

# Los Regímenes Laborales en el Perú

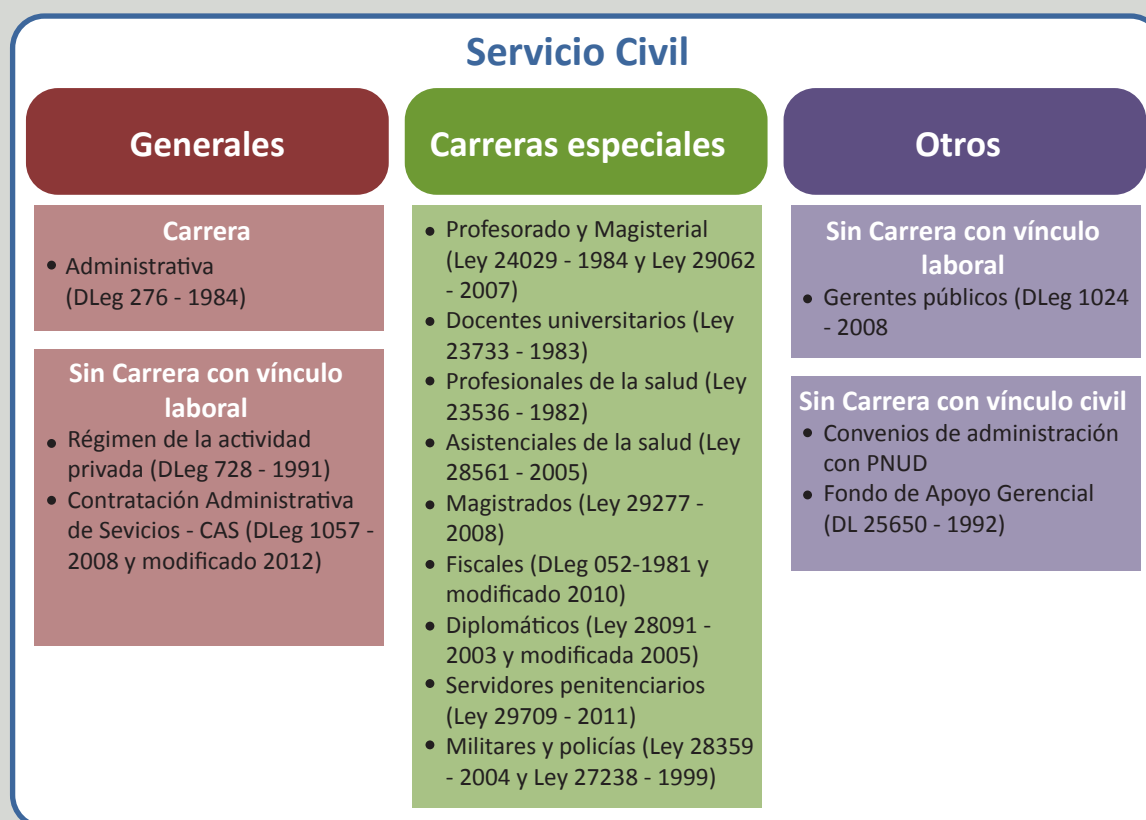
# 2

El 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 regímenes

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

## Regímenes laborales para servidores públicos en el Perú



Vínculo civil: Locación de servicios (2009)

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 pública<sup>80</sup>, 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 niveles<sup>81</sup>.

La carrera administrativa está regulada por la Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público<sup>82</sup> y su reglamento<sup>83</sup>. 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”<sup>84</sup> a todo ciudadano que presta servicios en entidades de la administración pública con nombramiento o contrato de trabajo<sup>85</sup>, con las formalidades de la ley, en jornada legal y sujeto a retribución en periodos regulares. Del mismo modo, la Ley

<sup>80</sup> DLeg 1023.

<sup>81</sup> DLeg 276.

<sup>82</sup> DLeg 276 promulgado en 1984.

<sup>83</sup> DS 018-85-PCM promulgado en 1985 y el DS 005-90-PCM promulgado en 1990.

<sup>84</sup> De acuerdo con el artículo 3 del DS 005-90-PCM

<sup>85</sup> 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.

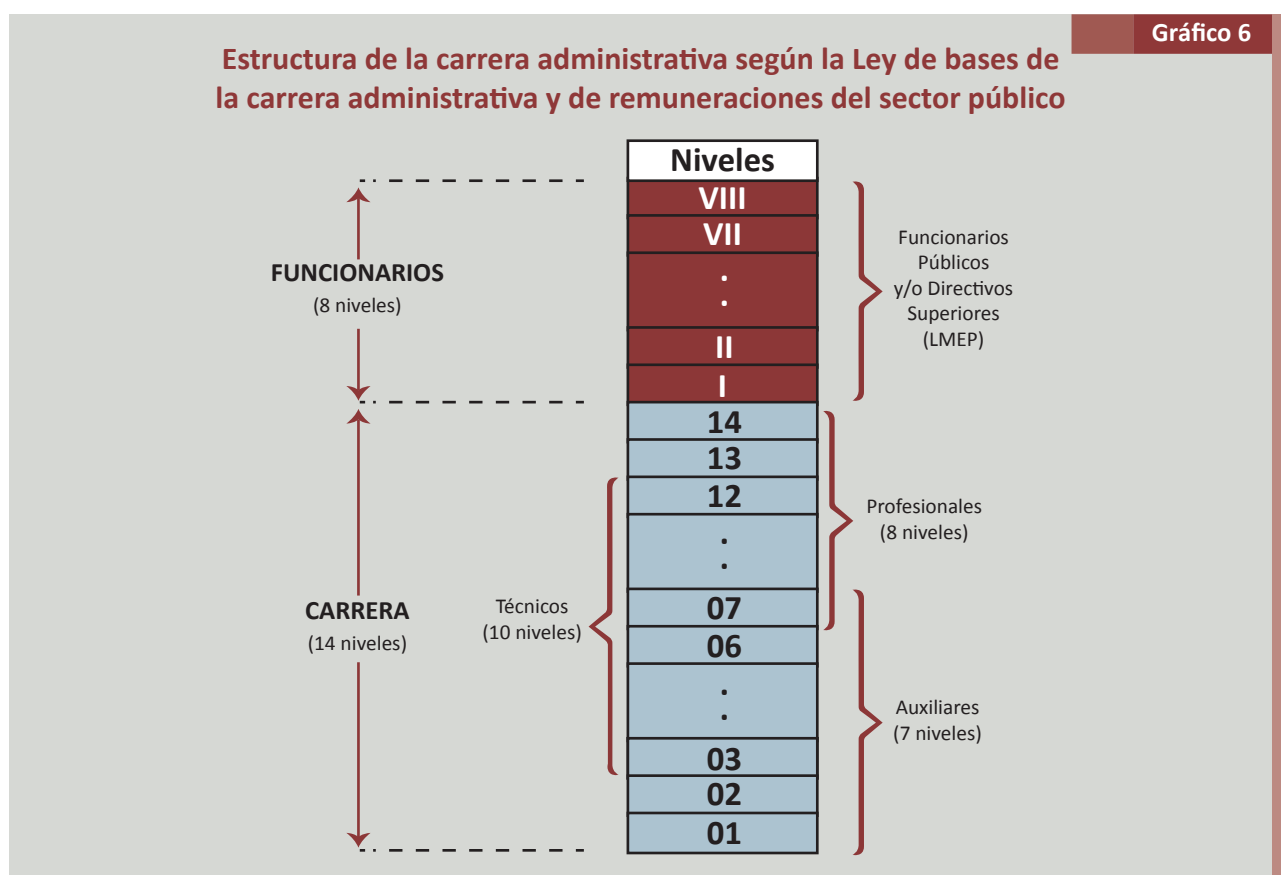
estipula que solo hace carrera administrativa el servidor público nombrado que presta servicios de naturaleza permanente, quien a su vez tiene derecho de estabilidad laboral indeterminada. La norma excluye de la carrera administrativa a las Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales y los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta, así como a los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza<sup>86</sup>.

