolución, el designado no está sometido a las reglas de duración del contrato, procedimientos, causales de suspensión o extinción establecidos en el DLeg 1057 y su reglamento, puesto que su vínculo se mantiene hasta el término de la designación.

La contratación mediante CAS es diversa y no ofrece estabilidad. El plazo promedio de la duración de los contratos CAS en las entidades

del Poder Ejecutivo y OCA es de 3 a 6 meses, destacando los organismos reguladores, donde los contratos tienen una duración promedio de entre 9 y 12 meses. En el caso de los OCA, los contratos son mucho más reducidos, entre 1 y 3 meses¹⁴³.

Proceso de Contratación CAS Cuadro 15			
1. Etapa preparatoria	2. Etapa de	3. Etapa deselección	→ 4. Contrato
 Requerimiento del órgano usuario: descripción del servicio a realizar, requisitos y competencias mínimas que debe reunir el postulante, descripción de las etapas y justificación de la necesidad de contratación Disponibilidad presupuestaria 	 Publicación de la convocatoria en el portal institucional, en un lugar visible de acceso público de la sede central de la entidad Hacerse y mantenerse desde, cuando menos, cinco días hábiles antes del inicio de la etapa de selección 	Evaluación objetiva del postulante: - Evaluación curricular - Entrevista - Otros (opcional)	Persona seleccionada celebra contrato por un plazo determinado renovable que no puede exceder el año fiscal

Fuente: DS 075-2008-PCM y su modificatoria el DS 065-2011-PCM

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Contratación de servidores bajo el régimen CAS en gobiernos regionales

Según el estudio de GRADE (2010) sobre prácticas de gestión de recursos humanos en entidades públicas, la mayoría de gobiernos regionales ha contratado personal en la modalidad de CAS, pero solo algunos de ellos realizan procesos de selección formales, que tienen las siguientes características:

- Se establece una comisión que dirige el proceso;
- Se establece las bases del concurso, que detalla el proceso, los criterios de selección y los puntajes asignados;
- Se establece las fases del concurso, que incluye la revisión curricular del postulante y entrevistas;
- Se hace una convocatoria pública de acuerdo con las bases;
- Se publica los resultados mediante un acta y un cuadro de méritos.

Adicionalmente, se ha encontrado que algunos gobiernos regionales establecen comisiones adhoc, mientras que otros establecen procesos menos centralizados, donde cada unidad orgánica hace convocatorias independientes, generando mecanismos para que los postulantes puedan impugnar los resultados en un lapso de 24 horas desde la publicación de los resultados.

¹⁴³ Puga (2010c).

En general, si bien existen normas legales que regulan el proceso de selección para las CAS que ha permitido un avance en la selección del personal al servicio del Estado, el proceso es aún débil y falta desarrollar los mecanismos de selección por mérito.

b. Capacitación¹⁴⁴

A diferencia del régimen de SNP cuya capacitación no estaba regulada, el reglamento que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios permite a los servidores públicos contratados bajo este régimen CAS estar comprendidos dentro de los procesos de capacitación de las entidades. De esta manera, los servidores bajo el régimen CAS están incluidos en las capacitaciones que se llevan a cabo de manera transversal en la administración pública. Estas capacitaciones están reguladas por el decreto legislativo que regula las normas de capacitación y rendimiento en el sector público y su reglamento¹⁴⁵.

c. Promoción

De igual manera que en el régimen de SNP, en el régimen CAS no existe la promoción o ascenso debido a que este régimen especial es un sistema de puestos (abierto).

d. Evaluación¹⁴⁶

Hasta la aprobación de la norma que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios y su reglamento, los servidores bajo el régimen CAS no se encontraban sujetos a procesos de evaluación. Conforme a esa norma, los servidores públicos contratados bajo este régimen especial quedan comprendidos en los procesos de evaluación de desempeño que se llevan a cabo de manera transversal en la administración pública. El reglamento señala que la evaluación de las personas bajo la modalidad CAS solo puede ser utilizada para identificar necesidades de capacitación y no para justificar la separación por bajo desempeño. La inexistencia de una relación entre la evaluación de desempeño y la renovación de las CAS muestra que este tipo de contratación es muy precaria.

e. Desplazamiento o Movilidad

De acuerdo con el reglamento de la norma que regula el régimen especial CAS¹⁴⁷, los trabajadores bajo este régimen pueden estar sujetos, únicamente, a las siguientes acciones administrativas de desplazamiento de personal:

- Designación temporal, como representante de la entidad contratante ante comisiones y grupos de trabajo como miembro de órganos colegiados y/o como directivo superior o empleado de confianza, observando las limitaciones en la Ley Marco del empleo público;
- Rotación temporal, al interior de la entidad contratante para prestar servicios en un órgano distinto al que solicitó la contratación, hasta por un plazo máximo de noventa (90) días calendario durante la vigencia del contrato y

¹⁴⁴ Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1025 y su reglamento, DS 009-2010-PCM de naturaleza transversal y de aplicación al servicio civil en general con independencia de su régimen de contratación, se explicará brevemente las normas sobre capacitación contenidas en el régimen CAS.

DLeg 1025.
 Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1025 y su reglamento, DS 009-2010-PCM de naturaleza transversal y de aplicación al servicio civil en general con independencia de su régimen de contratación, se explicará brevemente las normas sobre evaluación contenidas en el régimen CAS.
 DS 065-2011-PCM.

 Comisión de servicios, para realizar temporalmente funciones fuera de la entidad contratante, la que por necesidad del servicio puede requerir el desplazamiento del trabajador fuera de su provincia de residencia o del país, hasta por un plazo máximo de treinta (30) días calendario, en cada oportunidad.

f. Desvinculación

El contrato de los servidores sujetos a la modalidad CAS se extingue por las siguientes causales:

- Fallecimiento;
- Extinción de la entidad contratante;
- Renuncia (previo aviso con 30 días de anticipación);

- Mutuo disenso;
- Invalidez absoluta permanente sobreviniente;
- Resolución arbitraria o injustificada;
- Inhabilitación administrativa, judicial o política por más de tres meses y
- Vencimiento del plazo del contrato.

Cuando el contrato administrativo de servicios es resuelto por la entidad, unilateralmente y sin mediar incumplimiento del contratado, se genera el derecho de pago de una indemnización equivalente a las remuneraciones dejadas de percibir hasta el cumplimiento del plazo contractual, con un máximo de tres.

Desvinculación de los servidores CAS

Es importante mencionar que el régimen CAS, igual que las modalidades PNUD y FAG, operan bajo la lógica de cargos de confianza, por tanto, la permanencia del personal depende de la estabilidad de los superiores.

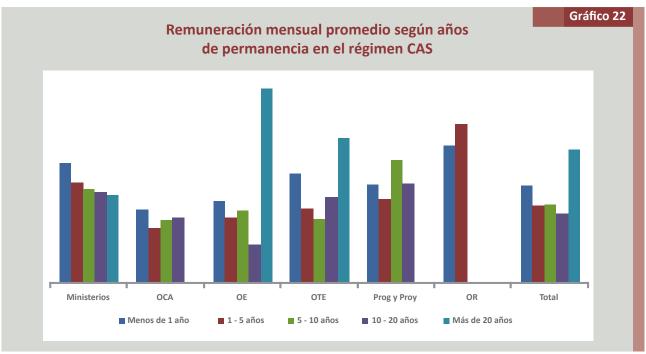
g. Remuneraciones e incentivos

Las personas contratadas bajo la modalidad CAS perciben una remuneración mensual que no puede ser menor a la remuneración mínima vital. Las remuneraciones son negociadas contrato por contrato y no existe escalas remunerativas aprobadas en cada entidad, salvo algunas excepciones.

La remuneración puede verse reducida temporalmente por el incumplimiento de las horas de servicio (máximo 48 horas semanales), pero no se incrementa por el sobretiempo realizado. Cuentan con aguinaldo por Fiestas Patrias y Navidad, así como vacaciones remuneradas de 30 días naturales¹⁴⁸.

La remuneración mensual promedio varía en función del número de años de permanencia y por tipo de entidad. En el gobierno nacional, la tendencia es que a mayor cantidad de años, mayor remuneración. Esta tendencia no se ve reflejada en el caso de los ministerios (ver Gráfico 22).

¹⁴⁸ Ley 29849.



Nota: La fecha de ingreso corresponde a cuando la persona ingresó por primera vez a la entidad. Se consideró para la muestra 58 entidades del poder Ejecutivo y de los OCA.

Fuente: Puga (2010b)

Al analizar las remuneraciones promedio por tipo de entidad a nivel del gobierno nacional, se observa que el ingreso promedio que perciben los servidores públicos sujetos al régimen CAS no varía significativamente. Por ejemplo, mientras que la remuneración promedio mensual del personal CAS en los OCA equivalente a 6,630 nuevos soles, la

remuneración promedio mensual más alta se encuentra en los Organismos Reguladores con 8,300 nuevos soles. Los rangos de dispersión de los ingresos promedio de los servidores públicos son mucho mayores en los regímenes laborales público administrativo y de la actividad privada (ver Cuadro 16).

Rango de Dispersión de los Ingresos Promedio de los Servidores Públicos del Régimen CAS por Tipo de Entidad			
Tipo de entidad	Mínimo	Máximo	Promedio
Ministerios 1/	300	15,600	7,950
OCA ^{2/}	560	12,700	6,630
Organismos Públicos Reguladores	1,000	15,600	8,300
Organismos Públicos Técnicos Especializados	520	15,000	7,760
Organismo Público Ejecutor ^{3/}	640	15,600	8,120

^{1/} No incluye Ministerio de Salud ni Ministerio de Educación.

Fuente: MEF - Módulo de gestión de recursos humanos, 2011

Elaboración: SERVIR - GPGRH

^{2/} No incluye a la SBS y al BCRP.

^{3/} Incluye PROINVERSION, BNP, Despacho Presidencial, Sierra Exportadora y SUNAT.

Los beneficios adicionales otorgados por la norma que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios y su reglamento son:

- Vacaciones por 30 días calendario;
- Afiliación al régimen contributivo que administra ESSALUD;
- Afiliación a un régimen pensionario, opcional para aquellos que ya venían prestando servicios al Estado;
- Licencias con goce de haber por maternidad, paternidad, entre otras.
- Derechos a que hace referencia la Ley 29783,
 Ley de seguridad y salud en el trabajo;
- Derechos colectivos de sindicalización y huelga.

2.4 Las Carreras Especiales

En esta sección, se presenta, el análisis de las cinco carreras especiales del servicio civil peruano bajo la autoridad de SERVIR: (i) la carrera de los profesionales de la salud, (ii) la carrera de los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud, (iii) la carrera del profesorado y carrera magisterial y (iv) la carrera de docentes universitarios para, luego, realizar una breve descripción del resto de carreras especiales. Cabe anotar que los aspectos que no se tomen en cuenta en la legislación de cada carrera se aplican según lo dispuesto en la Ley de bases de la carrera administrativa.

2.4.1 La carrera de los profesionales de la salud

El trabajo y la carrera pública de los profesionales que prestan servicios asistenciales en el sector salud se encuentran regulados por la Ley de trabajo y carrera de profesionales de la salud¹⁴⁹ y su reglamento¹⁵⁰. Según las normas legales, se entiende por trabajo asistencial a aquellas actividades finales, intermedias y de apoyo que realizan los profesionales de salud en establecimientos de salud del sector público.

La norma define la carrera pública de los profesionales de la salud como el "proceso mediante el cual se propicia la incorporación del personal idóneo, garantizando su estabilidad, brindándoles oportunidades de desarrollo y progresión en el ejercicio de su profesión"151. Un aspecto importante a considerar sobre este régimen es que la jornada regular de trabajo de 36 horas de trabajo semanales (6 horas diarias de lunes a sábado), incluye el trabajo de guardia. El trabajo de guardia es definido como la actividad obligatoria y remunerada realizada por necesidad del servicio, que puede ser de naturaleza múltiple y/o diferenciada de las realizadas en jornadas extraordinarias, sin exceder doce horas, salvo excepciones de falta de personal.

El diseño de la carrera de los profesionales de la salud es la de un sistema cerrado en cada una de sus once líneas. El ingreso a una línea de carrera se realiza desde la categoría más baja y el ascenso se realiza dentro de sus niveles según cuatro requisitos principales: (i) el tiempo mínimo en cada nivel de la carrera, (ii) la calificación profesional, (iii) la evaluación personal y (iv) la experiencia en el trabajo¹⁵².

La estructura de la carrera de los profesionales de la salud es la siguiente:

 Líneas de Carrera: son once grupos ocupacionales, cada uno de los cuales

¹⁴⁹ Ley 23536, publicada el 25 de diciembre de 1982.

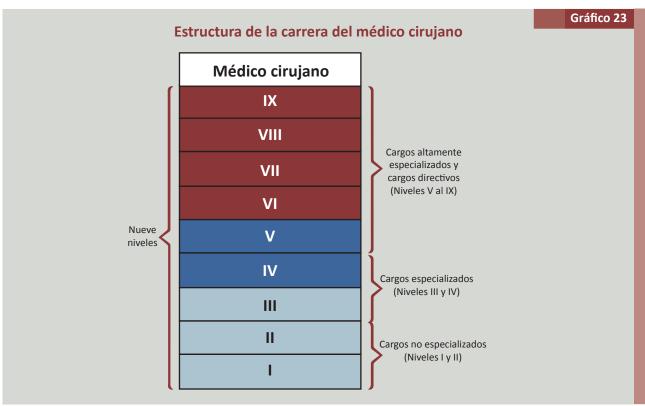
¹⁵⁰ DS 0019-83-PCM aprobado el 24 de marzo de 1983.

¹⁵¹ Artículo 4 de la Ley 23536.

¹⁵² Artículo 10 y siguientes de la Ley 23536.

constituye una línea de carrera. Las líneas de carrera son: médico-cirujano, cirujano-dentista, químico-farmacéutico, obstetriz, enfermero, médico-veterinario, biólogo, psicólogo, nutricionista, ingeniero sanitario y asistenta social. No están incluidos los profesionales que prestan servicios en las fuerzas armadas ni policiales, quienes se rigen por sus leyes y reglamentos específicos.

 Niveles de carrera: cada línea carrera está conformada por hasta nueve niveles, cada uno de los cuales están constituidos por determinados requisitos. Los cargos no forman parte de la carrera de los profesionales de salud, sino de la estructura organizacional de cada entidad. Los cargos no especializados son desempeñados por los servidores que se encuentran en los dos primeros niveles de cada línea de carrera; los cargos especializados, por aquellos que están en los dos niveles siguientes y los cargos directivos y altamente especializados, por aquellos servidores ubicados en los últimos niveles de cada línea de carrera. El Gráfico 23 muestra el ejemplo de los niveles de carrera y de los cargos en la línea de carrera del médico cirujano.



Elaboración: SERVIR - GPGRH

Los procesos de gestión de servidores en la carrera de los profesionales de la salud

La gestión de servidores bajo la carrera de los profesionales de la salud tiene cuatro procesos identificados, tal como se puede observar en el Gráfico 24.



a. Selección y promoción

El ingreso a cada línea de carrera se realiza solamente por concurso de méritos, en la condición de nombrado, en el nivel inicial. Los requisitos para ingresar a la carrera de los profesionales de la salud son: ser peruano y cumplir con los requisitos estipulados en la convocatoria correspondiente.

El proceso de selección se realiza por medio de una Comisión de Concurso (ver Cuadro 17), con el apoyo de la Oficina de Personal o quien haga de sus veces. Corresponde al Ministerio de Salud aprobar el reglamento de concurso según cada carrera.

La promoción o ascenso se realiza de un nivel de carrera al inmediatamente superior considerando ciertos criterios (ver Cuadro 18), los cuales son calificados de acuerdo con cada línea de carrera y según el grado de complejidad y responsabilidades.

Criterios de Selección de los Profesionales de la Salud			
Calificación profesional Calidad de atención		Nivel de relación de dependencia profesional	
Definido por el número de semestres académicos de pregrado, número de créditos efectivos, práctica de externado, internado y práctica sanitaria	En función de la relación con el paciente, nivel de complejidad en la asistencia y tratamiento en función de las actividades finales, intermedias y de apoyo en los establecimientos de salud del sector público	Determinado por el grado de autonomía que cada profesional tiene en relación con otros	

Criterios de Promoción de los Profesionales de la Salud				
Tiempo de servicios				
 Se requiere, al menos, cuatro años en cada nivel para el ascenso al siguiente nivel. El tiempo de servicio efectivo necesario para llegar al máximo nivel de la carrera es 20 años. 				

Elaboración: SERVIR - GPGRH

b. Capacitación y evaluación¹⁵³

La normatividad especial que regula la carrera de los profesionales de la salud¹⁵⁴ no ofrece mayor desarrollo en el tema de capacitación, sin embargo, al tratarse de un requisito indispensable para la promoción del profesional, se considera un derecho del profesional de salud.