La carrera administrativa solamente es compatible con el ejercicio de la docencia

universitaria, que puede ser ejercida por un máximo de seis horas semanales<sup>87</sup>.

### 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 carrera<sup>88</sup>.



Fuente: Ley de Bases de la Carrera Administrativa (DLeg 276) y Ley Marco del Empleo Público (Ley 28175)  
Elaboración: SERVIR - GPGRH

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

<sup>87</sup> Artículo 24 inciso h) del DLeg 276.

<sup>88</sup> 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

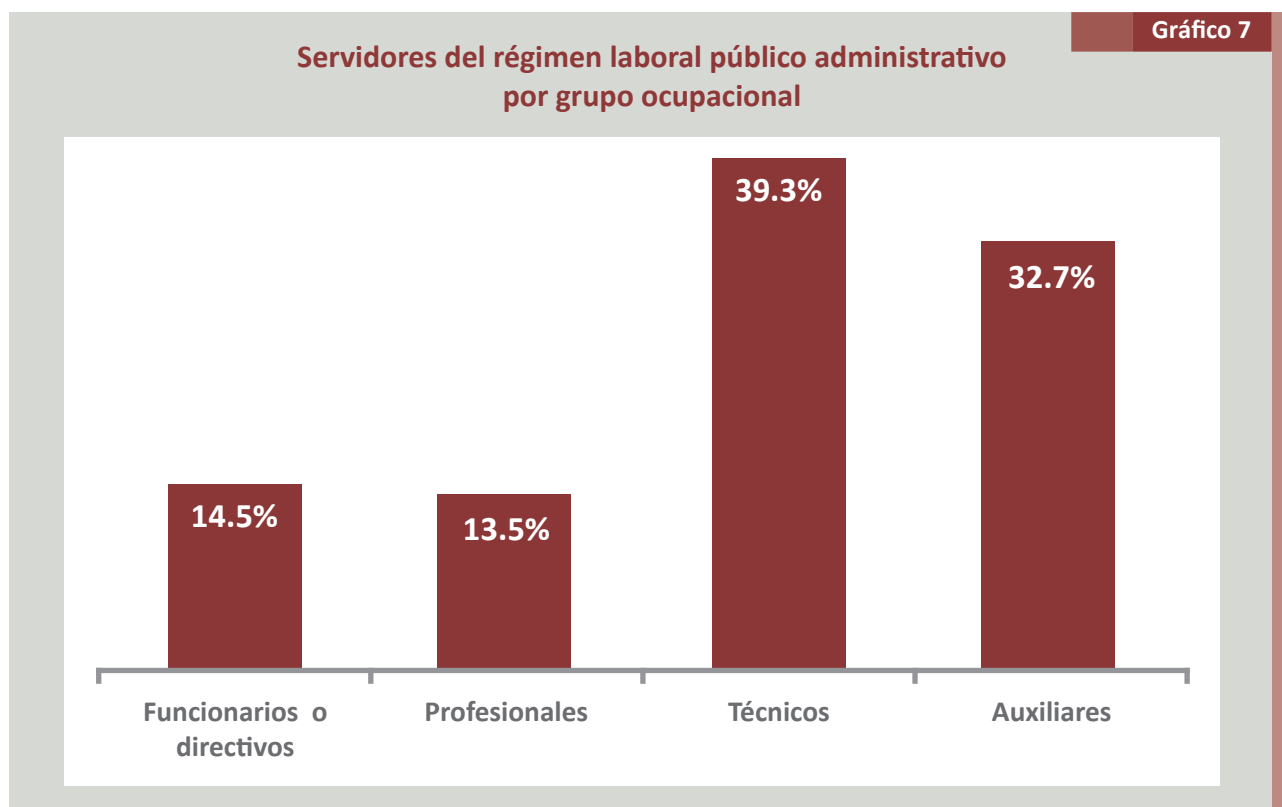
Son categorías que permiten organizar a los servidores públicos en razón de su formación, capacitación y/o experiencia reconocida<sup>89</sup>. Los grupos ocupacionales de la carrera son tres y se accede a ellos a través de una postulación expresa.

- 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

<sup>89</sup> 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 define<sup>90</sup> 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 público<sup>91</sup>, 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

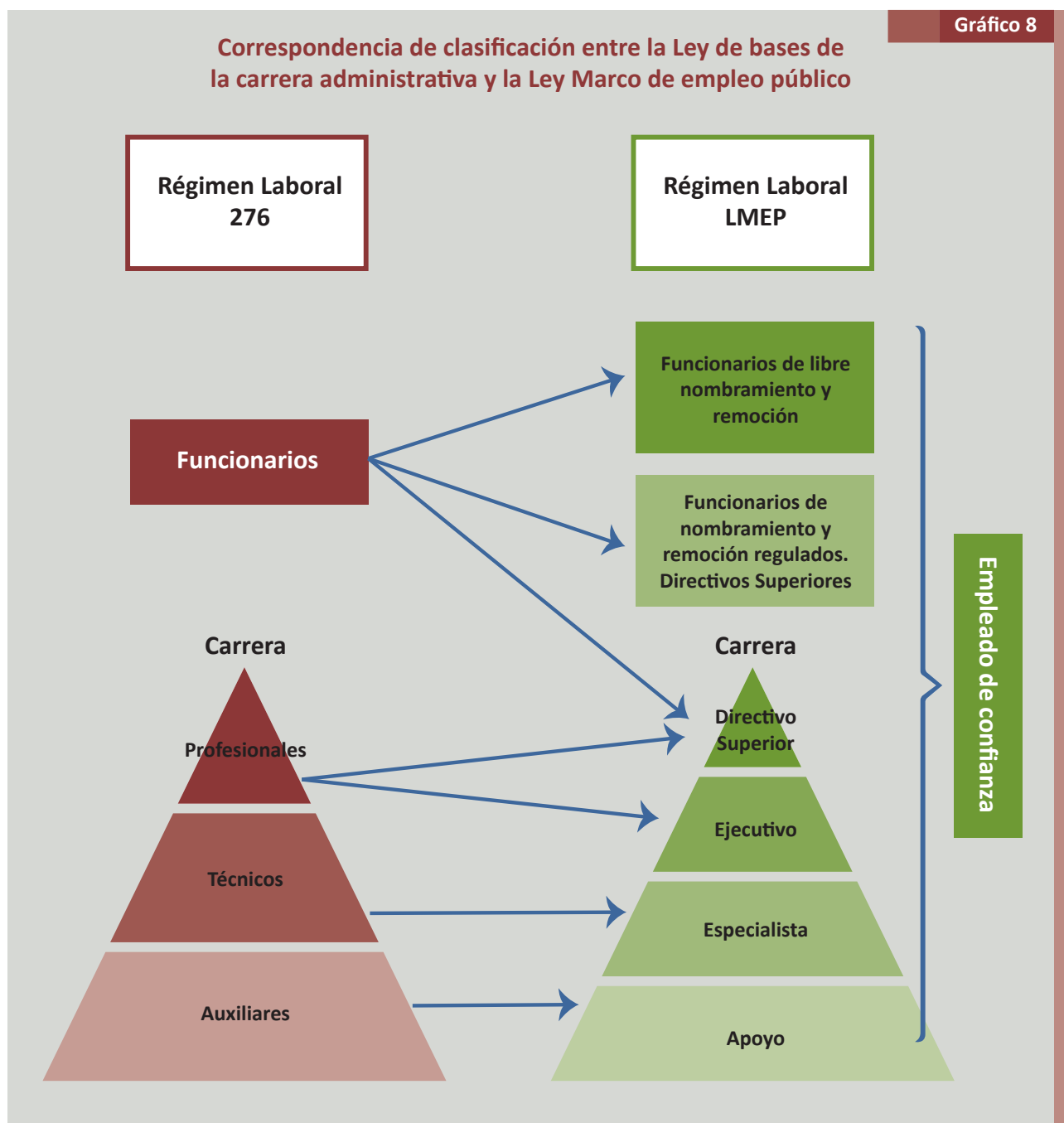
Debido a que la Ley Marco del empleo público no ha sido reglamentada, no se ha establecido hasta qué nivel los cargos de funcionarios pueden ser ocupados por servidores públicos, ni se ha regulado los concursos de mérito. Por ese motivo, en la práctica, los puestos de dirección están siendo ocupados 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 encargatura<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> Reglamento de la Ley de bases de la carrera administrativa, DS 005-90-PCM.

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> 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

Cuadro 4

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	<p><b>Fase de convocatoria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Requerimiento de personal formulado por el órgano correspondiente, con la respectiva conformidad presupuestal</li> <li>● Publicación de la convocatoria en un medio de difusión abierto</li> <li>● Divulgación de las bases del concurso elaboradas por cada entidad</li> <li>● Verificación documentaria de los requisitos mínimos</li> <li>● Inscripción del postulante</li> </ul> <p><b>Fase de selección de personal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Calificación curricular</li> <li>● Prueba de aptitud y/o conocimiento</li> <li>● Entrevista personal</li> <li>● Publicación del cuadro de méritos</li> <li>● Nombramiento o contratación</li> </ul>
Incorporación a la carrera luego de tres años de servicio en calidad de contratado	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Vencido el plazo máximo de contratación de 3 años, la incorporación a la carrera es un derecho reconocido.</li> <li>● Contratación en labores de naturaleza permanente y previa evaluación favorable.</li> <li>● El tiempo de permanencia como contratado es considerado como tiempo de permanencia para el primer ascenso en la carrera.</li> </ul>

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



Desde 1993<sup>93</sup> 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<sup>94,95</sup>. 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 2010<sup>96</sup>.

Por otro lado, en 2002, se aprobó la Ley de bases de descentralización<sup>97</sup>, 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 administrativa<sup>98</sup>.

<sup>93</sup> De acuerdo con el DL 25986.

<sup>94</sup> Ley 27803.

<sup>95</sup> 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.

<sup>96</sup> RM 089-2010-TR.

<sup>97</sup> Ley 27783.

<sup>98</sup> 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 regionales<sup>99</sup> y once instituciones públicas<sup>100</sup>, 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)

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

<sup>100</sup> 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 contratación<sup>101</sup> 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 público<sup>102</sup> y, en 2011, se autoriza la conclusión del proceso de nombramiento del personal contratado del sector público<sup>103</sup>.

#### **b. Capacitación<sup>104</sup>**

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 público<sup>105</sup>. 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 capacitación<sup>106</sup>.

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 convenios<sup>107</sup>.

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.

<sup>101</sup> GRADE (2010).

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> Ley 29753.

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> Artículo 18 del DLeg 276.

<sup>106</sup> DS 050-90-PCM, reglamento del DLeg 276.

<sup>107</sup> 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%.

Cuadro 6

### Gasto del Estado en Capacitación por Nivel de Gobierno

Gasto en capacitación por nivel de gobierno		2010		2011	
		Gastos <sup>1/</sup>	%	Gastos <sup>1/</sup>	%
Nacional	Nuevos Soles	188,411,874	91.0	219,941,378	87.1
	% de la Planilla	1.6		1.7	
Regional	Nuevos Soles	10,199,298	4.9	18,847,481	7.5
	% de la Planilla	0.1		0.3	
Local	Nuevos Soles	8,433,476	4.1	13,631,835	5.4
	% de la Planilla	0.4		0.6	
Total	<b>Nuevos Soles</b>	<b>207,044,648</b>	<b>100</b>	<b>252,420,694</b>	<b>100</b>
	<b>% de la planilla</b>	<b>1.0</b>		<b>1.1</b>	
	<b>% del presupuesto total</b>	<b>0.2</b>		<b>0.3</b>	

<sup>1/</sup> 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 demuestren<sup>108</sup>.