La evaluación del profesional de la salud la realiza el jefe inmediato superior con una frecuencia semestral. Para la evaluación, se tiene en cuenta el rendimiento, asistencia y puntualidad, aptitudes, relaciones interpersonales, méritos o deméritos. De acuerdo con la norma, quien no aprueba la evaluación semestral, no puede postular al

¹⁵³ Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1025 y su reglamento, DS 009-2010-PCM de naturaleza transversal y de aplicación al servicio civil en general con independencia de su régimen de contratación, se explicará brevemente las normas sobre capacitación y evaluación para la carrera de los profesionales de la salud según su normativa especial.

¹⁵⁴ Ley 23536.

nivel inmediato superior en el transcurso del próximo semestre. Si el profesional de la salud durante dos semestres consecutivos no alcanza un puntaje aprobatorio, debe ser separado de la carrera por insuficiencia profesional, previo proceso administrativo.

c. Remuneraciones e incentivos

La Ley de trabajo y carrera de profesionales de la salud¹⁵⁵ inicialmente previó índices remunerativos correspondientes a cada uno de los nueve niveles de la carrera de los profesionales de la salud; sin embargo, no llegaron a implementarse, motivo por el cual sigue rigiendo el sistema único de remuneraciones para esta carrera. La única diferencia radica en el concepto remunerativo de pago de guardias.

Es importante señalar que los profesionales de la salud reciben como parte de sus ingresos un concepto no remunerativo similar al CAFAE, denominado Asignación Extraordinaria por Trabajo Especial - AETA¹⁵⁶, generado por el personal asistencial del sector salud. La AETA es un beneficio económico por productividad otorgada al personal que desarrolla labor asistencial en el sector salud, que no tiene carácter remunerativo, ni pensionable, ni sirve de base de cálculo para la compensación por tiempo de servicios ni para ningún otro beneficio.

La diferencia entre el CAFAE y la AETA es quién lo otorga y, como consecuencia, de qué vínculo se otorga el beneficio económico. El CAFAE es un criterio remunerativo otorgado por un Comité que administra el Fondo de Asistencia y Estímulo, constituido cada dos años por una resolución del Titular del Pliego en cada entidad. Por el contrario, la AETA es otorgada directamente por el empleador en el marco de una relación de prestaciones recíprocas.

Tratamiento de los conceptos no remunerativos

El CAFAE y la AETA son conceptos no remunerativos otorgados al personal del servicio civil que labora en diferentes regímenes, sin embargo, el tratamiento de ambos es distinto. Los ingresos que otorga el CAFAE se encuentran inafectos al impuesto a la renta debido a la tercerización en que se otorgan dichos incentivos económicos; mientras que los ingresos por AETA se encuentran afectos al impuesto a la renta de quinta categoría, siempre que sean otorgadas directamente por el empleador, independientemente que la Ley le haya dado una naturaleza no remunerativa. Así, el Estado establece distintos tratamientos no solo a los conceptos no remunerativos, sino también a los beneficios y bonificaciones.

¹⁵⁵ Capítulo VI de la Ley 23536.

¹⁵⁶ Asignación Extraordinaria por Trabajo Asistencial creada por Decreto de Urgencia 032-2002.

d. Desvinculación

El marco legal que regula la carrera de los profesionales de la salud establece que las causas de desvinculación de la carrera de salud son las siguientes:

- Límite de edad al cumplir 70 años;
- Renuncia por solicitud voluntaria y expresa del servidor;
- Destitución vía proceso administrativo, salvo casos de comisión de delitos previstos por las leyes nacionales vigentes;
- Pérdida de nacionalidad y
- Fallecimiento.

2.4.2 La carrera de los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud

El trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud está regulado por la Ley 28561¹⁵⁷ y su reglamento¹⁵⁸, de aplicación al ejercicio de las categorías de técnicos y auxiliares asistenciales de la salud en todas las dependencias del sector público y privado, en lo que no sea contrario con el régimen laboral de la actividad privada. Asimismo, esta Ley aplica para el personal integrante de las Fuerzas Armadas y Policiales que se desempeña en la actividad de técnico o auxiliar asistencial de salud, siendo también válidas las normas de la institución a la que pertenezcan.

Los técnicos asistenciales de la salud desempeñan sus funciones en las áreas de su competencia participando en los procesos de promoción, recuperación y rehabilitación que realiza el equipo de salud. Por su lado, los auxiliares asistenciales de salud apoyan, según su ámbito de competencia, en las funciones que realiza el equipo de salud. En ambos casos, las actividades se deben realizar con el objetivo de mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población.

A pesar que la Ley que regula el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud norma solo algunas cuestiones generales, señala que, cuando un aspecto no se especifique, este se regirá por la Ley General de Salud¹⁵⁹, la Ley de bases de la carrera administrativa y la Ley Marco del empleo público¹⁶⁰. Al igual que en la carrera de los profesionales de la salud, la jornada laboral de los técnicos y auxiliares de salud no puede exceder las 36 horas semanales o 150 horas mensuales, incluyendo la jornada de guardia diurna y nocturna¹⁶¹.

Los procesos en la carrera de los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud

La gestión de servidores bajo la carrera de los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud tiene tres procesos identificados, tal como se puede observar en el Gráfico 25.

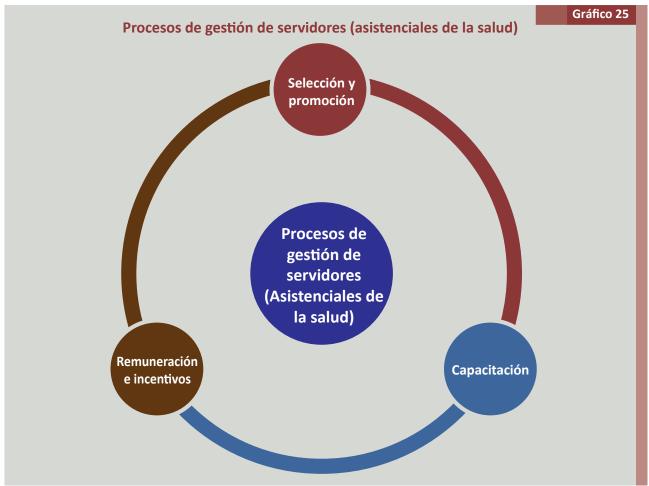
Ley 28561 promulgada el 27 de junio de 2005.

¹⁵⁸ DS 004-2012-SA promulgado el 29 de marzo de 2012.

¹⁵⁹ Ley 26842

¹⁶⁰ Ver el artículo 2 de la Ley 28561.

¹⁶¹ Ver el artículo 9 de la Ley 28561.



a. Selección y promoción

Los requisitos para el ingreso a las categorías son los mismos que para la carrera administrativa: (i) cumplimiento de requisitos y (ii) concurso público de méritos. Del mismo modo, el proceso y los criterios de selección, así como el proceso, requisitos y criterios para la promoción son los mismos que para la carrera administrativa.

b. Capacitación

La capacitación para ambas categorías, técnico y auxiliar, constituye un derecho y una obligación. Las condiciones específicas para la capacitación son establecidas en el reglamento de cada entidad, debido a que la Ley que regula el

trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud aún no ha sido reglamentada. La capacitación puede realizarse durante la jornada laboral y está sujeta a las condiciones que establezca cada reglamento interno.

c. Remuneraciones e incentivos

La estructura y niveles de actividad del trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud concuerdan con lo dispuesto en la Ley de bases de la carrera administrativa y las demás normas aplicables. En tal sentido, el sistema único de remuneraciones rige para este personal. Los ingresos de los técnicos y auxiliares asistencial del sector salud se complementa con las AETA.

2.4.3 La carrera pública del profesorado y la carrera pública magisterial

Esta sección presenta los principales aspectos de los regímenes que actualmente regulan la carrera pública de profesores de educación básica: (i) la carrera pública del profesorado y (ii) la carrera pública magisterial.

2.4.3.1 La carrera pública del profesorado

La carrera del profesorado está regulada por la Ley del profesorado¹⁶² y su reglamento¹⁶³. De acuerdo con esta norma, se define al profesor como agente fundamental de la educación que contribuye con la familia, la comunidad y el Estado a la formación integral del educando.

El diseño de la carrera del profesorado es cerrado, pues el ingreso a la carrera se realiza por nombramiento en el primer nivel y en el área de docencia. El ascenso de nivel tiene como requisito principal la antigüedad164, siendo el ascenso del primer al segundo nivel automático al cumplir el tiempo mínimo de permanencia establecido para ese nivel. Los ascensos entre el segundo y quinto nivel requieren un tiempo mínimo de permanencia en cada nivel y la aprobación de cursos de perfeccionamiento establecidos en el reglamento. Se debe mencionar que la norma legal asegura el derecho a la estabilidad en la plaza, nivel, cargo, lugar y centro de trabajo, por lo que el profesor, a diferencia de los servidores públicos regidos por la Ley de bases de la carrera administrativa, se convierte en el dueño de su plaza sin que pueda ser cambiado sin su consentimiento.

La carrera pública del profesorado se organiza en cinco niveles, siendo el quinto nivel el más alto, y en tres áreas magisteriales. Para acceder a la carrera del profesorado, es indispensable tener un título profesional en educación.

La carrera del profesorado tiene dos áreas:

- La docencia: referida a la acción educativa en los centros y programas educativos respectivos en relación directa con el educando y
- La administración: las funciones de administración de la educación, investigación y técnico-pedagógica vinculadas con la educación.

La jornada laboral semanal ordinaria en centros y programas educativos, sea cual fuera el nivel y modalidad, es de 24 horas pedagógicas de 45 minutos cada una. Para los profesores del nivel jerárquico y directivo, la jornada laboral será 40 horas semanales. No están incluidos los profesores que presten servicios en el sector privado, pero mantienen el derecho a la jornada laboral de 24 horas pedagógicas.

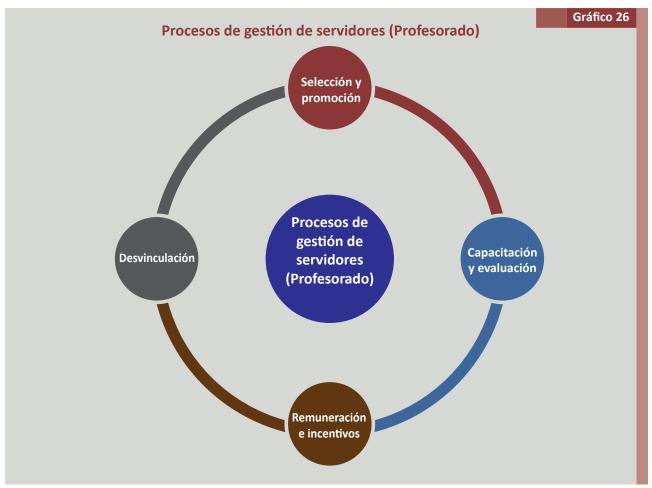
Los procesos de gestión de servidores en la carrera pública del profesorado

La gestión de servidores bajo la carrera pública del profesorado tiene cuatro procesos identificados, tal como se puede observar en el Gráfico 26.

Ley 24029 publicada el 14 de diciembre de 1984.

¹⁶³ DS 19-90-ED publicada el 19 de julio de 1990.

¹⁶⁴ Ver artículos 34 y siguientes de la Ley 24029.



a. Selección y promoción

Los requisitos para el ingreso a la carrera son los siguientes:

- Poseer título profesional de profesor¹⁶⁵;
- Ser peruano;
- Acreditar buena salud y conducta y
- Obtener nombramiento.

Obtenido el nombramiento, el ingreso se realiza en el primer nivel y al área de docencia, en centros y programas educativos del Estado. Según la norma que los regula, existe dos tipos

de ascenso: (i) ascenso vertical (de un nivel a otro) y (ii) ascenso horizontal (de un área a otra dentro del mismo nivel).

El concurso de ascenso se realiza de la siguiente manera:

- Ascenso automático: al cumplir el tiempo mínimo de permanencia en el nivel.
 Aplicable para el nivel I y II y
- Ascenso selectivo: mediante los criterios estipulados por el concurso. Aplicable desde el nivel II hasta el V.

¹⁶⁵ Como medida transitoria, se estableció que el personal en servicio docente sin título ingresará al Nivel II si tenía entre 7 y 14 años de servicio y al Nivel III si tenía más de 14 años.

Los criterios para el ascenso son los siguientes:

- Tiempo mínimo de permanencia: cinco (5) años de permanencia para los niveles I al IV. Dado que el nivel V es el máximo nivel al interior de la carrera, no existe tiempo mínimo de permanencia en este último nivel.
- Haber aprobado los cursos de perfeccionamiento y especialización,

estipulados cada año por el Ministerio de Educación.

b. Capacitación y evaluación

Respecto de la capacitación, la Ley del profesorado señala que existen tres tipos de capacitación vinculados con diversos aspectos, tal como se puede apreciar en el Gráfico 27.



Fuente: Ley 24029 y DS 019-90-ED Elaboración: SERVIR - GPGRH

La evaluación del profesorado es permanente, integral, sistemática y acumulativa. Son tres los aspectos comprendidos para la evaluación del profesorado, tal como se puede apreciar en el Gráfico 28.



Fuente: Ley 24029 y DS 019-90-ED Elaboración: SERVIR - GPGRH

Los aspectos referentes a antecedentes profesionales y méritos son evaluados por un comité de evaluación magisterial de los órganos desconcentrados del Ministerio de Educación. La evaluación del desempeño laboral del profesorado está a cargo del jefe inmediato superior al evaluado, en el área de la Administración de la Educación, mientras que en el Centro o Programa Educativo está a cargo del personal directivo o jerárquico inmediato superior.

Los resultados de la evaluación permiten el ascenso a niveles superiores y la asignación de beneficios monetarios y no monetarios.

c. Remuneraciones e incentivos

Las remuneraciones, bonificaciones y beneficios del profesorado se otorgan de acuerdo con el sistema único de remuneraciones establecido por la Ley de bases de la carrera administrativa, así como las específicas de la Ley del profesorado. El sistema único de remuneraciones está constituido por la interacción de la unidad remunerativa pública, los criterios de proporcionalidad por niveles de la carrera y la jornada laboral. Al profesor del área de la docencia del Nivel I, le corresponde la categoría del servidor profesional E y al profesor del Nivel V, la del servidor Profesional A.

La remuneración total mensual del profesorado se estructura de la siguiente manera (ver Gráfico 29).

Gráfico 29 Estructura de la remuneración total mensual del profesorado Remuneración Total **Bonificaciones** Refrigerio, movilidad, Remuneración personal y preparación de clases, remuneraciones complementarias asignaciones por cumplir 20, 25 y 30 años de Acordes con la Ley de bases de la carrera servicios, aguinaldos por administrativa en correspondencia con el fiestas patrias y navidad, nivel alcanzado compensación por tiempo de servicios y otros que la norma específica lo precise

Fuente: Ley 24029 y DS 019-90-ED Elaboración: SERVIR - GPGRH

Adicionalmente, los profesores reciben otros incentivos:

- Agradecimiento y felicitación mediante Resolución Directoral, Ministerial o Suprema;
- Becas, viajes destinados al conocimiento del país y de América;
- Palmas Magisteriales con la respectiva bonificación y
- 30% de su remuneración total mensual por preparación de clases y evaluación.

d. Desvinculación

El marco legal que regula la carrera pública del profesorado establece que las causas de desvinculación o cese de la carrera son las siguientes:

- A solicitud del profesor;
- Por abandono injustificado del cargo;
- Por incapacidad física o mental debidamente comprobada;
- Por límite de edad;
- Por aplicación de sanción disciplinaria;
- Por muerte.

2.4.3.2 La carrera pública magisterial

La carrera pública magisterial está regulada por la Ley 29062, promulgada el 11 de julio de 2007, y su reglamento¹⁶⁶. Ambos fueron promulgados para profesionalizar la carrera del profesorado, en un contexto en el que los altos niveles de

estabilidad laboral generaban severas críticas respecto de la calidad del servicio prestado.

En este contexto, el profesor es definido como un profesional de la educación, con título de profesor o licenciado en educación, con calificaciones y competencias debidamente certificadas que, en su calidad de agente fundamental del proceso educativo, presta un servicio público esencial dirigido a concretar el derecho de los estudiantes a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia.

Al interior de esta carrera, se encuentran aquellos que prestan servicios en instituciones y programas educativos de educación básica, técnico productiva y de las instancias de gestión educativa descentralizadas del sector educación, bajo responsabilidad del sector público, administradas directamente por este o por aquellas entidades que mantienen convenios de acuerdo con lo que señale la ley¹⁶⁷.

El diseño de la carrera magisterial es cerrado. El ingreso a la carrera se realiza por concurso en el primer nivel y en el área de docencia; sin embargo, a diferencia de otros sistemas tradicionales, el ascenso en los cinco niveles de la carrera pública magisterial no tiene como requisito principal la antigüedad en un nivel determinado¹⁶⁸, sino la evaluación del desempeño laboral del profesor. Las áreas de desempeño laboral a ser evaluadas se presentan en el Cuadro 23.