<sup>108</sup> Grade, 2010, p. 44

### c. Promoción

La norma que regula el ascenso dentro de la carrera administrativa<sup>109</sup> 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 trascienden 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 Estado<sup>110</sup>. En el Gráfico 10, se muestra la progresión en la carrera administrativa.

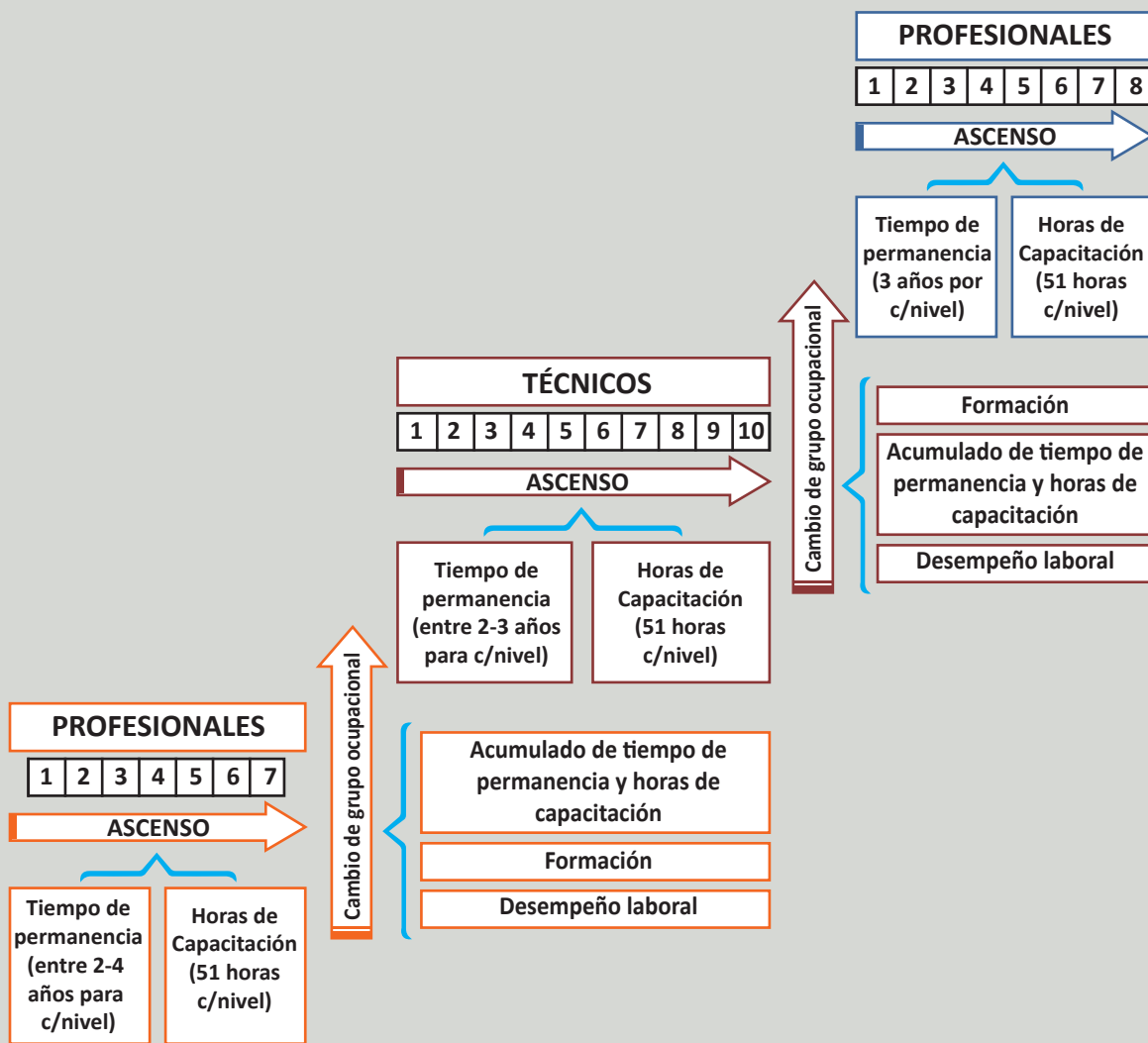
La carrera administrativa no tiene un sistema de promociones que aliente al servidor público a aumentar su productividad. Las promociones se dan solo cuando se abren plazas y se realiza una convocatoria interna. En este caso, se realiza un concurso que puede terminar, en algunos casos, en la promoción de un trabajador que pasa a cubrir esta plaza. Adicionalmente, las promociones y ascensos significan aumentos salariales poco importantes<sup>111</sup>.

<sup>109</sup> Capítulo III del Título I del DLeg 276 y su reglamento.

<sup>110</sup> Artículo 55 del DS 005-90-PCM.

<sup>111</sup> GRADE (2010).

La progresión en la carrera administrativa



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 colectivos<sup>112</sup>, lo cual ha reducido sustancialmente la posibilidad de que las entidades realicen procesos de promoción interna.

<sup>112</sup> Ley 27803 promulgada en 2002.

#### d. Evaluación<sup>113</sup>

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 establezcan<sup>114</sup>. 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 público<sup>115</sup> 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 públicos<sup>116</sup>.

#### 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.

<sup>113</sup> 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.

<sup>114</sup> Artículo 53 del DS 005-90-PCM.

<sup>115</sup> DLeg 1025.

<sup>116</sup> 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 7**

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 Iacoviello & 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 administrativa<sup>117</sup>, 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.

<sup>117</sup> Capítulo V del DLeg 1025.

### Tipos de Responsabilidad Contemplados en la Carrera Administrativa

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 fases<sup>118</sup>, 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.

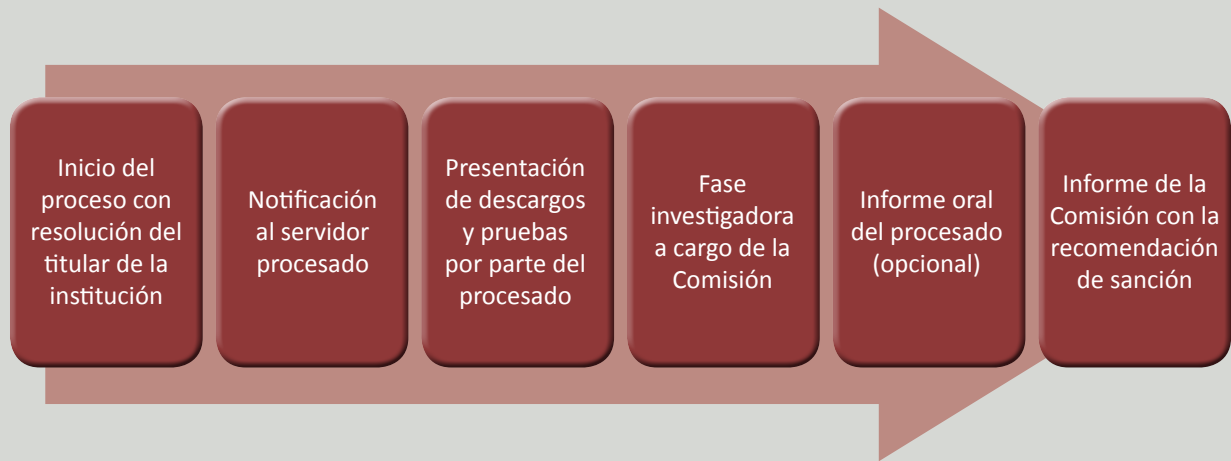
#### Conformación de la Comisión permanente de procesos administrativos disciplinarios

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.

<sup>118</sup> Capítulo XIII del DS 005-90-PCM.

### Fases del proceso disciplinario (DLeg 276)

Gráfico 11



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<sup>119</sup>, 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.

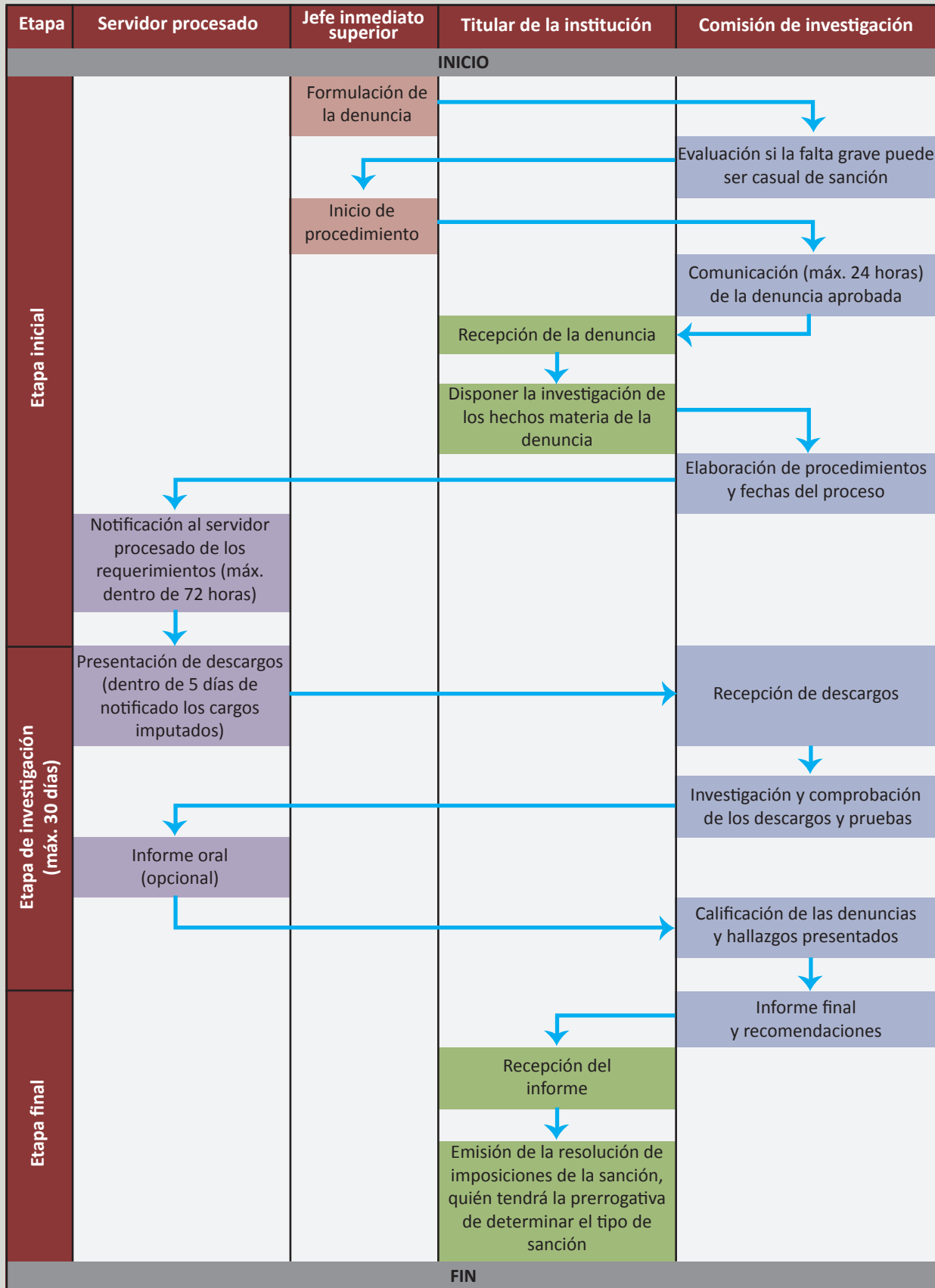
Esa misma norma establece que el sistema único de remuneraciones de la carrera administrativa se rige por los siguientes principios<sup>120</sup>:

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

<sup>119</sup> Artículo 6 del DLeg 276.

<sup>120</sup> Artículo 5 del DLeg 276.

Proceso administrativo sancionador para el sector público



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).



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 pública<sup>121</sup> y

- La que determina las normas reglamentarias en el marco del proceso de homologación de carrera pública y del sistema único de remuneraciones y bonificaciones<sup>122</sup>.

Las normas reglamentarias en el marco del proceso de homologación de la carrera pública y del sistema único de remuneraciones y bonificaciones<sup>123</sup> 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.

<sup>121</sup> DS 057-86-PCM.

<sup>122</sup> DS 051-91-PCM.