¹⁶⁶ DS 003-2008-ED.

Los profesores de educación superior no universitaria se rigen por la Ley del profesorado y su reglamento (DS 019-90) en todo lo que no se oponga al DS 039-85-ED.

¹⁶⁸ Ver artículos 34 y siguientes de la Ley 24029.

Áreas de Desempeño Laboral de la Carrera Pública Magisterial			
Gestión pedagógica	Gestión institucional	Investigación	
Funciones de enseñanza en el aula y actividades curriculares complementarias al interior de la institución educativa y en la comunidad, como los que realizan orientación y consejería estudiantil.	Ejercicio de dirección y subdirección, responsables de la planificación, supervisión, evaluación y conducción de la gestión institucional. Incluye también a especialistas de instancias de la gestión educativa descentralizada. Se puede ingresar desde el nivel II de la carrera.	Diseño y evaluación de proyectos de innovación, experimentación e investigación educativa. Estudios y análisis sistémicos de la pedagogía y experimentación de proyectos. Se puede ingresar desde el nivel II de la carrera.	

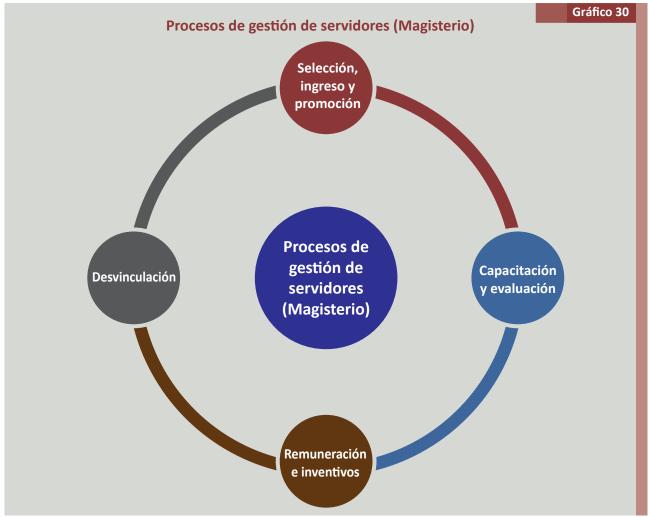
Los principios que, de acuerdo con la Ley, rigen la carrera pública magisterial son la calidad, equidad, pertinencia, solidaridad, responsabilidad, autonomía, interculturalidad, creatividad e innovación.

La jornada ordinaria de trabajo de los profesores es de treinta (30) horas cronológicas semanales, que comprenden horas de docencia de aula, preparación de clases, actividades extracurriculares complementarias, de

proyección social y de apoyo al desarrollo de la institución educativa. El profesional de la educación puede desempeñar más de un cargo por función docente, siempre y cuando no haya incompatibilidad horaria entre dependencias.

Los procesos de gestión de servidores en la carrera pública magisterial

La gestión de servidores bajo la carrera pública magisterial tiene cuatro procesos identificados, tal como se puede observar en el Gráfico 30.



Elaboración: SERVIR - GPGRH

a. Selección, ingreso a la carrera y promoción

Para el ingreso a la carrera, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Poseer título de profesor o licenciado en educación otorgado por una institución de formación docente acreditada en el país o en el exterior;
- Ser miembro del Colegio de Profesores del Perú;
- Gozar de buena salud, física y mental, que permita ejercer la docencia;

- No haber sido condenado ni estar incurso en proceso penal por delito doloso y
- No estar inhabilitado por destitución, despido o resolución judicial.

El ingreso a la carrera se realiza por el primer nivel de carrera siguiendo un proceso que tiene dos etapas (ver Cuadro 20). Para las áreas de gestión institucional y de investigación, la UGEL realiza directamente el concurso de acuerdo con las necesidades de las instituciones bajo su responsabilidad.

Cuadro 20

Etapas del Concurso Público para el Ingreso al Primer Nivel Magisterial

Etapa nacional

Etapa institucional

- Acreditación de las capacidades, conocimientos y características de la personalidad indispensables para el ejercicio de la docencia, a través de una prueba nacional por parte del Ministerio de Educación.
- Se realiza en la institución educativa o en las instancias de educación educativa descentralizada, según corresponda, entre quienes clasificaron en la primera etapa.
- Los criterios de evaluación son las competencias básicas de lectura y razonamiento matemático, conocimiento pedagógico y curricular, conocimientos de especialidad y características de compatibilidad psicológica.
- Se evalúa la capacidad didáctica del docente, conocimiento de la cultura y realidad local y regional, formación profesional, experiencia laboral y méritos.

Elaboración: SERVIR - GPGRH

La promoción se logra cada tres años por medio de un concurso público nacional para ascenso a cargo de la respectiva UGEL y distribuyendo las vacantes según niveles¹⁶⁹. Existe dos tipos de promoción o ascenso: (i) ascenso vertical (de un nivel a otro) y (ii) ascenso horizontal (de un área a otra dentro del mismo nivel).

Los requisitos para la promoción son los siguientes:

- Tiempo mínimo de permanencia en los niveles: tres años para el nivel I, cinco años para el nivel II, seis años para el nivel III y IV y hasta el momento del retiro de la carrera para el nivel V.
- Aprobar la evaluación de ascenso y desempeño.

Los criterios de evaluación para el ascenso son los siguientes:

- Esenciales: Formación (estudios de actualización, capacitación y perfeccionamiento), idoneidad profesional (acreditación de competencias específicas requeridas para el siguiente nivel), compromiso ético y calidad de desempeño.
- Complementarios: reconocimiento de méritos (cargos desempeñados, producción intelectual, distinciones o reconocimiento) y experiencia (tiempo de servicios en el sector público y/o privado).

Los puestos a concursar se distribuyen de la siguiente manera: nivel I 40%, nivel II 30%, nivel III 15%, nivel IV 10%, nivel V 5%.

b. Capacitación y evaluación

La capacitación se realiza por medio de un programa de formación y capacitación permanente, organizado y desarrollado por el Ministerio de Educación y que responde a las exigencias de aprendizaje y las necesidades reales de capacitación de los profesores. Todos los servidores tienen derecho a ser capacitados.

Además de los criterios de evaluación para el ascenso, se evalúa el desempeño del profesor según los logros obtenidos en función de su tarea pedagógica, grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades, dominio del currículo, innovación pedagógica y autoevaluación. Los indicadores e instrumentos

de evaluación del desempeño son elaborados por el Ministerio de Educación.

Existen dos tipos de evaluación:

- Las ordinarias cada tres años y
- Las extraordinarias para quienes desaprueban la evaluación de desempeño, la cual se realiza al año siguiente de la desaprobación y busca verificar la superación de las deficiencias encontradas en las evaluaciones ordinarias.

c. Remuneraciones e incentivos

La escala remunerativa de la carrera pública magisterial se determina por el gobierno nacional, de acuerdo con el nivel de carrera (ver Cuadro 21).

Niveles Remunerativos de la Carrera Magisterial			
Etapa nacional	Tiempo mínimo de permanencia	Remuneración	
Nivel I	3 años	Según escala única nacional	
Nivel II	5 años	Rem Nivel I + 15%	
Nivel III	6 años	Rem Nivel II + 30%	
Nivel IV	6 años	Rem Nivel III + 50%	
Nivel V	Hasta el momento del retiro	Rem Nivel IV + 100%	

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Los componentes de los ingresos de quienes pertenecen a la carrera pública magisterial se pueden apreciar en el Gráfico 31.

Componentes de los ingresos del magisterio

Gráfico 31

Remuneración Mensual

Remuneración Íntegra Mensual

Remuneración regular y permanente fijada a nivel nacional otorgada por el nivel magisterial al que pertenece

Asignaciones

Pueden ser permanentes o temporales

Remuneración total permanente

Monto que se fija en una escala única equivalente al 6.7% de la remuneración íntegra mensual de un profesor con jornada laboral de 30 horas

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Los conceptos por los cuales se otorga asignaciones temporales o permanentes se pueden apreciar en el Gráfico 32.

Adicionalmente, se reconoce el sobresaliente ejercicio de la función docente o directiva a través de menciones honoríficas, agradecimientos o comunicaciones mediante resolución directoral, viajes de estudio u otras acciones que determine la autoridad competente.

La carrera pública magisterial constituye un régimen que no solo exige un mayor grado

académico a los profesores en comparación con la Ley del profesorado, sino que premia y condiciona la permanencia de los profesores con buen desempeño. La carrera pública magisterial es no solo una apuesta por la profesionalización y la meritocracia, sino también una muestra de cómo una carrera puede ir transformándose de un sistema cerrado a uno mixto y de cómo los servidores públicos pueden aceptar voluntariamente pasar de un sistema a otro si los incentivos para dicho cambio son diseñados correctamente.

Gráfico 32

Conceptos de asignaciones temporales o permanentes

Asignaciones

Ejercicio de cargo directivo (Director)

15% de remuneración íntegra mensual si dirige IE con un turno de funcionamiento, 20% si tiene dos y 40% si tiene tres

Ejercicio de cargo directivo (Sindirector y otros)

Subdirector: 10% de su remuneración íntegra mensual Otros: 5% de su remuneración íntegra mensual

Trabajo en Instituciones Unidocentes

30% adicional a la remuneración íntegra mensual

Trabajo en Instituciones Multigrado

10% adicional a la remuneración íntegra mensual si lo hace en IE multigrado o polidocente ubicada en áreas calificadas como rurales o de frontera

Excelencia profesional

Programa especial del Ministerio de Educación. Asignación anual equivalente a una remuneración mensual de su nivel magisterial

Asesoría a profesores en período de inserción

10% de su remuneración mensual por un período de nueve meses lectivos

Desempeño destacado

Dos remuneraciones totales permanentes

Tiempo de servicios

Una remuneración íntegra al cumplir veinte (20) años de servicios la mujer y veinticinco (25) años de servicio el varón Dos remuneraciones íntegras al cumplir veinticinco (25) años de servicio la mujer y treinta (30) años de servicio el varón

Preparación de clases y evaluación

Una asignación mensual

Elaboración: SERVIR - GPGRH

El programa de incorporación gradual a la carrera pública magisterial para los profesores¹⁷⁰ ha establecido topes anuales, lo cual permite mantener bajo control los costos fiscales que resultan de la aplicación de la nueva escala remunerativa.

La incorporación de profesores a la carrera pública magisterial exige un concurso, lo cual asegura que la transferencia de un régimen a otro y la mejora

remunerativa que esta incorporación supone sean concedidas a los mejores, fomentándose, de esa manera, la meritocracia y promoviéndose el principio de capacidad, en lugar de la estabilidad laboral absoluta. El principio de meritocracia coincide con una tendencia global de los servicios civiles del mundo, que están relativizándose y alejándose de los sistemas weberianos para aproximarse a prácticas modernas de gestión de recursos humanos.

Establecido en la Ley 24029.

d. Desvinculación

Las causales de desvinculación son las siguientes:

- Renuncia, permite solicitar posteriormente su reingreso al mismo nivel del que salió;
- Destitución, prohíbe el reingreso a una entidad pública hasta luego de cinco años;
- Evaluación de desempeño, se produce cuando no aprueba la evaluación de desempeño en el mismo nivel magisterial en tres oportunidades;
- Límite de edad o jubilación y
- Fallecimiento.

2.4.4 La carrera de los docentes universitarios

La carrera de los docentes universitarios en el ámbito público y privado está regulada por la Ley universitaria¹⁷¹. Sin embargo, los temas relacionados con los niveles remunerativos contemplados en esa Ley solo son aplicados a los docentes de las universidades estatales. Los docentes universitarios del sector privado se rigen por sus normas internas, en virtud del principio de autonomía administrativa¹⁷².

Los principios inherentes a la docencia universitaria son la investigación, la enseñanza,

la capacitación permanente y la producción intelectual.

El diseño de la carrera de los docentes universitarios es un sistema mixto con tendencia a uno cerrado. La carrera divide a los docentes universitarios en tres grupos (ver Cuadro 22), pero no existe jerarquía entre ellos. Los tres grupos de docentes son:

- Profesores ordinarios, divididos en tres niveles: auxiliares, asociados y principales;
- Profesores extraordinarios, divididos en cuatro niveles: visitantes, investigadores, honorarios y eméritos y
- Profesores contratados, quienes prestan servicios a plazo determinado y en las condiciones que fija el respectivo contrato.

El ingreso al grupo de profesores ordinarios, el grupo de mayor estabilidad laboral, se realiza desde la categoría más baja, es decir, auxiliar. El ascenso de nivel tiene como requisito el cumplimiento de un número específico de años (criterio de antigüedad); sin embargo, es posible ingresar directamente al máximo nivel, profesor principal, si se cuenta con el grado académico de profesional y se hace constancia de, al menos, diez años de ejercicio profesional y reconocida labor de investigación científica.

Ley 23733 promulgada el 9 de diciembre de 1983, pero suspendida entre 1995 y 2000.

¹⁷² Ver artículo 1 de la Ley 23733.

Organización	de la Carrera de los Docentes	Cuadro 22
Grupo	Niveles	Criterio
Profesores ordinarios	Auxiliar (3 años)Asociado (5 años)Principal (7 años)	Antigüedad y grado académico
Profesores extraordinarios	VisitanteInvestigadorHonorarioEmérito	A criterio de cada entidad
Profesores contratados	Prestan servicios a plazo determinado y bajo condiciones predeterminadas	A criterio de cada entidad

Si se considera el régimen de dedicación a la universidad, los profesores ordinarios pueden ser:

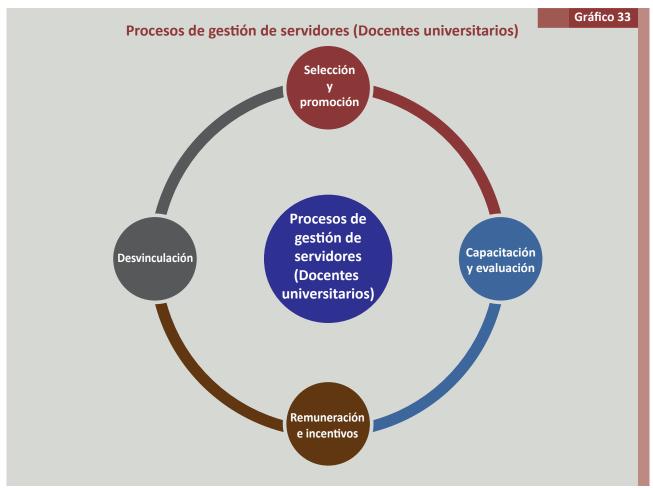
- Profesor a tiempo parcial, cuando dedica a las tareas académicas un tiempo menor a la jornada legal de trabajo;
- Profesor regular (a tiempo completo), cuando dedican su tiempo y actividad a las tareas académica y
- Profesor con dedicación exclusiva, cuando tienen como única actividad ordinaria remunerada la que presta a la universidad.

Los jefes de práctica no están incluidos dentro de la carrera docente porque se les considera,

conjuntamente con los ayudantes de cátedra o de laboratorio y otros, como formas de colaboración a los profesores universitarios. Sin embargo, una vez que los jefes de práctica obtienen la categoría de profesor auxiliar se les contabilizará para la carrera el número de años de ejercicio en esa categoría.

Los procesos de gestión de servidores en la carrera de los docentes universitarios

La gestión de servidores bajo la carrera pública del profesorado tiene cuatro procesos identificados, tal como se puede observar en el Gráfico 33.



a. Selección y promoción

Para la admisión a la carrera de docentes universitarios, la Ley universitaria asigna diferentes requisitos de acuerdo con el tipo de docencia. Mientras que los docentes ordinarios requieren acreditar el grado académico de Maestro, Doctor o título profesional, los docentes extraordinarios y los docentes contratados no tienen requisitos reglamentados por esa Ley, siendo estos determinados por los estatutos de la respectiva universidad.

El ingreso a la carrera en condición de profesor ordinario se logra mediante concurso público de méritos y prueba de capacidad del docente, de acuerdo con los criterios establecidos por cada entidad a propuesta de cada departamento académico respectivo y con la aprobación del Consejo Universitario.

Los profesores ordinarios tienen derecho a la promoción en la carrera docente¹⁷³, previa evaluación personal con participación del profesor. Los profesores principales son nombrados por un periodo de siete años, los asociados por cinco años y los auxiliares por tres años. Al vencimiento de estos periodos, pueden ser ratificados, promovidos o separados de la docencia por el Consejo Universitario previo proceso de evaluación interno. Para que un profesor auxiliar sea promovido a profesor

¹⁷³ Ver artículo 52 inciso a) de la Ley 23733.

asociado, se requiere que el primero tenga un desempeño de tres años dentro de la categoría de profesor auxiliar. Para que un profesor sea nombrado profesor principal, se requiere cinco años de labor docente en la categoría de profesor asociado, tener el grado de Maestro o Doctor y haber realizado trabajos de investigación correspondiente a la especialidad del caso.

Los criterios considerados para la promoción son: (i) el tiempo en la categoría, (ii) resultados de la evaluación de desempeño, (iii) conformidad de la facultad donde ejerce la docencia y (iv) aprobación del organismo representativo de la comunidad universitaria, el Consejo Universitario.

Los profesores son contratados por un plazo máximo de tres años, al término del cual tienen derecho a concursar para ingresar a la carrera docente en condición de profesores ordinarios. En caso de no efectuarse dicho concurso, el contrato puede ser renovado por una sola vez y por el mismo plazo máximo, previa evaluación del profesor.

b. Capacitación y evaluación

Lacapacitación permanente es un deber inherente a la docencia universitaria, es decir, los docentes universitarios tienen el deber de capacitarse en forma permanente, independientemente del grupo y nivel de carrera al que pertenezcan. Los docentes deben continuamente perfeccionar sus conocimientos, su capacidad docente y su labor intelectual creativa.

El sistema de evaluación es establecido por los estatutos de cada universidad, pero, en

todos los casos, ese sistema debe tomar en cuenta la calificación de la producción intelectual del docente a nivel universitario o extrauniversitario.

c. Remuneraciones e incentivos

De acuerdo con la Ley universitaria, las remuneraciones de los profesores de las universidades públicas se homologan con las remuneraciones correspondientes a los magistrados judiciales. También, establece que la remuneración de un profesor regular no puede ser inferior a la de un Juez de Primera Instancia.

Debido a dichas disposiciones, el Tribunal Constitucional ha reconocido que corresponde a los profesores principales a tiempo completo una remuneración igual a la de los vocales supremos del Poder Judicial¹⁷⁴. Cada universidad debe establecer los mecanismos de bonificación adicionales para los profesores a tiempo completo.

En cuanto a los incentivos, los profesores ordinarios tienen derecho al reconocimiento de cuatro años adicionales de abono al tiempo de servicios por concepto de formación académica cuando cumplen quince años de servicios, así como vacaciones pagadas de sesenta días. Estos criterios, al igual que los conceptos remunerativos, no aplican para las universidades privadas.

d. Desvinculación

La Ley universitaria identifica como mecanismo de desvinculación la figura de la separación. Sin embargo, dicha Ley no especifica si la separación es temporal o permanente, ni tampoco sus causas.

¹⁷⁴ El Tribunal Constitucional, en la acción interpuesta por la Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú y más de cinco mil ciudadanos (expediente 0023-2007), ha reconocido que corresponde a los profesores universitarios la remuneración por homologación, siendo necesario elaborar y emitir un nuevo cuadro de equivalencias que hasta la fecha no ha sido emitido. Cabe indicar que la remuneración de un vocal supremo del Poder Judicial es de 6,707 nuevos soles.

Vacíos en la Ley universitaria sobre desvinculación de docentes

A pesar que en la mencionada Ley existe una lista de deberes que debe cumplir el docente universitario, entre los que se encuentran no realizar actos de hostigamiento sexual o ejercer la docencia con independencia de toda actividad política partidaria, no especifica si incurrir en esas faltas es motivo de desvinculación.

2.4.5 La carrera diplomática

La carrera diplomática está regulada por la Ley 28091 de 2003. Es una carrera cerrada de siete niveles a la que solo acceden los peruanos por nacimiento egresados de la Academia Diplomática del Perú. Se ingresa previo concurso público de méritos y contando previamente con el nivel profesional de bachiller universitario.

Esta carrera consta de las siguientes categorías (de mayor a menor): embajador, ministro, ministro consejero, consejero, primer secretario, segundo secretario y tercer secretario. El ascenso y permanencia por categoría dependen de la antigüedad en el servicio en el exterior, naturaleza de las funciones asumidas, dominio de idiomas y capacitación.

El Ministerio de Relaciones Exteriores dirige la acción del servicio diplomático de la República, de conformidad con las directivas que recibe del Presidente de la República, siendo el Viceministro Secretario General de Relaciones Exteriores el Jefe del Servicio Diplomático.

2.4.6 La carrera judicial

La carrera judicial está regulada por la Ley 29277. Es una carrera cerrada de cuatro niveles a la que se ingresa en el primer nivel por concurso público de méritos a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura. Para el segundo y el tercer nivel, el acceso es abierto, reservándose el 30% de plazas para los jueces que pertenecen a la carrera, quienes acceden por ascenso.

Los cuatro niveles de carrera (de menor a mayor) son: jueces de paz letrados, jueces especializados o mixtos, jueces superiores y jueces supremos. El ascenso depende de la antigüedad y la capacitación especializada.

La formación y capacitación está a cargo de Academia de la Magistratura en todos los niveles. Es requisito para el ascenso la aprobación de los estudios especiales que requiera dicha academia. Por otro lado, cuentan con una evaluación de desempeño que se lleva a cabo para medir el rendimiento y mérito de los jueces, así como detectar las necesidades de capacitación. Además, se realiza una evaluación sobre la calidad de las resoluciones, celeridad, del rendimiento durante un periodo determinado, de la calidad en la gestión de procesos, en la organización del trabajo, de las publicaciones, del desarrollo profesional y una evaluación integral cada siete años desde la perspectiva de idoneidad del juez para ejercer.

2.4.7 Las carreras especiales de las fuerzas armadas

Las carreras especiales de las fuerzas armadas comprenden las carreras de la Marina, Ejército y Fuerza Aérea y se encuentran reguladas por la Ley 28359. El ingreso a ellas se realiza por estudios en las escuelas de formación de oficiales o por asimilación de los oficiales procedentes de universidades en condición de oficiales asimilados. Las escuelas de formación de oficiales de las fuerzas armadas otorgan el

grado académico de bachiller a nombre de la nación al término de su formación académica.

La clasificación de los oficiales de las fuerzas armadas se puede apreciar en el Cuadro 23.

El ascenso se establece por el número de años de servicio en cada grado. El grado militar conferido a los oficiales de las instituciones armadas tiene carácter vitalicio. Únicamente puede ser retirado por sentencia judicial consentida y ejecutoriada. Cada una de las instituciones armadas establece el escalafón que contiene el ordenamiento de los oficiales en estricto orden de antigüedad que a su situación corresponda.

	B) En atención a la natu	raleza de sus funciones:	C) En atamaián
A) En atención a su situación en el servicio:	B.1) Procedentes de Escuelas de Formación de las Instituciones Armadas:	B.2) Procedentes de universidades:	C) En atención a su condición en el servicio:
 En Situación de Actividad. En Situación de Disponibilidad. En Situación de Retiro. En Situación de Reserva. 	 EJÉRCITO: Oficiales de Armas Oficiales de Servicios MARINA DE GUERRA: Oficiales de Comando General Oficiales Especialistas Oficiales de Servicios FUERZA AÉREA: Oficiales de Armas, Comando y Combate Oficiales de Armas Especialistas 	 EJÉRCITO Oficiales de Servicios MARINA DE GUERRA Oficiales de Armas Especialistas y Oficiales de Servicios. FUERZA AÉREA Oficiales de Armas Especialistas y Oficiales de Servicios 	 Oficiales efectivos. Oficiales asimilados.

Elaboración: SERVIR - GPGRH

2.4.8 La carrera policial

La carrera policial está regulada por las Leyes 27238 y 28857. Es una carrera cerrada a la que se ingresa por concurso de méritos y solo para peruanos de nacimiento que cumplan los requisitos exigidos en el reglamento de régimen de instrucción, de acuerdo con las vacantes establecidas por el Ministerio del Interior a propuesta de la Dirección General de la Policía Nacional del Perú (PNP).

El personal de la PNP está comprendido en cuatro categorías:

- Oficiales policías: Personal de la Policía Nacional del Perú egresado de la Escuela de Oficiales y aquellos que ingresaron bajo la modalidad de acceso directo.
- Oficiales de servicios: Personal de la Policía Nacional del Perú con título profesional asimilado a la Policía Nacional del Perú.
- Suboficiales: Personal de la Policía Nacional del Perú egresado de las Escuelas de Suboficiales.
- Especialistas: Egresados de Institutos Superiores Tecnológicos, asimilados a la Policía Nacional del Perú de acuerdo con la convocatoria.

Estas cuatro categorías se subdividen en cuatro jerarquías cada una y un total de 30 grados. La formación de Oficiales y Suboficiales se encuentra a cargo de la Escuela de Oficiales de la Policía Nacional del Perú, como las Escuelas Técnico-Superiores de la PNP, respectivamente. La capacitación del personal policial dentro de la institución e realiza a través del Instituto de Altos Estudios Policiales, la Escuela Superior de Policía y la Escuela de Capacitación y Especialización Policial.

En cuanto al régimen de ascensos, solo el personal PNP que se encuentre en situación de actividad en los cuadros de asignación y organización es considerado en el proceso de ascenso. La Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú verifica que el personal de PNP cumpla con los requisitos de servicios exigidos para el ascenso al grado inmediato superior. Para tal efecto, publica las Listas de Rendimiento Profesional anualmente con la finalidad de facilitar los procesos de ascenso, nombramiento para el cargo y evaluación de su permanencia en la institución.

2.4.9 La carrera penitenciaria

La carrera penitenciaria está regulada por la Ley 29709 de 2011. Constituye un régimen cerrado que se estructura en tres áreas de desempeño laboral: seguridad penitenciaria, tratamiento penitenciario y administración penitenciaria, con dos grupos ocupacionales que son el superior y el técnico, distributivos en las tres áreas antes mencionadas. El Instituto Nacional Penitenciario es el responsable de planificar, conducir, monitorear y evaluar el proceso de ingreso a la carrera del servidor penitenciario.

Antesdesuincorporaciónalsistemapenitenciario, todos los servidores penitenciarios pasan obligatoriamente por el periodo de formación impartido por el Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios - CENECP. Para que un servidor público reciba la protección del régimen especial de carrera del servidor penitenciario, debe pasar satisfactoriamente un período de prueba de tres meses de servicio, contado a partir de la fecha del nombramiento, en su respectivo grupo ocupacional. Una vez que el postulante ha culminado de manera

satisfactoria el periodo de formación, ingresa a la carrera en condición de nombrado.

La evaluación de la carrera del servidor penitenciario comprende la evaluación para el ingreso, la evaluación del desempeño laboral y la evaluación para el ascenso. El ascenso en la carrera es al nivel jerárquico superior dentro de la carrera y no en el cargo. Para postular al ascenso, se requiere haber cumplido el tiempo real y efectivo de permanencia en el nivel previo, así como haber aprobado las evaluaciones de desempeño, previas a la evaluación de ascenso en la que participa. Las plazas vacantes para el ascenso son propuestas por la Unidad de Recursos Humanos del Instituto Nacional Penitenciario y aprobadas por el presidente de la institución. Son cubiertas previo concurso interno de méritos.

2.4.10 La carrera fiscal

La carrera fiscal es descrita de manera general por el artículo 158 de la Constitución Política de 1993. Se encuentra enmarcada dentro del Ministerio Público que es un organismo constitucionalmente autónomo y cuya máxima autoridad es el Fiscal de la Nación. La Ley Orgánica del Ministerio Público¹⁷⁵ estableció que es una carrera de régimen cerrado, donde los niveles son: Fiscal de la Nación (elegido por la junta de fiscales supremos), Fiscales Supremos, Fiscales Superiores y Fiscales Provinciales. Se

toma también en cuenta a los Fiscales Adjuntos y las Juntas de Fiscales. Las fiscalías se dividen por especialidades.

La selección y el nombramiento de fiscales están a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura – CNM – a través de concurso público de méritos. Según la Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura¹⁷⁶, la formación y capacitación es realizada por la Academia de la Magistratura – AMAG – en todos sus niveles. Para los ascensos, es necesario llevar el curso de ascenso en la Academia de la Magistratura, en un plazo de un año aproximadamente para, posteriormente, estar expedito para postular en los concursos públicos que convoca el Consejo Nacional de la Magistratura.

La Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura¹⁷⁷ establece que el Consejo Nacional de la Magistratura debe revisar cada siete años la actuación y calidad de los fiscales de todos los niveles para su ratificación. Por último, los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los miembros del Poder Judicial en la categoría respectiva y les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría¹⁷⁸.

¹⁷⁵ DLeg 052 de 1981 y modificado 2010.

¹⁷⁶ Ley 26335.

¹⁷⁷ Lev 26397.

¹⁷⁸ Art. 158º de la Constitución Política de 1993.

La Actual Reforma del Servicio Civil

I servicio civil a nivel mundial ha evolucionado de manera importante en los últimos años producto de varios factores, entre los que destacan¹⁷⁹: i) la crisis fiscal, que ha dado lugar a que los recursos sean manejados de una manera más exhaustiva, bajo los principios de eficiencia, eficacia, y economía; ii) la crisis de legitimidad de lo público ante la ciudadanía, producto de la percepción que el Estado no responde a las expectativas y necesidades de la población; iii) los cambios sociales en el mundo del trabajo, debido a las nuevas tecnologías y expectativas de los trabajadores de un ambiente laboral más motivador, dinámico y satisfactorio y iv) el desarrollo del gerencialismo, que introduce una visión de carácter más empresarial, orientada al rendimiento y a la productividad de los servicios. En este contexto, surge la necesidad de la puesta en valor de la gestión de los recursos humanos, entendiendo que en el sector público la productividad y efectividad de los servicios se realiza a través de las personas, lo que obliga a una evolución constante y más pluralista del servicio civil.

El Perú no ha sido ajeno a dicho contexto, razón por la cual llevó a cabo una serie de acciones

para reformar su servicio civil, pero sin obtener los resultados esperados. El presente capítulo describirá la actual reforma del servicio civil a partir de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil en 2008, las principales acciones desarrolladas por SERVIR en los últimos tres años y las acciones que se debe implementar en los próximos meses para reformar el servicio civil.

3.1 El Punto de Partida

El punto de partida de la actual reforma es la ausencia de una política de recursos humanos, que ha traído como consecuencia un servicio civil desestructurado y desordenado producto del desorden normativo en materia de gestión de recursos humanos en el Estado.

3.1.1 Ausencia de una política de gestión de recursos humanos

En décadas pasadas, hubo un crecimiento no planificado ni estructurado del servicio civil y se dictó normas desvinculadas entre sí, dando lugar a la coexistencia de regulaciones disímiles. Hoy en día, existen diferentes

¹⁷⁹ Echebarría (2004).

regímenes laborales en el sector público, que generan derechos y obligaciones particulares en función del régimen de contratación en que se encuentre el servidor. En general, existe más de 500 normas sobre el servicio civil, más de 102 escalas remunerativas en 82 entidades del Poder Ejecutivo, más de 400 reglas diferentes que regulan el pago a los servidores públicos y más de 198 conceptos de pago, entre remunerativos y no remunerativos¹⁸⁰.

Adicionalmente, existe una disparidad en el tratamiento de los procesos de gestión de recursos humanos (selección, capacitación, movilidad, desvinculación, evaluación, remuneración e incentivos) en función del régimen laboral al que pertenece el servidor. Por ejemplo, en la mayoría de las entidades del sector público, no se aplica los principios de mérito y desempeño para el ingreso, permanencia y retención en el servicio y no existe mecanismos de monitoreo de los procesos de selección ni el diseño de perfiles de puestos. La selección está basada en las características de la persona a ser elegida y no en las características del puesto. El sistema de compensaciones es inequitativo, existiendo brechas entre las distintas entidades del Estado y niveles de gobierno, así como también brechas con el sector privado debido al inadecuado control del sistema de incentivos monetarios y no monetarios. Adicionalmente, no existe una escala salarial única aplicable a todos los regímenes laborales.

Por otro lado, los procesos de capacitación no están vinculados con las necesidades de conocimiento y no existe una evaluación del impacto de las capacitaciones en la mejora organizacional. Del mismo modo, los procesos de evaluación no están vinculados necesariamente con el desempeño de los trabajadores, por lo que no son utilizados como base para el desarrollo de políticas de estímulos y permanencia que permitan el desarrollo y bienestar del servidor público. Como consecuencia, existe una alta discrecionalidad en la promoción vertical, debido a la ausencia de criterios objetivos para la elaboración de las líneas de carrera.

Hasta el año 2008¹⁸¹, no existía un ente rector del servicio civil en el Perú. La ausencia de una dirección coherente, entre otras cosas, ha dado lugar a intentos fallidos de reformas integrales del servicio civil como, por ejemplo, la vigencia de la Ley Marco del empleo público a pesar que se requería la aprobación de normas legales complementarias para que dicha Ley sea aplicada en su integridad o la aprobación de medidas específicas, tales como la posibilidad de que algunos organismos públicos se incorporen el régimen laboral privado bajo condiciones remunerativas incluso más atractivas que en el sector privado para mejorar el desempeño en algunas entidades clave del Estado. Todo ello ha dado como resultado un sistema complejo que ha distorsionado los subsistemas de gestión del empleo, gestión de rendimiento y gestión de la compensación.