<sup>123</sup> DS 051-91-PCM.

## Estructura de la remuneración de la carrera administrativa



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 vacacional<sup>124</sup>.

<sup>124</sup> 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.

### 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 <sup>125</sup> , 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 CAFAE<sup>126</sup>. 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.

<sup>125</sup> Artículo 3 del DS 057-86-PCM.

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

### 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 <sup>1/</sup>	400	15,600	8,000
OCA <sup>2/</sup>	2,137	27,117	14,627
Organismos Públicos Técnicos Especializados	841	12,270	6,555
Organismos Públicos Ejecutores <sup>3/</sup>	528	10,395	5,462

Nota: incluyen las carreras especiales.

<sup>1/</sup> No considera Ministerio de Educación y Ministerio de Salud.

<sup>2/</sup> No incluye la SBS ni el BCR.

<sup>3/</sup> Sobre una muestra de 5 Organismos Públicos Ejecutores de un total de 34 existentes.

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

	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



## 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 estímulo<sup>127</sup> 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<sup>128</sup> 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 trabajador<sup>129</sup>.

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 dinero<sup>130</sup>:

- 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.

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

<sup>128</sup> Artículo 2 del DS 067-92-EF.

<sup>129</sup> DS 135-94-EF, DS 110-2001-EF, DS 170-2001-EF y DU 088-2001.

<sup>130</sup> 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-CAF AE	Total	% CAF AE en ingreso total
Entidad 1	F-5	1,031	3,769	4,800	79%
	F-4	991	3,389	4,380	77%
	F-3	929	3,209	4,138	78%
	F-2	806	2,799	3,605	78%
Entidad 2	F-5	1,282	11,220	12,502	90%
	F-4	1,237	9,020	10,257	88%
	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.

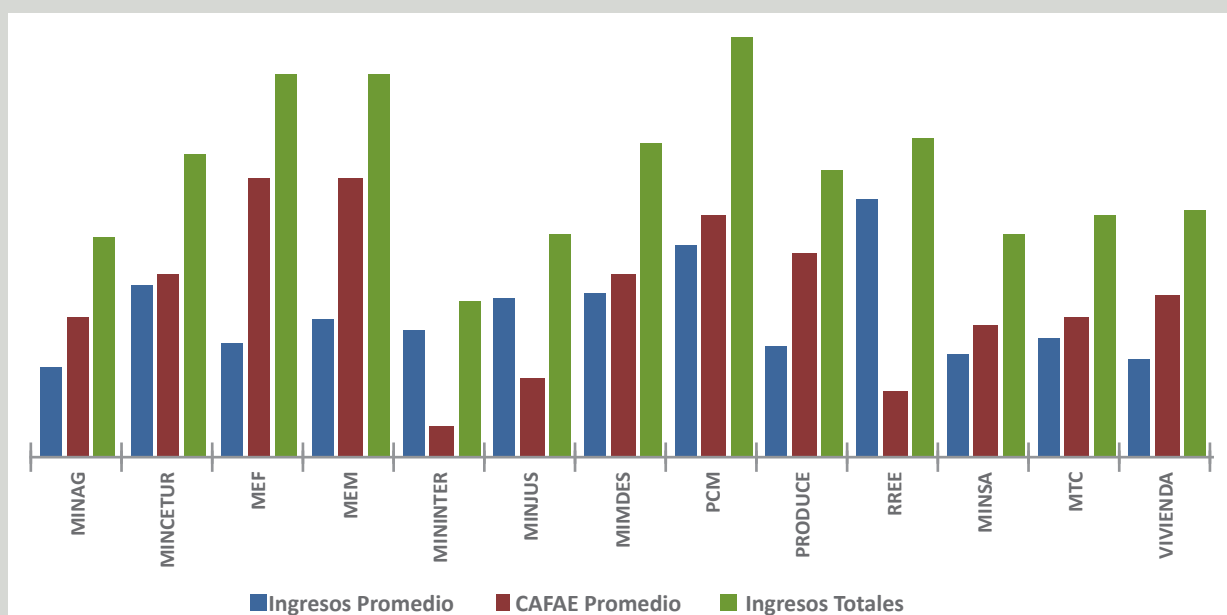
Fuente: Entidades del Poder Ejecutivo y Organismos Constitucionalmente Autónomos (Oficio múltiple 28-2009/ANSC)

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).

**Remuneración promedio, CAF AE promedio e ingreso total promedio de los servidores públicos del régimen laboral administrativo público**



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 públicas<sup>131</sup>.

### **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.

<sup>131</sup> Iacoviello & Zuvanic (2006)

### Faltas de carácter disciplinario que pueden sancionarse con cese temporal o destitución

Incumplimiento de las normas establecidas en la Ley de bases de la carrera administrativa

Reiterada resistencia al cumplimiento de órdenes de sus superiores

Incumplimiento en actos de violencia, grave indisciplina o agravio a un superior o a los compañeros de labores

Negligencia en el desempeño de sus funciones

Impedimento del funcionario del servicio público

El causar intencionalmente daños materiales en los locales, instalaciones, obras, maquinarias, instrumentos, documentación y demás bienes de propiedad de la entidad o en posesión de esta

Utilización de bienes y servicios de la entidad en beneficio propio o de terceros

Concurrencia reiterada al trabajo en estado de ebriedad o bajo la influencia de drogas

Abuso de autoridad, prevaricación o uso de la función con fines de lucro

Actos de inmoralidad

Ausencia injustificada por más de tres días consecutivos o ausencia en cinco oportunidades durante un período de treinta días

Incurrir en actos de hostigamiento sexual o moral

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

Iacoviello & 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 cargo<sup>132</sup>; sin embargo, hasta enero de 2010, la norma que lo reglamentaba<sup>133</sup> 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 público<sup>134</sup>, 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.

<sup>132</sup> Artículo 35 del DLeg 276.

<sup>133</sup> Artículo 188 del DS 005-90-PCM.

<sup>134</sup> 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**

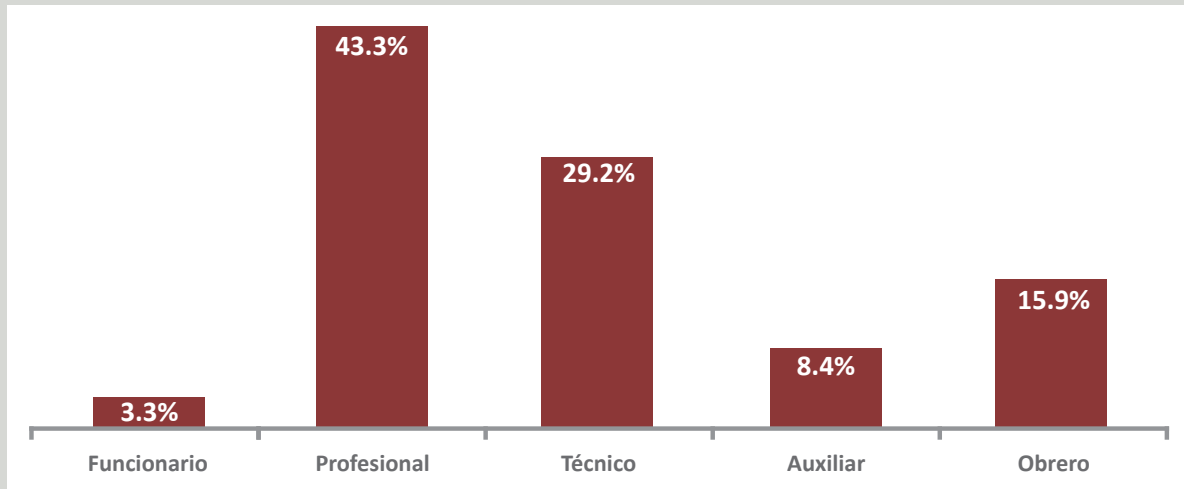
Las entidades bajo este nuevo régimen laboral establecieron escalas remunerativas distintas al sistema único de remuneraciones e incorporaron personal altamente capacitado en posiciones de responsabilidad, siendo exonerados del requisito de ascender peldaño a peldaño en la estructura de niveles. Así, 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).

### Servidores públicos bajo el régimen laboral de la actividad privada por grupo ocupacional (en porcentaje)



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.

### Procesos de gestión de servidores (DLeg 728)



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 colectivos<sup>135</sup>, 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.

<sup>135</sup> 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, Iacoviello & 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. Capacitación<sup>136</sup>

De acuerdo con la Ley de productividad y competitividad laboral<sup>137</sup>, 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.

<sup>136</sup> 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.

<sup>137</sup> 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. Evaluación<sup>138</sup>

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 Iacoviello & 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.

<sup>138</sup> 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.

### 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 <sup>1/</sup>	600	15,600	8,100
OCA <sup>2/</sup>	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.

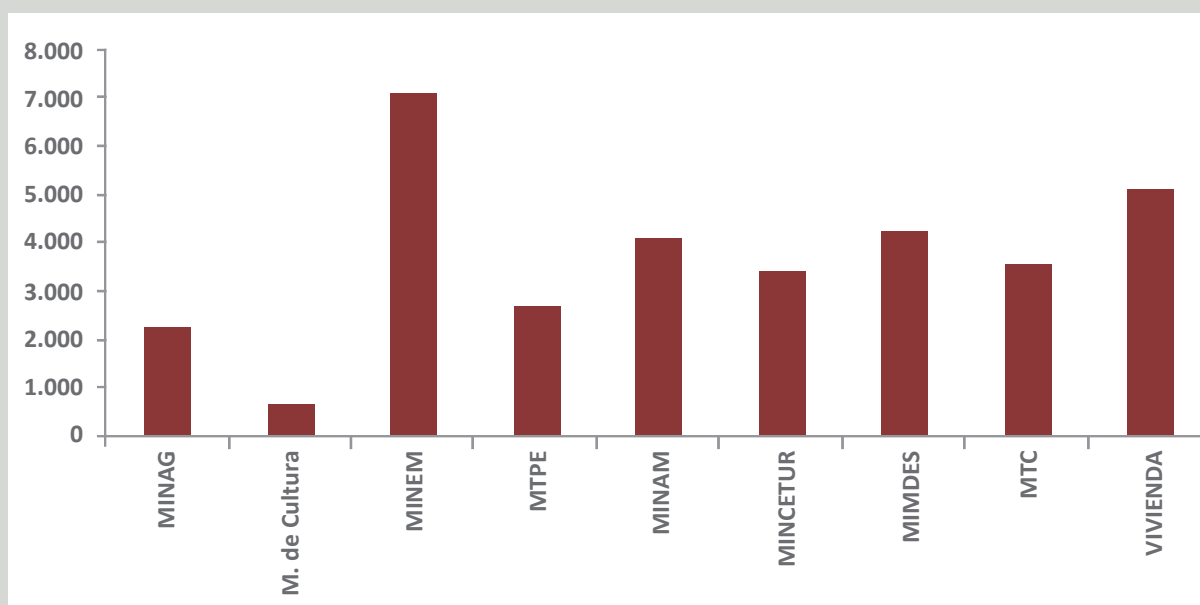
Fuente: MEF - Módulo de gestión de recursos humanos, 2011

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.

### Ingresos promedio de los servidores públicos del régimen laboral de la actividad privada por ministerio



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).

Cuadro 14		
Causales de la Extinción del Contrato de Trabajo		
Causales generales	Causas justas	
	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)	Rendimiento promedio deficiente en relación con la capacidad del trabajador	Inhabilitación del trabajador
Término del contrato (casos bajo modalidad temporal)		Falta grave, tales como incumplimiento de las obligaciones del trabajador, disminución deliberada y reiterada del rendimiento, apropiación (sea efectivamente consumada o frustrada) de bienes o servicios del empleador y entrega de información a terceros, entre otros.
Mutuo disenso		
Invalidez absoluta permanente		
Jubilación (obligatoria cuando el varón cumple 65 años o cuando la mujer cumple 60 años)		
Despido justificado (causa justa)		
Cese colectivo por causa objetiva, en los casos y forma permitidos por Ley		

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 causa<sup>139</sup> 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.

<sup>139</sup> 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 2011<sup>140</sup>). Este régimen constituye una modalidad contractual laboral temporal especial, propia del Estado. Mediante Ley 29849<sup>141</sup>, 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

<sup>140</sup> 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.