3.1.2 El servicio civil peruano en cifras

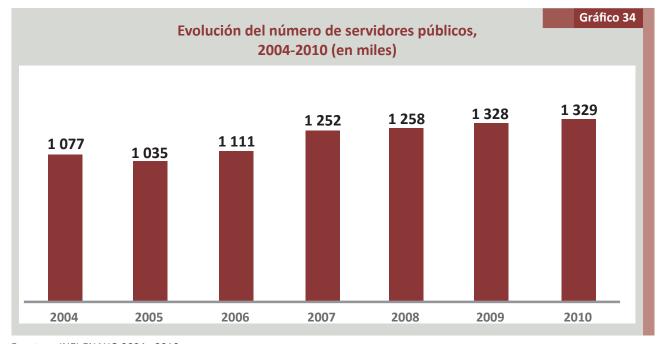
El contexto en el cual se desenvuelve el servicio civil es el siguiente. El Estado peruano emplea

¹⁸⁰ MEF – Módulo de gestión de recursos humanos.

¹⁸¹ Año de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

alrededor de 1 millón 300 mil servidores públicos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares 2010 del INEI. Del mismo modo, según el INEI, ingresan aproximadamente 42 mil personas a trabajar al Estado cada año

(ver Gráfico 34)¹⁸² a pesar de las normas de austeridad y sin una previsión de las necesidades de personal que responda a una política de Estado articulada con los planes nacionales o sectoriales.

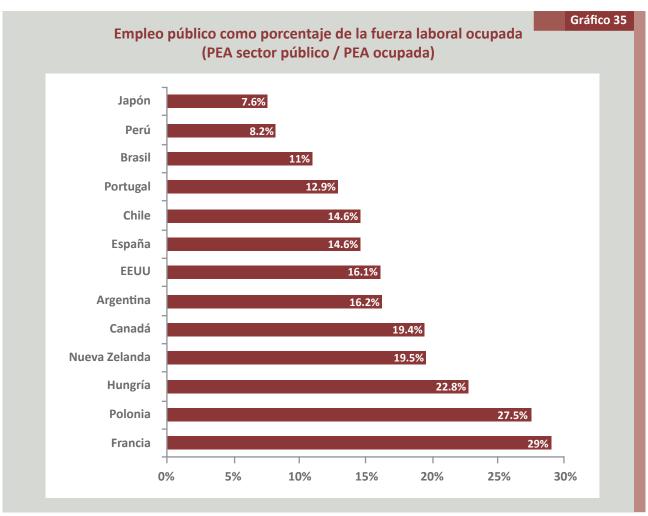


Fuente: INEI-ENAHO 2004 - 2010 Elaboración: SERVIR - GPGRH

El número de servidores públicos estimado representa el 8.9% de la población económicamente activa (PEA) ocupada peruana. El servicio civil peruano, como porcentaje de la fuerza laboral ocupada, es bajo en comparación con los porcentajes registrados

en otros países de la región y del mundo. Por ejemplo, mientras que en Chile y Argentina el empleo público representa el 14.6% y 16.2% de su población económicamente activa ocupada, respectivamente, en Francia representa el 29% (ver Gráfico 35).

A la fecha, el Estado cuenta con múltiples registros con información del personal que labora en el sector público; sin embargo, ninguno contiene información completa ni actualizada de los tres niveles de gobierno ni de todas las variables necesarias para la gestión de los recursos humanos.



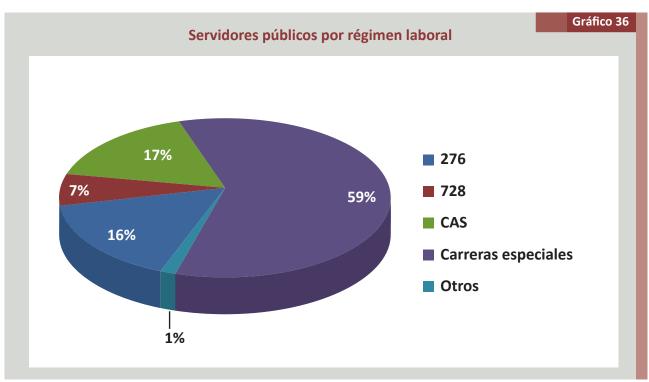
Nota: el sector público incluye todos los niveles de gobierno. Argentina solo considera 28 conglomerados urbanos. Incluyen fuerzas armadas: Japón, España, Francia, Portugal, Argentina, Chile y Perú. No incluyen fuerzas armadas: Brasil, Polonia, Canadá, Hungría, Nueva Zelanda y EEUU. Año de referencia: 2006, excepto Portugal (2007) y Brasil (2003).

Fuente: OIT (2011)

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Como se puede apreciar en el Gráfico 36, la mayoría de servidores se encuentra bajo las carreras especiales, seguida del régimen público administrativo y CAS. Actualmente, uno de cada cuatro servidores públicos trabaja bajo algún régimen temporal, siendo esta proporción mayor en funciones especializadas.

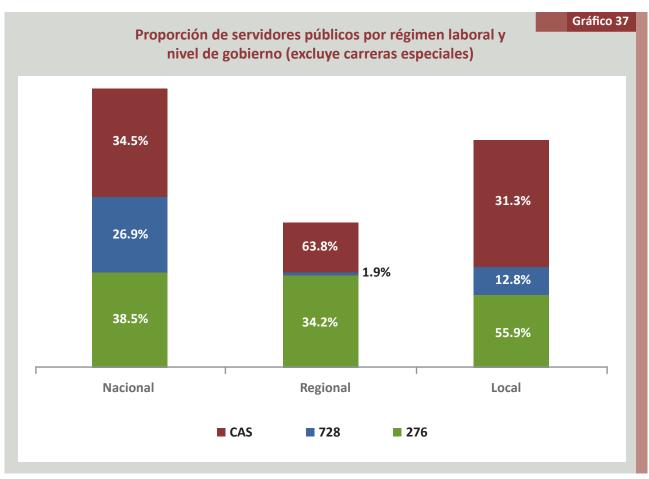
Alrededor de un tercio del total de la inversión pública es gestionado por locadores de servicios y personal del régimen especial CAS. Esta situación genera desorden en el servicio civil, pues el crecimiento del número de servidores públicos se estaría dando a raíz de los contratos temporales.



Fuente 1: MEF- Módulo de gestión de recursos humanos, 2011 Fuente 2 para Gobierno Local: INEI - Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU, 2010 Elaboración: SERVIR - GPGRH

Si solo se consideran los regímenes público administrativo, privado y CAS (ver Gráfico 37), se tiene que el 43% trabaja en el gobierno nacional, el 22% en el gobierno regional y el 35% en el gobierno local. Los trabajadores contratados bajo el régimen especial CAS se concentran en el gobierno local y gobierno nacional, siendo

mucho menor la proporción en el gobierno regional. En el caso del régimen laboral de la actividad privada, la mayoría de los servidores públicos trabajan en el gobierno nacional y en el caso del régimen laboral público administrativo, los servidores públicos se distribuyen en forma homogénea en los tres niveles de gobierno.

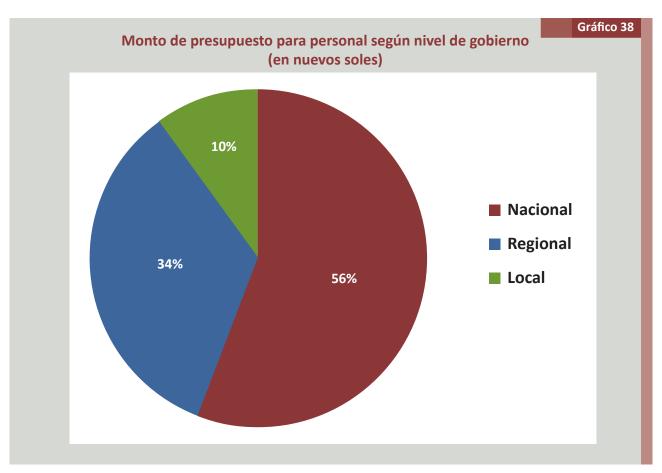


Fuente 1: MEF- Módulo de gestión de recursos humanos, 2011

Fuente 2 para Gobierno Local: INEI - Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU, 2010

Elaboración: SERVIR - GPGRH

La distribución de los servidores públicos por nivel de gobierno no se refleja en el monto del presupuesto destinado a financiar la planilla del Estado. El presupuesto público destinado al pago de planilla del personal del Estado se concentra en el gobierno nacional (56%), seguido del gobierno regional (34%) y del gobierno local, a donde se dirige el 10% de este presupuesto (ver Gráfico 38). Sin embargo, la mayoría de los servidores se concentran en el gobierno regional, pues el pago de planilla de las carreras especiales (a donde pertenecen los profesionales de educación y salud) depende de los gobiernos regionales.



Nota: Incluye personal y obligaciones sociales y CAS Fuente: MEF – SIAF Consulta amigable 29-feb-2012

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Cabe anotar que el gasto en personal al servicio del Estado representa alrededor del 27% del presupuesto del sector público (ver Gráfico 39). Durante el año 2011, se gastó en personal 14,600 millones de nuevos soles más que hace 10 años; sin embargo, estos incrementos son

inerciales y no están necesariamente asociados a mejor desempeño. Por otro lado, se destina alrededor de 300 millones de nuevos soles en capacitaciones para los servidores públicos, los cuales se gastan sin planificación operativa ni estratégica.



Fuente: MEF - SIAF Consulta Amigable 29-feb-2012

Elaboración: SERVIR - GPGRH

3.2 Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil

En el año 2007, con el objetivo de continuar con los intentos de reforma integral de la administración pública y con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, se le otorga al Poder Ejecutivo la facultad de legislar por un plazo de 180 días calendario en las siguientes materias¹⁸³:

- facilitación del comercio;
- mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa;
- modernización del Estado;
- mejora de la administración de justicia en materia comercial y contencioso administrativa;
- promoción de la inversión privada;
- impulso a la innovación tecnológica, la mejora de la calidad y el desarrollo de capacidades;

- promoción del empleo y de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- fortalecimiento institucional de la gestión ambiental y
- mejora de la competitividad de la producción agropecuaria.

Desde el 1 de enero al 28 de junio de 2008, el Poder Ejecutivo expidió 99 decretos legislativos, de los cuales 67 están vinculados con la mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional, simplificación administrativa y modernización del Estado. En paralelo a la delegación de facultades al Poder Ejecutivo, se aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo¹⁸⁴, la cual permitió:

- Completar la estructura legislativa necesaria para la implementación del proceso de descentralización;
- Aprobar en un segundo momento las leyes de organización y funciones de los ministerios, precisando las funciones exclusivas y compartidas con las otras entidades del Estado;

¹⁸³ Ley 29157.

¹⁸⁴ La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158 aprobada el 20 de Diciembre de 2007) deroga la Ley del Poder Ejecutivo (DLeg 560 promulgado el 25 de marzo de 1990) y la Ley sobre la organización y funciones de ministerios (Ley 27779 aprobada el 25 de julio de 2002).

- Reordenar las políticas y funciones sectoriales en los tres niveles de gobierno e
- Implementar reglas de juego comunes y claras en todas las entidades del Estado, que permitan un mayor orden y mejor funcionamiento de la administración pública.

Como parte de los decretos legislativos aprobados en el año 2008, se creó SERVIR¹⁸⁵ dándose inicio al actual proceso de reforma del servicio civil en el Perú. SERVIR es un organismo técnico especializado y entidad rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado encargado de establecer, desarrollar y ejecutar la política del Estado respecto del servicio civil. SERVIR deja sin efecto la creación del Consejo Superior del Empleo Público (COSEP) y, a diferencia de ese Consejo Superior, se trata a SERVIR como organismo autónomo en sus decisiones, en el que prima un fundamento técnico y en el que se concentran todas las decisiones en materia de gestión de recursos humanos de manera uniforme y a nivel nacional.

En su calidad de ente rector, SERVIR cuenta con las siguientes atribuciones¹⁸⁶:

- Normativa: Dicta normas técnicas y directivas de alcance nacional para el funcionamiento del sistema y emite opinión técnica vinculante en materia de recursos humanos.
- Supervisora: supervisa las oficinas de recursos humanos del Estado, coordinando acciones para fortalecerlas y dar seguimiento a su desempeño.

- Sancionadora: Posee atribución para sancionar a entidades públicas de los tres niveles de gobierno por incumplimiento de las obligaciones previstas en el sistema.
- Interventora: Puede intervenir oficinas de recursos humanos si detecta graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en concursos de selección conducidos por cada entidad.
- De resolución de controversias: A través del Tribunal del Servicio Civil, resuelve las controversias producidas al interior del servicio civil relacionadas con remuneraciones, ingreso, progreso, sanción y terminación de la carrera.

El máximo órgano de SERVIR es su Consejo Directivo, conformado por cinco miembros. Su independencia técnica está garantizada por un mecanismo de renovación de tres de ellos cada cuatro años y por la protección de sus cargos, salvo causales tipificadas positivamente o por incompatibilidades predefinidas en las normas pertinentes. El Consejo tiene como función aprobar las normas de carácter general y de alcance nacional, relacionadas con el desarrollo del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, así como aprobar la política general de la institución. La conformación del Consejo Directivo de SERVIR con miembros provenientes de diferentes entidades (sociedad civil, MEF y PCM) busca garantizar la cooperación y generar sinergias entre los sectores estratégicos para la implementación de la reforma del servicio civil.

SERVIR está organizada en cuatro gerencias de línea, tal como se puede apreciar en el Gráfico 40.

¹⁸⁵ Mediante el Decreto Supremo 1023.

¹⁸⁶ Ver el Capítulo II del Decreto Supremo 1023.

Gráfico 40 Gerencias de línea de SERVIR Gerencia de Gerencia de Gerencia de Desarrollo de Desarrollo Políticas de Institucional del Capacidades y Gestión de Gerencia de Rendimiento Sistema Recursos Desarrollo **Humanos** Implementar políticas Fortalecer y capacitar del Cuerpo de desarrollo de a las oficinas de de Gerentes capacidades y de Recursos Humanos, Formular las evaluación del supervisar su políticas nacionales **Públicos** desempeño en el funcionamiento y propuestas y apoyarlas marco de la gestión normativas • Conducir y gestionar del rendimiento del Sistema en la correcta el Cuerpo de Administrar el implementación Administrativo de Gerentes Públicos, Proceso Nacional de las políticas de Gestión de Recursos desde el diseño de Acreditación gestión de recursos Humanos de los procesos de de los programas humanos Proponer la política selección hasta su de formación Administrar el remunerativa en asignación a las profesional Registro Nacional coordinación con el entidades de destino Gestionar el de Sanciones, MEF sistema de becas Destituciones y Emitir opiniones y financiamiento Despido y el Registro técnicas en materias Nacional del Servicio en favor de los de su competencia servidores públicos Civil

Elaboración: SERVIR - GPGRH

El Tribunal del Servicio Civil (TSC) fue creado en 2008, permitiendo contar con un organismo técnico autónomo que interprete la legislación del servicio civil con criterios especializados, que permita establecer pautas comunes, predictibilidad y transparencia en la solución de conflictos. Desde el 14 de enero de 2010, el Tribunal del Servicio Civil es un órgano integrante de SERVIR, el cual tiene a su cargo la solución de las controversias individuales que se presenten entre las Entidades y las personas a su servicio 187.

En 2010, el servicio civil fue considerado como política nacional de cumplimiento obligatorio para las entidades del gobierno nacional, estableciéndose siete funciones centrales a ser desarrolladas de manera progresiva por SERVIR:188

- Planificación, formulación e implementación de políticas,
- Establecimiento de una política remunerativa,
- Establecimiento de sistemas de información requeridos para la rectoría del sistema (registro de servidores públicos),

De acuerdo con el DS 008-2010-PCM, publicado el 14 de Enero de 2010.

¹⁸⁸ A través del DS 086-2010-PCM, se incorporan la política nacional de servicio civil como política nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional.

- Fortalecimiento de las oficinas de recursos humanos,
- Desarrollo y gestión de políticas de formación y evaluación de sus resultados,
- Normar y gestionar el cuerpo de gerentes públicos y
- Dictar normas técnicas y supervisar los procesos de selección de recursos humanos que realicen las entidades públicas.

3.3 Acciones Desarrolladas por SERVIR

Son cuatro los aspectos más urgentes que fueron identificados para iniciar la reforma del servicio civil: (i) capacitación, (ii) rendimiento, (iii) profesionalización del cuerpo directivo y (iv) resolución de controversias. A continuación, se presenta las acciones que ha venido desarrollando SERVIR en sus primeros tres años de existencia.

Capacitación

En relación con la capacitación y evaluación del rendimiento, a SERVIR le corresponde la función de planificar, desarrollar, así como gestionar y evaluar la política de capacitación para el servicio civil¹⁸⁹. La finalidad de la capacitación y evaluación del rendimiento es lograr el desarrollo técnico de las personas al servicio del Estado, con el fin de satisfacer los requerimientos de los ciudadanos y el logro de los objetivos institucionales de la entidad a la que pertenece.

Las Normas de Capacitación y Rendimiento del Sector Público¹⁹⁰ y su reglamento¹⁹¹ regulan la capacitación y evaluación del rendimiento en el servicio civil, transversal a todos los regímenes

laborales. Estas estipulan que las entidades del Estado comprendidas bajo el sistema administrativo de gestión de recursos humanos deben elaborar y presentar a SERVIR sus planes de desarrollo de las personas al servicio del Estado (PDP). El PDP es una herramienta de gestión que permite a las entidades del Estado planificar y desarrollar mejor las acciones de capacitación y evaluación de sus servidores públicos. El documento contiene los objetivos, estrategias, metas e indicadores de capacitación, de acuerdo con los objetivos estratégicos de cada entidad. Para la elaboración de estos planes, cada entidad debe contar con un comité integrado por cuatro miembros: a) un representante de la Alta Dirección, b) un representante de la oficina de presupuesto, c) un representante de la oficina de Recursos Humanos y d) un representante del personal de la entidad elegido por ellos mismos. El reglamento detalla los contenidos mínimos del plan de desarrollo de las personas y su ciclo de desarrollo, así como que el financiamiento se hará con los recursos disponibles de la entidad. El PDP tiene una vigencia de 5 años y cada año las entidades deben presentar un cronograma detallado de la implementación de las acciones contempladas en este.

En marzo de 2011, se aprobó la directiva que regula la elaboración del Plan de desarrollo de las personas al servicio del Estado (PDP), que estandariza lineamientos y procedimientos para planificar la capacitación en las entidades públicas y que, además, vincula la capacitación a los resultados de las evaluaciones de las personas y a los demás instrumentos de gestión estratégica y operativa de las entidades.

¹⁸⁹ Artículo 4 del DLeg 1025 y su reglamento, el DS 009-2010-PCM.

 $^{^{190}\,}$ DLeg 1025 promulgado el 20 de junio de 2008.

¹⁹¹ DS 009-2010-PCM promulgado el 16 de enero de 2010.

Por otro lado, se ha brindado apoyo a las oficinas de recursos humanos, implementando 20 redes de oficinas de recursos humanos, nueve de ellas en gobiernos regionales y ha organizado encuentros de gestores en los tres niveles de gobierno con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y construcción de capacidades de gestión de recursos humanos dentro de las entidades públicas y difundir estos métodos en beneficio del ciudadano y de la dignidad del empleo público.

Complementariamente, se viene brindando acompañamiento en la gestión de las entidades públicas en la aplicación de las normas sobre servicio civil. Asimismo, con la finalidad de generar predictibilidad en el sistema, se viene publicando en el portal de SERVIR las opiniones legales que emite, para que estas sean de público conocimiento y permitan ir creando criterios orientadores entre los operadores del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

Se ha construido un modelo de acreditación de los programas de maestría en Asuntos Públicos y de certificación de programas especializados en sistemas administrativos, que otorgue un sello de calidad a quienes cumplan con estándares mínimos deseados. Así, el Estado fortalece su rol regulador y se preocupa por la provisión de capacitación en temas y regiones en las que no exista oferta suficiente de calidad.

Rendimiento

El nuevo marco normativo¹⁹² establece que la evaluación del desempeño es un proceso obligatorio, integral, sistemático, continuo y demostrable del conjunto de actividades, aptitudes y rendimiento del personal en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Asimismo, se define dos tipos de evaluación complementarias:

- La medición de competencias, que tiene como objetivo identificar la brecha entre competencias óptimas para el puesto y competencias actuales, con el fin de identificar las necesidades de capacitación y
- La medición del logro de metas, cuyo objetivo es medir los resultados, para identificar la contribución del personal en el éxito de las metas institucionales, así como conocer las áreas donde se requiere ajustes para mejorar el desempeño. Se pueden considerar factores de mérito individual y factores grupales.

Las evaluaciones deben hacerse con una periodicidad no menor a dos años y la calificación obtenida en dicha evaluación es determinante para la concesión de estímulos y el desarrollo de la línea de carrera. La calificación de las evaluaciones es de cuatro tipos:

- Rendimiento distinguido (no podrá ser otorgado a más del 10% del personal al servicio de la entidad);
- Buen rendimiento;
- Rendimiento sujeto a observación (no podrá exceder al 2% del personal al servicio de la entidad) e
- Ineficiencia comprobada (personal calificado como sujeto a observación en dos evaluaciones consecutivas y no podrá exceder al 2% del personal al servicio de la entidad).
 La calificación de ineficiencia comprobada conduce a la extinción del vínculo laboral.

Cabe anotar que las normas de capacitación y rendimiento aún están en proceso de implementación.

Se ha definido perfiles específicos por competencias, sobre todo, para cargos

¹⁹² DLeg 1025 y DS 009-2010-PCM.

transversales en el Estado, como aquellos asociados a los sistemas administrativos. Asimismo, perfiles tipo para todos los operadores del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)¹⁹³. El uso generalizado de estos perfiles para la selección de personal permitirá asegurar la idoneidad de los servidores encargados de estas tareas.

Se está realizando estudios, conjuntamente con el MEF, que permitan plantear los lineamientos para iniciar un proceso de reforma del sistema remunerativo, el que deberá implementarse de manera gradual por razones de responsabilidad fiscal y en función del avance en el desarrollo de instrumentos e institucionalidad en la definición de perfiles, selección, capacitación y evaluación del desempeño.

Se ha desarrollado evaluaciones de los operadores de los sistemas administrativos a través de Diagnósticos de Conocimientos desde finales del año 2009. A la fecha, se ha evaluado a servidores públicos en los sistemas administrativos de inversión y compras públicas de los tres niveles de gobierno, lo cual ha permitido reconocer capacidades, determinar quiénes necesitan capacitación e identificar los temas de las mismas. El desarrollo de evaluaciones contribuye a validar instrumentos modernos de evaluación de las personas, generar confianza en las evaluaciones de desempeño y diseñar estrategias de capacitación que mejoren los servicios al ciudadano y las condiciones laborales de los servidores públicos.

Profesionalización del cuerpo directivo

El cuerpo de gerentes públicos 194 se creó con el objetivo de incorporar al servicio civil a profesionales altamente capacitados, seleccionados en procesos competitivos y transparentes, para ser destinados a entidades de los tres niveles de gobierno en puestos de alta decisión ejecutiva en la administración pública en reemplazo del personal de confianza que normalmente cubre estos puestos. A SERVIR, le corresponde la función de normar y gestionar el cuerpo de gerentes públicos 195. Al respecto, en el año 2009, se estableció la escala remunerativa de los gerentes públicos 196 y, en el año 2010, se autorizó la asignación de gerentes públicos durante el año fiscal 2010 a diversas entidades del sector público¹⁹⁷.

De acuerdo con el marco legal, el cuerpo de gerentes públicos constituye un régimen laboral especial privativo del servicio civil y gestionado por SERVIR. Los contratos de los gerentes públicos son de naturaleza laboral por un periodo de tres años, mediante los cuales son asignados a entidades que así lo solicitan. Reciben una retribución de la entidad solicitante y un complemento remunerativo de SERVIR, de acuerdo con la política remunerativa de los gerentes públicos¹⁹⁸, según la cual se puede alcanzar una remuneración hasta un tope de 30% superior al de un Ministro de Estado¹⁹⁹. Para asegurar la eficacia de este modelo, la permanencia del gerente público depende del éxito en el logro de metas e indicadores concretos supervisados por SERVIR.

¹⁹³ En junio de 2011, se aprobó la Resolución de Presidencia Ejecutiva 068-2011-SERVIR/PE que aprueba los perfiles por competencia del Sistema Nacional de Inversión Pública.

¹⁹⁴ Mediante el Decreto Legislativo 1024 (21 de junio de 2008) y su reglamento, DS 030-2009-PCM (17 de mayo de 2009).

¹⁹⁵ De conformidad con lo dispuesto en el literal i) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1023.

¹⁹⁶ Mediante el DS 018-2009-PCM.

¹⁹⁷ Mediante el DS 066-2010-PCM, publicado el 28 de marzo de 2010.

¹⁹⁸ Aprobada por DS 108-2009-EF.

¹⁹⁹ La política remunerativa de los Gerentes Públicos tiene cinco (5) niveles que van desde 7,000 nuevos soles a 18,500 nuevos soles, para lo cual se toma en cuenta cuatro (4) factores: nivel jerárquico, responsabilidad, experiencia y nivel académico.

Durante los últimos años, ha habido significativos avances en materia de reforma del servicio civil. Así, el Banco Interamericano de Desarrollo reveló que el Perú duplicó el índice de desarrollo burocrático, que mide la calidad del servicio civil, debido, principalmente, a la creación de un ente rector y la profesionalización del segmento directivo del servicio civil con el cuerpo de gerentes públicos²⁰⁰.

Mediante el cuerpo de gerentes públicos, SERVIR ha probado el impacto positivo que puede tener en la gestión de una institución la incorporación de profesionales en el nivel directivo que cumplan con perfiles y competencias ad hoc para el puesto a realizar. El proceso de selección de Gerentes Públicos ha sido reconocido como una Buena Práctica Gubernamental, demostrando la capacidad del Estado de organizar procesos meritocráticos y transparentes que aseguren la captación de profesionales adecuados para cargos gerenciales.

Desde el año 2009, se ha realizado 5 convocatorias, se cuenta con un cuerpo de 179 Gerentes Públicos, de los cuales 139 están asignados en 30 entidades de los 3 niveles de gobierno (17 entidades del gobierno nacional, 9 de gobiernos regionales y 4 de gobiernos

locales), básicamente, en las áreas de apoyo y algunos para los órganos de línea.

Resolución de controversias

El Tribunal del Servicio Civil (TSC) fue creado en 2008, permitiendo contar con un organismo técnico autónomo que interprete la legislación del servicio civil con criterios especializados, que permita establecer pautas comunes, predictibilidad y transparencia en la solución de conflictos.

Desde el 14 de enero de 2010, el Tribunal del Servicio Civil, órgano integrante de SERVIR, tiene a su cargo la solución de las controversias individuales que se presenten entre las Entidades y las personas a su servicio²⁰¹. El Tribunal resuelve, en última instancia administrativa, los recursos de apelación exclusivamente sobre los siguientes temas: (i) acceso al servicio civil; (ii) pago de retribuciones; (iii) evaluación y progresión en la carrera; (iv) régimen disciplinario y (v) terminación de la relación de trabajo.

Entre enero y setiembre de 2011, el número de expedientes ingresados al Tribunal del Servicio Civil se duplicó, mientras que los casos resueltos aumentaron en cuatro veces, durante el mismo período (ver Gráfico 41).

²⁰⁰ lacoviello, M. (2011). Diagnóstico realizado en el 2010 que compara los resultados alcanzados por el Perú en el 2004.

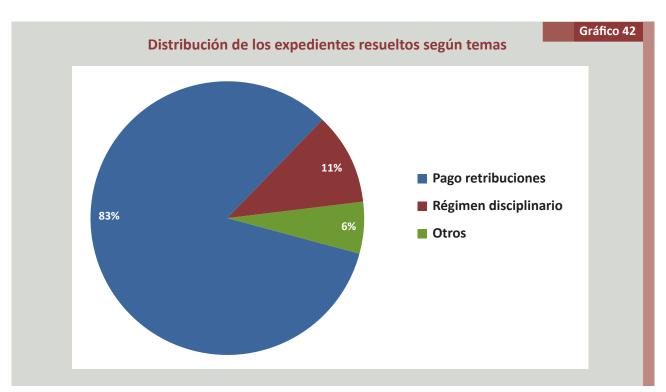
²⁰¹ De acuerdo con el DS 008-2010-PCM, publicado el 14 de Enero de 2010.



Fuente: SERVIR-TSC, Informe Estadístico 2012 – al 13 de abril 2012

Elaboración: SERVIR - GPGRH

De acuerdo con el Informe Estadístico 2011 - III Trimestre del Tribunal del Servicio Civil, los casos que se resuelven de manera recurrente son aquellos vinculados con el pago de retribuciones y régimen disciplinario (ver Gráfico 42).



1/ Incluye: (i) evaluación y progresión en la carrera; (ii) terminación de la relación de trabajo y (iii) acceso al servicio civil. Fuente: SERVIR-TSC, Informe Estadístico 2011 - cuarto trimestre

Elaboración: SERVIR - GPGRH

El TSC ha contribuido a descongestionar la carga procesal del Poder Judicial, lo que se evidencia en el hecho que, a diciembre de 2011, solo el 0.6% de sus resoluciones han sido impugnadas ante este último. Por otro lado, el TSC ha publicado en el portal de SERVIR más de 1,000 opiniones técnicas y más de 3,500 respuestas electrónicas que contribuyen a la coherencia de la gestión de los recursos humanos en el Estado.

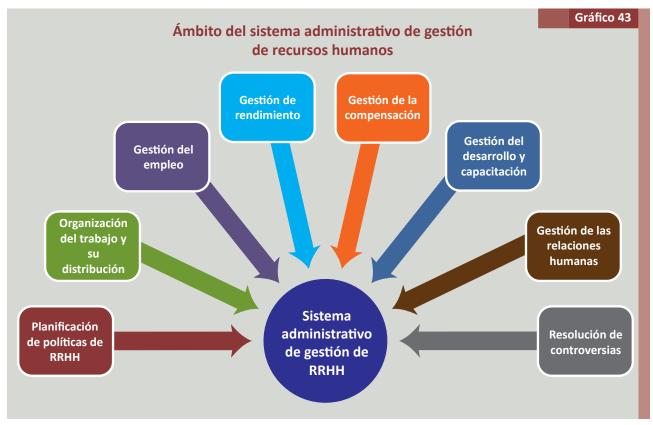
A la fecha, se ha emitido, más de 28,000 resoluciones que han generado jurisprudencia sobre diversos temas controvertidos en las materias de competencia del TSC. Las dos salas del TSC vienen resolviendo recursos de apelación contra actos emitidos por entidades del gobierno nacional. Se tiene previsto implementar progresivamente nuevas salas

para atender los casos de los gobiernos regionales y locales.

3.4 Acciones por Implementar para Reformar el Servicio Civil

Como se ha podido apreciar, ha habido avances en la reforma del servicio civil, pero aún falta mucho camino por recorrer. En este sentido, en la presente sección, se presentará las principales acciones que debe implementar SERVIR en los próximos meses para continuar con el proceso de reforma iniciado en el año 2008.

Estos retos se agruparán según el ámbito del sistema administrativo de gestión de recursos humanos establecido en el DLeg 1023 (ver Gráfico 43).



Fuente: DLeg 1023

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Los seis grandes temas que debe abarcar la reforma se pueden apreciar en el Gráfico 44.

Temas para la reforma del servicio civil

Gráfico 44

Ética, incompatibilidades y responsabilidades

Ser más efectivos en la lucha contra la corrupción, sin importar el vínculo y modalidad contratual de las personas vinculadas al Estado

Funcionarios y empleados de confianza Definir requisitos mínimos para la profesionalización de los funcionarios públicos y empleados de confianza y establece reglas claras para lograr una gestión transparente, eficaz, eficiente y orientada al ciudadano

Gestión del servicio civil Define las reglas del nuevo sistema de servicios civil, bajo los principios de orientación al ciudadano, meritocracia, transparencia, igualdad de oportunidades y eficiencia y eficacia para mejorar la administración pública y tener impacto en el bienestar de la ciudadanía

Grupo directivo

Establecer las reglas para la franja directiva, poniendo énfasis en el buen desempeño del sector público, teniendo como principio fundamental el mérito en el acceso y el cumplimiento de metas para su permanencia

Carrera del servicio civil

Homogenizar los derechos y deberes de los servidores públicos, priorizando el servicio al ciudadano y promoviendo la meritocracia, transparencia e igualdad de oportunidades en el acceso, progresión, gestión de la compensación y salida del servicio civil

Gestión de las compensaciones

Definir un sistema único, pero flexible para la gestión de las compensaciones para todos los servidores públicos. Manejar de manera ordenada y transparente el gasto en planilla y promover el bienestar del trabajador y la generación de incentivos para el logro de los objetivos

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Debido a la complejidad del servicio civil peruano, las limitaciones presupuestales existentes, el estado de desarrollo de los sistemas de información y la capacidad operativa de las entidades públicas, SERVIR ha establecido que

el proceso de diseño e implementación de los aspectos medulares de la reforma se realice de manera gradual²⁰². Esto supone, utilizando un criterio de eficiencia, priorizar los temas referidos a funcionarios y directivos públicos²⁰³, en la

²⁰² SERVIR (2009).

²⁰³ En la categoría de funcionario directivo, se agrupa a los servidores públicos designados por la autoridad competente (de manera regulada o libre) para desempeñar cargos de alto nivel en los poderes públicos y organismos con autonomía. Asimismo, integran este grupo los servidores públicos de carrera que desempeñan funciones de directivos superiores.

medida que constituyen un grupo clave para la implementación de la reforma. La posición que ocupan, así como su nivel de responsabilidad y acceso a la toma de decisiones los convierten en aliados necesarios para impulsar el proceso de reforma. Por otro lado, existe la necesidad de profesionalizar la carrera a nivel del grupo directivo, lo que exige concentrar políticas especiales de gestión de recursos humanos en la franja superior de los sistemas del servicio civil. Sobre la base de la priorización de temas, a continuación, se presenta las principales acciones por implementar para continuar con la reforma del servicio civil.

Planificación de políticas de recursos humanos

 Definición de un modelo de servicio civil e identificación de las carreras especiales. El modelo de servicio civil para la reforma parte de construir la estructura de la carrera general e identificar las carreras especiales que serán desarrolladas en ese marco. Por su parte, la construcción de estas carreras debe tomar en consideración incentivos positivos para que los servidores públicos opten voluntariamente por el cambio de modalidad contractual. Esto es indispensable, en la medida que el Artículo 62 de la Constitución Política garantiza la intangibilidad de los términos contractuales, principio que ha llevado al Tribunal Constitucional a sostener en reiteradas resoluciones que no es posible modificar por Ley el régimen laboral de un trabajador, salvo que cuente con su expresa aceptación.

- Aprobación de la política de remuneraciones a través de una adecuada coordinación con el MEF. De acuerdo con el marco legal²⁰⁴, SERVIR debe proponer la política remunerativa del servicio civil peruano, la misma que debe desarrollarse en el marco de los límites presupuestarios establecidos por ley en coordinación con el MEF. En ese sentido, el MEF es un actor decisivo en la aprobación de la propuesta de política remunerativa de SERVIR, así como en la etapa de implementación de la misma. mediante las disposiciones y autorizaciones presupuestarias establecidas en la Ley Anual de Presupuesto. De esta manera, el principal reto económico que debe enfrentar la reforma es el diseño y posterior implementación de un sistema remunerativo único, racionalizado y ordenado, que tome en cuenta a:
 - Los directivos públicos (que engloba los funcionarios públicos y directivos superiores de la LMEP), que normalmente se rigen por contratos flexibles;
 - Los servidores públicos que gozan de estabilidad laboral y
 - El personal que brinda servicios al Estado de manera temporal.

La escala única remunerativa deberá permitir la retribución de los servicios prestados por todos aquellos que se relacionen con el Estado, independientemente del vínculo laboral, contractual o estatutario que tengan. Asimismo, el sistema deberá ser simple, para un manejo ordenado y transparente del gasto en planilla que asegure el bienestar del trabajador y

²⁰⁴ Artículo 10 del DLeg 1023.

genere incentivos para el logro de los objetivos institucionales. De la mano, se requiere rigurosas estimaciones económicas respecto del impacto fiscal de cada propuesta presentada, puesto que es un hecho objetivo y demostrable que los intentos truncos de las reformas anteriores fracasaron al estimar sus implicancias económicas.

 Coordinación, consulta y difusión entre todos los actores relevantes. En la medida que el proceso de reforma del servicio civil constituye un proceso de largo plazo (10 años), se debe dar lugar a espacios de diálogo con los actores involucrados directamente en el funcionamiento del servicio civil y representantes de grupos de interés

Representantes de los

Servidores

relacionados con el tema (ver Cuadro 24). Esto buscará superar reformas de alcance únicamente formal o legalistas para garantizar implementaciones eficaces, teniendo especial cuidado en sortear los intereses de corto plazo inherentes a un escenario político de alta volatilidad, inestabilidad y fraccionamiento de los actores (parlamento, partidos políticos, sindicatos y gremios) para forjar compromisos de mediano y largo plazo. Asimismo, se está planteando un adecuado trabajo de coordinación, consulta y difusión entre todos los actores relevantes en el proceso de aprobación e implementación de la reforma como gobierno central y a los gobiernos regionales y locales para fortalecer la capacidad operativa del ente rector.

Cuadro 24

Entidad	Funciones que realiza				
Autoridad Nacional del Servicio Civil	Contribuir con la mejora de la administración del Estado mediante el fortalecimiento del servicio civil. Para ello, diseña y formula políticas de ordenamiento y coordinación del empleo público, supervisa y vigila el cumplimiento de las mismas a nivel nacional.				
PCM - Secretaría de Gestión Pública	Coordinar y dirigir el proceso de modernización del Estado por medio de la mejora del funcionamiento y organización del Estado, la promoción de la ética y transparencia en el sector público.				
MEF - Dirección General de Presupuesto Público	Aprobar las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, reajustes de las remuneraciones y bonificaciones, así como el Presupuesto Analítico del Personal.				
Oficinas de Recursos Humanos	Gestionar los recursos humanos de las entidades del Estado y apoyar como "socios estratégicos" la implementación de las políticas y lineamientos emitidos por SERVIR.				

de los servidores del Estado.

Resumen de Actores del Servicio Civil

Constituirse en plataforma de comunicación y negociación

Entidad	Funciones que realiza	
Congreso de la República	Legislar, que comprende el debatir y aprobar leyes, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el reglamento del Congreso.	
Tribunal Constitucional	Velar por la constitucionalidad de las leyes que se deriven del modelo de reforma del servicio civil, y responsable de los procesos constitucionales que se vinculen a la reforma y a los servidores del Estado.	
Poder Judicial	Resolver controversias sobre el servicio civil, como última instancia.	
Contraloría General de la República	Supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de deuda pública y de los actos de las instituciones. Tiene potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional de los funcionarios que cometan irregularidades en perjuicio del dinero o bienes del Estado, derivada de los informes de control emitidos por los órganos del sistema de control.	
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	Orientar el desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico y de gestión del gobierno, que dinamice en mayor grado un Estado eficiente y promotor del desarrollo económico sostenible.	
Sociedad Civil y organismos de la cooperación	Fomentar, principalmente los think-tanks, que la reforma del Estado sea a la vez un esfuerzo coherente y eficaz para combatir la corrupción y lograr una buena gestión pública.	

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Organización del trabajo y su distribución

 Establecimiento de criterios estandarizados para el diseño de puestos y definición de perfiles, así como de los procesos de selección. Si bien la LMEP establece una clasificación transversal de los servidores públicos en tres grupos ocupacionales, debe evaluarse la conveniencia de mantener dicha clasificación o modificar la misma. El reto es alcanzar una única clasificación de servidores públicos aplicable a todas las entidades públicas y tipos de carrera sin generar una confusión mayor. A pesar del desorden normativo producto de los diversos regímenes de contratación con los que cuenta la administración pública, actualmente, se ha dado los primeros pasos en el ordenamiento de los procesos de selección. Por ejemplo, se ha aprobado los instrumentos para la contratación de los servidores públicos

bajo el régimen CAS²⁰⁵ (convocatoria, contrato y régimen disciplinario) y está en proceso de aprobación de la Directiva para la selección de Directivos. El Artículo 40 de la Constitución Política de 1993 reconoce la existencia de una carrera administrativa y señala que, dentro de la misma, no están comprendidos los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. La diferenciación de los puestos directivos que forman parte de la carrera y aquellos que no deberá ser una de las primeras definiciones que apunten hacia la profesionalización del servicio civil peruano. Esto permitirá establecer la identificación de puestos directivos a los que se deberá ingresar por concurso de méritos. En cuanto a los documentos de gestión existentes, estos deberán tomar en cuenta las directrices generales para una adecuada descripción de puestos, lo que permitirá determinar el grado de especialización, así como los criterios necesarios para la definición de competencias básicas, es decir, los perfiles que debe cumplir el servidor público para realizar sus labores. Esto debería permitir que la evaluación del servidor público esté orientada no solo al cumplimiento formal de sus actividades, sino también a la idoneidad del servidor público respecto de las tareas que realiza en favor del ciudadano. Al respecto, considerando que el Manual de Organización y Funciones (MOF) es una herramienta que sirve para la gestión de los recursos humanos en el Estado, se ha establecido que SERVIR, como ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, será quien defina los procesos para la formulación, aprobación e implementación del MOF. En esta misma línea, se dictará los lineamientos necesarios para la elaboración de perfiles de puesto, con el objeto de asegurar la idoneidad en la selección y distribución de los servidores públicos.

Gestión del empleo

- Aplicación de los principios de mérito a la selección de personas para el servicio civil mediante procesos transparentes sobre la base de criterios objetivos. Esto aún no se ha podido garantizar debido a la falta de mecanismos de monitoreo efectivo, así como a la existencia de formas de contratación altamente discrecionales. En ese sentido, y aunque la legislación aprobada a partir de la presente década ha hecho hincapié en que toda contratación con el Estado requiere de concursos públicos de mérito, queda pendiente el diseño de los mecanismos de supervisión y transparencia que aseguren su cumplimiento.
- Desarrollo de incentivos para promover el uso de mecanismos de movilidad horizontal y movilidad geográfica. La creación del nuevo modelo de servicio civil deberá tener en cuenta el proceso de descentralización por el que atraviesa el país. En ese sentido, es necesario promover una política de Estado que incentive la descentralización de los recursos humanos bajo un sistema que atraiga a aquellas personas con mayores competencias de gestión a aquellas zonas que más lo necesitan y, así, se mejore la prestación de servicios al ciudadano en los tres niveles de gobierno. Para ello, es necesario considerar un tratamiento diferenciado para los gobiernos regionales y locales, tomando en cuenta la heterogeneidad existente en las entidades

²⁰⁵ Aprobado mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva 107-2011-SERVIR/PE.

que conforman el sector público. Esto permitirá cubrir las carencias de recursos humanos en determinadas zonas del país, a la vez de brindar oportunidades a los servidores públicos para mejorar su experticia profesional. La implementación del Registro de Personal del Servicio Civil permitirá un mejor aprovechamiento de las capacidades de los recursos humanos del sector público a través de los mecanismos de desplazamiento que, en su calidad de empleador, puede llevar adelante el Estado.

Establecimiento de causales de sanción y desvinculación del servicio civil aplicables a todos los servidores públicos. Esto tomará en consideración el puesto desempeñado y el principio de racionalidad entre la sanción impuesta y la falta cometida. La dispersión de la normatividad actual respecto de las faltas y las sanciones crea confusión y un alto grado de ineficiencia en su aplicación. Por ello, se desarrollará una norma que armonice y unifique la regulación existente y los procedimientos sancionadores, sin distinción alguna.

Gestión del rendimiento

 Establecimiento progresivo de una cultura de evaluación en el Estado. Esto medirá el cumplimiento de metas institucionales y de desempeño, articuladas con políticas de incentivos por el logro de las mismas. La falta de estándares de rendimiento en las instituciones públicas han impedido evaluaciones reales, objetivas y con criterios mínimos estandarizados, dando lugar a la falta de compromiso del servidor público con los objetivos de sus propias entidades. En 2008, el marco normativo sentó las bases para el uso de la medición de logros institucionales mediante criterios mínimos aplicables a las entidades del sector público para las cuales SERVIR tiene competencia²⁰⁶. En él, se estableció que la evaluación es una condición para el ascenso y para la desvinculación.

Gestión de la compensación

- Reordenamiento del sistema único de remuneraciones y diseño de mecanismos que aseguren que a quienes desempeñen funciones similares reciban pagos iguales. De acuerdo con la complejidad y relevancia de sus funciones en relación con las políticas de Estado, se está diseñando un sistema único de remuneraciones transversal a todo el servicio civil que, además, tome en cuenta una división entre funcionarios públicos (cargos directivos) y grupo de profesionales²⁰⁷. Este sistema, además, tomará en consideración la tendencia hacia la flexibilización del servicio civil²⁰⁸ y el pago de compensaciones por buen desempeño.
- Ofrecimiento de salarios competitivos en el sector público respecto del sector privado.
 Lograr un servicio civil ordenado también implica establecer una estrategia de compensación que brinde la oportunidad de acceder a salarios más competitivos

Decreto Legislativo 1025 (Decreto Legislativo que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público).

²⁰⁷ A la que debe agregarse la división entre funcionarios públicos directivos 'profesionalizados' y cargos públicos de naturaleza política.

²⁰⁸ La evolución de los sistemas remunerativos para el sector público en los países de la OCDE ha estado tendiendo a la flexibilización de los mismos y de las estructuras escalonadas en grupos ocupacionales con diseños menos automáticos en incrementos salariales por tiempo de trabajo en el servicio civil (OCDE, 2008).

respecto del mercado laboral. Las decisiones relativas a la administración de las remuneraciones será de una importancia crucial en la primera etapa de la reforma.

Gestión del desarrollo

Construcción de una reforma del servicio civil que otorgue prestigio a la función pública. Así se preservará a los mejores empleados públicos y se mantendrá movilidad externa entre el sector privado y público. Se requiere de una revalorización del servicio civil destacando su importancia en el proceso de modernización del Estado y en la vocación de servicio a la ciudadanía. Además, es indispensable

- la implementación de políticas serias y eficaces de transparencia y rendición de cuentas (accountability) horizontal.
- Conversión de la administración pública un espacio atractivo y competitivo dentro del mercado laboral. En este sentido, la capacitación se enfocará en mejorar las oportunidades de los servidores públicos y responder a las necesidades de las entidades del Estado. Por otro lado, las políticas de promoción y de carrera deberán incorporar incentivos para que los servidores civiles competentes permanezcan en la administración pública, así como atraer a profesionales capaces del sector privado.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. Implementación de Acuerdos Comerciales Preferenciales en América Latina. Washington, DC: BID, 2010.

Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la Situación del Personal de la Administración Pública Central, 2001. *Informe final*. Lima, Perú: Autor.

Congreso de la República - Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, 2008. Informe sobre la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Lima, Perú.

Cortázar, J.C., 2002. La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990–97). Conflicto y Estrategias Divergentes en la Elaboración de Políticas de Gestión Pública. Documento de Trabajo elaborado para el Diálogo Regional de Política. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cortázar, J.C., 2003. Evaluación del Sistema de Servicio Civil en el Perú. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cortázar, J.C., 2008. Servicio Civil en el Perú, oportunidades para una reforma. *Nueva Gerencia Pública* 1(4).

Dussauge, M., 2005. ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. *Revista Servicio Profesional de Carrera* (3).

Echebarría, K., 2004. La Reforma del Servicio Civil: Tendencias y Desafíos. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (46-47).

Echebarría, K. & J. C. Cortázar, 2006. Public Administration and Public Employment Reform in Latin America. En E. Lora, ed. *The State of State Reform in Latin America*. World Bank Publications.

Eguiguren, F., 2010. Análisis de la Conformidad Constitucional del Uso de Facultades Legislativas Otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo Mediante la Ley 29157. Lima, Perú: Oxfam América.

Hammergen, L., 2002. Perú: *a History of Public Sector Development* (1996-2000). Mimeo.

lacoviello, M., 2011. *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Perú*.

Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC: BID.

lacoviello, M. & Zuvanic, L., 2006. Síntesis del Diagnóstico. Caso Perú. En K. Echebarría, ed. *Informe Sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*. Washington, DC: BID.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2004-2010. *Encuesta Nacional de Hogares*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2010. *Registro Nacional de Municipalidades*.

Longo, F., 2004. Mérito y Flexiblidad. La Gestión de las Personas en las Organizaciones del Sector Público. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica.

Ministerio de Economía y Finanzas, 2011. *Módulo de Gestión de Recursos Humanos*.

Ministerio de Salud, 2009. *Carrera Sanitaria en el Perú*. Serie Bibliográfica Recursos Humanos en Salud N° 8. Lima, Perú: MINSA.

Mostajo, R., 2002. *El Sistema Presupuestario en el Perú*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Naím, M., 1995. Latin America's Journey to the Market from Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy. San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies.

OECD, 2008. *The State of the Public Service*. París, Francia: OECD publishing.

Organización Internacional del Trabajo, 2011. *Estadísticas por temas*. Recuperado de http://laborsta.ilo.org

Pereira, R., 2006. *Nueva Ley Marco del Empleo Público y la Problemática de la Contratación de Personal en el Estado*. Lima, Perú: Universidad de Lima.

http://www.chehadeabogados.com/pdfs/ Ley_Marco_y_Carrera_Pública.pdf Prada, F., s/a. Procesos de Reforma del Estado en el Perú en los últimos 15 años.

Presidencia del Consejo de Ministros, 2004. Exposición Motivos y Análisis Costo Beneficio del Proyecto de Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público. Lima, Perú: PCM.

Sánchez, F., 2003. *Acuerdo Nacional y Gestión Presupuestal en el Perú*. Serie Gestión Pública 43. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Servat, R.J., 2006. *Nueva Ley Marco del Empleo Público y la Problemática de la contratación de personal en el Estado*. Lima, Perú: Universidad de Lima.

Ugarte, M., 2000. La Reforma del Estado: Alcances y Perspectivas. En R. Abusada et al, eds. *La Reforma Incompleta. Rescatando los Noventa*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.

Ugarte, M., 2011. Los Intentos de Reforma del Servicio Civil en el Perú: de la Práctica a la Teoría. En: Instituto del Perú, *Desafíos y alternativas para mejorar el servicio civil en el Perú*. Lima, Perú marzo 2011.

USAID, 2005. En el Camino de la Reforma del Empleo Público. Lima, Perú: Congreso de la República y Programa Pro-Descentralización USAID.

Consultorías

Cieza, N., 2010. *Análisis de las Remuneraciones de las personas que prestan servicios al Estado peruano*. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

Governa, 2010. Consultoría para la Elaboración de Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos de la Administración Pública. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR, 2010.

Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE, 2010. *Consultoría para el Estudio de Prácticas de Gestión de Recursos Humanos en Entidades Públicas*. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

Ministerio de Economía y Finanzas, 2011. Estudio del Sistema de Remuneraciones en el Sector Público del Perú. Lima, Perú: MEF.

Puga, Y., 2010a. Análisis de Escalas de Ingresos en el Poder Ejecutivo y los Organismos Constitucionalmente Autónomos. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

Puga, Y., 2010b. Análisis de Ingresos del Personal Bajo la Modalidad de Contratos Administrativos de Servicios – CAS. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

Puga, Y., 2010c. Análisis del Régimen Laboral Privado y la Contratación Administrativa de Servicios en el Estado. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR. Puga, Y., 2010d. *Análisis de la Evolución Histórica del Servicio Civil Peruano*. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

Sánchez, F., 2003. *Acuerdo Nacional y Gestión Presupuestal en el Perú*. Serie Gestión Pública 43. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Santivañez, G., 2010a. *Análisis del Régimen de Carrera Pública 276 y Carreras Especiales en el Estado*. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

Santivañez, G., 2010b. Estudio de Ingresos Remunerativos aplicables a la Carrera Pública. Informe de Consultoría. Lima, Perú: SERVIR.

SERVIR, 2009. Plan de Implementación de Mediano Plazo, 2009. Aprobado por Resolución de Presidencia N° 079-2009-PE/ ANSC. Lima, Perú: SERVIR.

SERVIR, 2010. *Diagnóstico de Capacidades* para las Personas al Servicio de los Sistemas Administrativos. Lima, Perú: SERVIR.

SERVIR, 2011. Mejorando la Calidad del Servicio Civil. Avances y Desafíos del Proceso de Reforma del Servicio Civil. Lima, Perú: SERVIR.

Marco Legal

- Constitución Política del Perú 1979 derogada
- 2. Constitución Política del Perú 1993
- Ley 4916: Ley del empleo particular derogado por el DLeg 728
- 4. Ley 23536: Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud; y su reglamento
- 5. Ley 23733: Ley universitaria
- 6. Ley 24029: Ley del profesorado
- 7. Ley 25187: Delegan al poder ejecutivo facultades
- 8. Ley 25388: Ley de endeudamiento para el sector público para 1991
- 9. Ley 26404: Ley de presupuesto del sector público para el año 1995
- Ley 26507: Declaran en disolución al Instituto Nacional de Administración Pública
- 11. Ley 26335: Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura

- 12. Ley 26397: Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura
- 13. Ley 26553: Ley de presupuesto del sector público para el año 1996
- 14. Ley 26771: Establecen prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público, en casos de parentesco
- Ley 27170: Ley del fondo nacional de financiamiento de la actividad empresarial del Estado
- Ley 27238: Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú
- 17. Ley 27452: Ley que dispone la creación de la Comisión Especial encargada de la revisión de los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sometidas a procesos de promoción de la inversión privada
- 18. Ley 27487: Ley que deroga el Decreto Ley 26093 y autoriza la conformación de comisiones encargadas de revisar los ceses colectivos en el sector público

- 19. Ley 27588: Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual
- 20. Ley 27658: Ley Marco de modernización de la gestión del Estado
- 21. Ley 27783: Ley de bases de la descentralización
- 22. Ley 27803: Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las Leyes 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos locales
- 23. Ley 27815: Ley del código de ética de la función pública
- 24. Ley 27867: Ley Orgánica de gobiernos regionales
- 25. Ley 27972: Ley Orgánica de municipalidades
- 26. Ley 28024: Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública
- 27. Ley 28091: Ley del servicio diplomático de la República
- 28. Ley 28175: Ley Marco del empleo público
- 29. Ley 28359: Ley de situación militar de los oficiales de las fuerzas armadas
- 30. Ley 28411: Ley General del sistema nacional de presupuesto

- 31. Ley 28561: Ley que regula el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud
- 32. Ley 28857: Ley de régimen de personal de la Policía Nacional del Perú
- 33. Ley 29062: Ley que modifica la Ley del profesorado en lo referido a la carrera pública magisterial
- 34. Ley 29158: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- 35. Ley 29277: Ley de la carrera judicial
- 36. Ley 29465: Ley de presupuesto del sector público para el año 2010
- 37. Ley 29709: Ley de la carrera especial pública penitenciaria
- 38. Ley 29753: Ley que autoriza la conclusión del proceso de nombramiento del personal contratado del sector público y precisa los alcances de los lineamientos establecidos en el Decreto Supremo 111-2010-PCM, aprueba lineamientos para nombramiento de personal contratado
- 39. Ley 29849: Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales
- 40. Decreto Ley 22404: Ley general de remuneraciones
- 41. Decreto Ley 25650: Crean el Fondo de Apoyo Gerencial al sector público
- 42. Decreto Ley 25986: Aprueban la Ley de presupuesto del gobierno central

- 43. Decreto Ley 26093: Disponen que los titulares de los Ministerios y de las Instituciones Públicas Descentralizadas deberán cumplir con efectuar semestralmente programas de evaluación de personal derogado por la Ley 27487
- 44. Decreto Legislativo 11377: Estatuto y escalafón del servicio civil derogado por el Decreto Legislativo 276
- 45. Decreto Legislativo 052: Ley Orgánica del Ministerio Público
- 46. Decreto Legislativo 276: Ley de bases de la carrera administrativa y su reglamento
- 47. Decreto Legislativo 560: Ley del poder ejecutivo
- 48. Decreto Legislativo 728: Ley de fomento del empleo
- 49. Decreto Legislativo 1023: Crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos
- 50. Decreto Legislativo 1024: Crea y regula el cuerpo de gerentes públicos
- 51. Decreto Legislativo 1025: Aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público
- 52. Decreto Legislativo 1026: Establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral
- 53. Decreto Legislativo 1057: Régimen especial de contratación administrativa de servicios

- 54. Decreto Supremo 057-86-PCM:
 Establece la etapa inicial del proceso
 gradual de aplicación del sistema único
 de remuneraciones, bonificaciones,
 beneficios y pensiones para funcionarios y
 servidores de la administración pública
- 55. Decreto Supremo 005-90-PCM: Reglamento de la carrera administrativa
- 56. Decreto Supremo 004-91-PCM: Declaran en estado de reorganización a todas las entidades públicas, comprendidas en el gobierno central, gobiernos regionales, instituciones públicas descentralizadas, corporaciones de desarrollo y proyectos especiales
- 57. Decreto Supremo 051-91-PCM: Establece las normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado en el marco del proceso de homologación, carrera pública y sistema único de remuneraciones y bonificaciones
- 58. Decreto Supremo 067-92-EF: Precisan los mecanismos para la utilización de los recursos del fondo de asistencia y estímulo
- 59. Decreto Supremo 025-93-PCM: Amplían ámbito de aplicación del beneficio establecido en el DS 067-92-EF a los trabajadores del sector público en cuyos organismos se haya culminado el proceso de reorganización

- 60. Decreto Supremo 059-96-PCM: Texto único ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos
- 61. Decreto Supremo 004-2001-TR:
 Constituyen Comisión Multisectorial
 encargada de estudiar y elaborar un
 informe sobre la situación del personal de
 la administración pública central
- 62. Decreto Supremo 110-2001-EF: Precisan que incentivos y/o entregas, programas o actividades de bienestar aprobados en el marco del DS 005-90-PCM no tienen naturaleza remunerativa
- 63. Decreto Supremo 170-2001-EF: Precisan que incentivos, entregas, programas o actividades de bienestar otorgados por el CAFAE están comprendidos en el DS 122-94-EF
- 64. Decreto Supremo 033-2005-PCM:

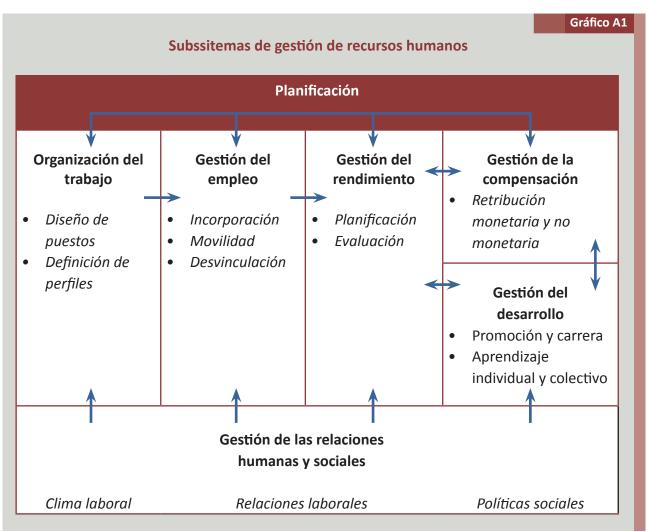
 Aprueba reglamento de la Ley del código de ética de la función pública

- 65. Decreto Supremo 075-2008-PCM: Reglamento del Decreto Legislativo 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios
- 66. Decreto Supremo 030-2009-PCM:
 Aprueba el reglamento del régimen
 laboral de los gerentes públicos creado
 por el Decreto Legislativo 1024
- 67. Decreto Supremo 008-2010-PCM:
 Aprueba el reglamento del Tribunal del
 Servicio Civil
- 68. Decreto Supremo 009-2010-PCM:
 Aprueban el reglamento del Decreto
 Legislativo 1025 sobre normas de
 capacitación y rendimiento para el sector
 público
- 69. Decreto Supremo 065-2011-PCM: Decreto Supremo que establece modificaciones al reglamento del régimen de contratación administrativa de servicios
- 70. Decreto Supremo 004-2012-SA: Aprueban reglamento de la Ley 28561, Ley que regula el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud

Anexo 1

Los Subsistemas de Gestión de Recursos Humanos

De acuerdo con el modelo integrado de gestión de recursos humanos desarrollado por Francisco Longo, este se despliega en diferentes componentes que operan como subsistemas y aparecen conectados e interrelacionados entre sí (Longo, 2004).



Fuente: Longo (2004)

Los subsistemas que se identifican son 7:

- Planificación de los Recursos Humanos: subsistema transversal que es el espacio para el diseño de las políticas de gestión de los recursos humanos, sobre la base de consideraciones cuantitativas y cualitativas, a corto, mediano y largo plazo.
- 2. Organización del Trabajo: permite definir las características y condiciones de ejercicio de tareas, así como la idoneidad de las personas a realizar dichas tareas. Incluye diseño de los puestos y definición de perfiles.
- Gestión del Empleo: abarca las políticas y prácticas de reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación del personal.
- **4. Gestión del Rendimiento:** relacionada con la evaluación del personal para relacionarlo

- con el cumplimiento de los objetivos y prioridades de la organización y a la obtención de información valiosa para la toma de decisiones de recursos humanos.
- **5. Gestión de la Compensación: s**e ocupa del diseño y gestión de las retribuciones monetarias y no monetarias –incluyendo salarios.
- **6. Gestión del Desarrollo:** relacionado con el crecimiento profesional de las personas e incluye los temas de promoción, carrera y capacitaciones.
- 7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales: subsistema transversal relacionado a la dimensión colectiva de las políticas y prácticas de personal. Abarca el clima laboral, gestión de las relaciones sociales y gestión de las políticas sociales.

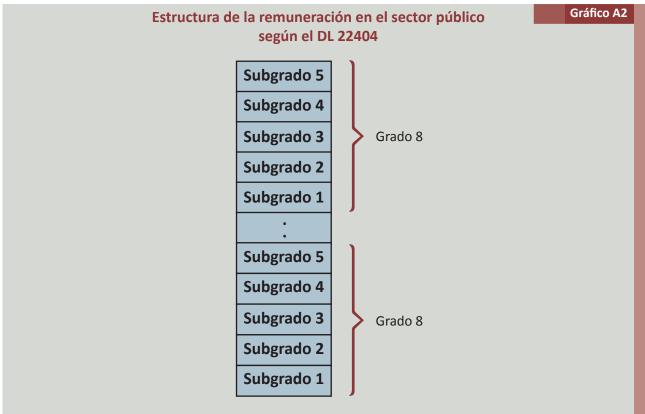
Anexo 2

Componentes de la Remuneración y Estructura Remunerativa en el Sector Público según Decreto Ley 22404

Componentes de la Remuneración en el Sector Público según Decreto Ley 22404 Cuadro A					
Componentes de la Remuneración	Conceptos				
Remuneración Básica	Compensación principal y nivel remunerativo fundamental				
Remuneración complementaria del trabajador	Bonificaciones: personal, familiar, por promoción, por retardo en el ascenso y transitoria pensionable				
Remuneración complementaria del cargo	Por responsabilidad directiva, por trabajo altamente especializado, por asesoría, por estrategia de desarrollo regional				
Remuneración Especial	CTS, por enseñanza, por horas extraordinarias, por servicio exterior de la República, por condiciones de trabajo, por función contralora, por riesgo de vida, gratificaciones, directorio, propina y reenganche				
Remuneración del empleado eventual	Para personal contratado o eventual				

Fuente: DL 22404

Elaboración: SERVIR - GPGRH



Fuente: DL 22404

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Anexo 3

Resumen de las Cuatro Últimas Reformas del Servicio Civil Peruano (1990 - 2008)

Reformas	Contextos	Objetivos	Acciones	Resultados
Primer intento de reformas (1990-1992)	Fracaso de políticas económicas e inicio de medidas de reajuste económico y fiscal. Concentración del poder en el Ejecutivo	Redefinir el papel del Estado, del aparato administrativo, flexibilizar el empleo público y modernizar áreas clave para las políticas económicas del país.	Despidos masivos (105 mil personas cesadas), compra de renuncias y cierre del ingreso a la carrera administrativa. Uso masivo de contratos por servicios no personales. Ingreso del régimen laboral de la actividad privada. Atención en un conjunto de instituciones clave del nuevo modelo económico ("islas de modernidad").	Diversidad de normas sobre acceso y permanencia en el sector público. Ausencia (desarticulación) de políticas de incentivos al desempeño. Fuga de talentos.
Segundo intento de reformas (1995-1997)	Pacificación nacional y estabilidad económica	Reorganizar el Estado y mejorar la operación de las entidades y la cobertura de los servicios públicos.	Desarticulación del INAP. Supervisión de la gestión de RRHH pasa a la PCM. Se crea el Programa para Modernización de la Administración Pública (PMAP).	Ausencia de un ente rector a cargo de la política de recursos humanos del Estado. Implementación nula de proyectos de modernización del servicio civil debido al poco apoyo político.
Tercer intento de reformas (2000-2006)	Denuncias de corrupción, freno al crecimiento económico y reinserción de gobierno democrático	Establecer una visión de Estado de largo plazo, consensuada y sobre la base de un gobierno moderno y descentralizado.	Firma del Acuerdo Nacional Diseño de políticas de modernización del Estado (Ley marco de modernización de la gestión del Estado). Descentralización (Ley de bases de la descentralización, Ley orgánica de gobiernos regionales). Reforma del empleo público (Ley marco del empleo público y Ley del código de ética en la función pública).	La implementación de las políticas vinculadas con la reforma del servicio civil no fue aprobada (normas complementarias a la Ley marco del empleo público) debido al escaso apoyo político y ausencia de acuerdos entre los actores relevantes para su aprobación. La reforma quedó circunscrita en aspectos generales del servicio civil peruano.

Reformas	Contextos	Objetivos	Acciones	Resultados
Reforma actual (2008 en adelante)	Estabilidad económica e inicio de políticas vinculadas con la apertura comercial con los principales socios del país. Firma del TLC con Estados Unidos, delegando facultades al Poder Ejecutivo para dictar las normas necesarias para el aprovechamiento de dicho tratado.	Mejorar la gestión del aparato administrativo del Estado para el fortalecimiento de la competitividad del país.	Creación de la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR). Creación del cuerpo de Gerentes Públicos. Normas sobre capacitación y rendimiento. Creación del régimen CAS.	Creación de ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado. Elaboración de un nuevo modelo de servicio civil bajo los principios de mérito e igualdad de oportunidades. Diseño de un Registro Nacional de Servidores del Servicio Civil.