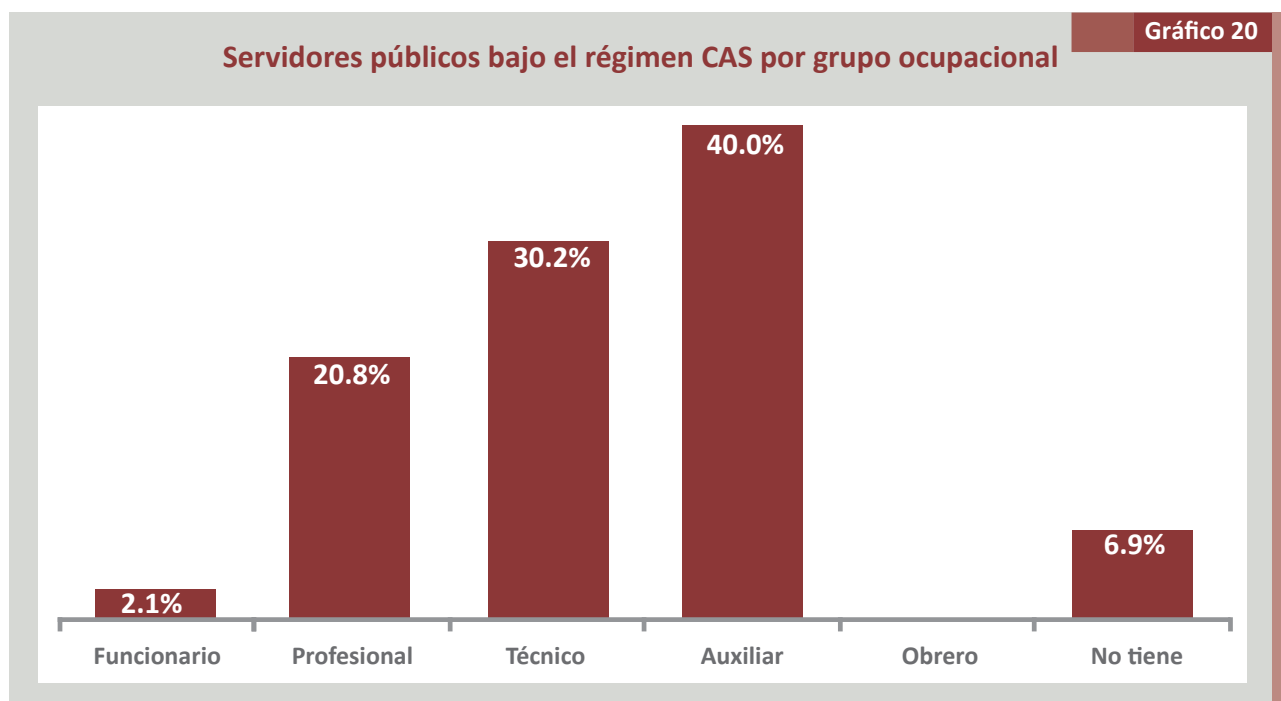
<sup>141</sup> Ley 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales, con fecha 06 de abril de 2012.

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 Constitucional<sup>142</sup>, 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

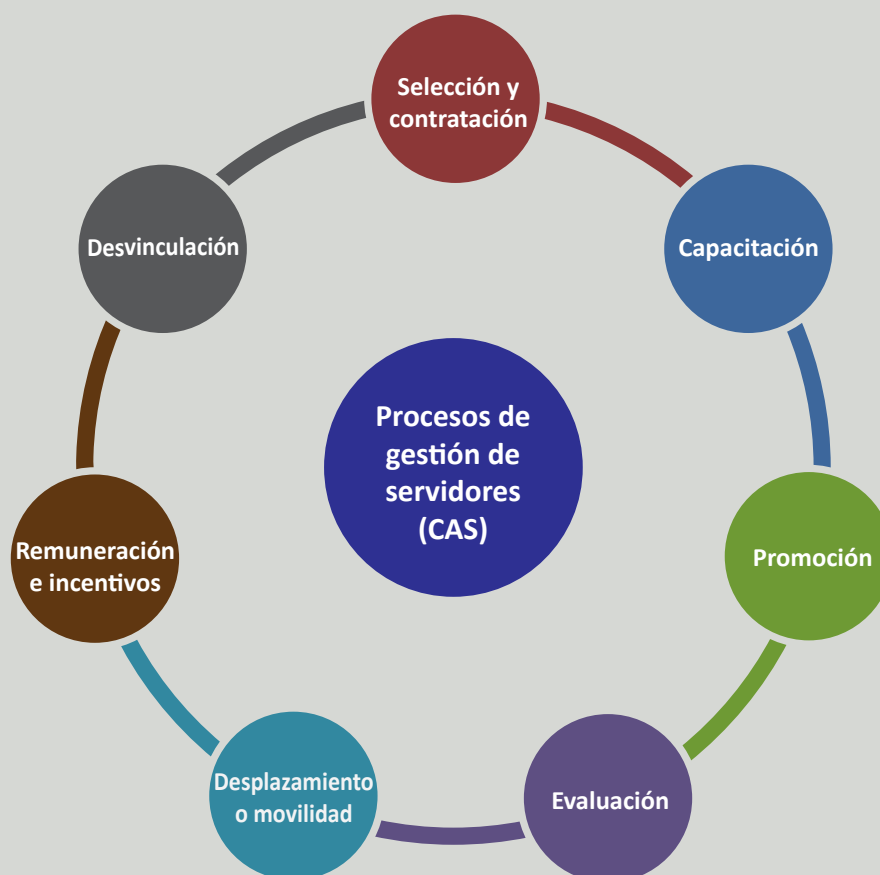
Elaboración: SERVIR- GPGRH

### 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.

<sup>142</sup> Exp. 00002-2010-PI/TC.

## Procesos de gestión de servidores (CAS)



Elaboración: SERVIR - GPGRH

### 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 meses<sup>143</sup>.

Cuadro 15

**Proceso de Contratación CAS**

1. Etapa preparatoria	2. Etapa de convocatoria	3. Etapa de selección	4. Contrato
<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>Disponibilidad presupuestaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicación de la convocatoria en el portal institucional, en un lugar visible de acceso público de la sede central de la entidad</li> <li>Hacerse y mantenerse desde, cuando menos, cinco días hábiles antes del inicio de la etapa de selección</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación objetiva del postulante:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación curricular</li> <li>Entrevista</li> <li>Otros (opcional)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Persona seleccionada celebra contrato por un plazo determinado renovable que no puede exceder el año fiscal</li> </ul>

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 ad-hoc, 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.

<sup>143</sup> 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. Capacitación<sup>144</sup>**

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 reglamento<sup>145</sup>.

### **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. Evaluación<sup>146</sup>**

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 CAS<sup>147</sup>, 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

<sup>144</sup> 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.

<sup>145</sup> DLeg 1025.

<sup>146</sup> 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.

<sup>147</sup> 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.

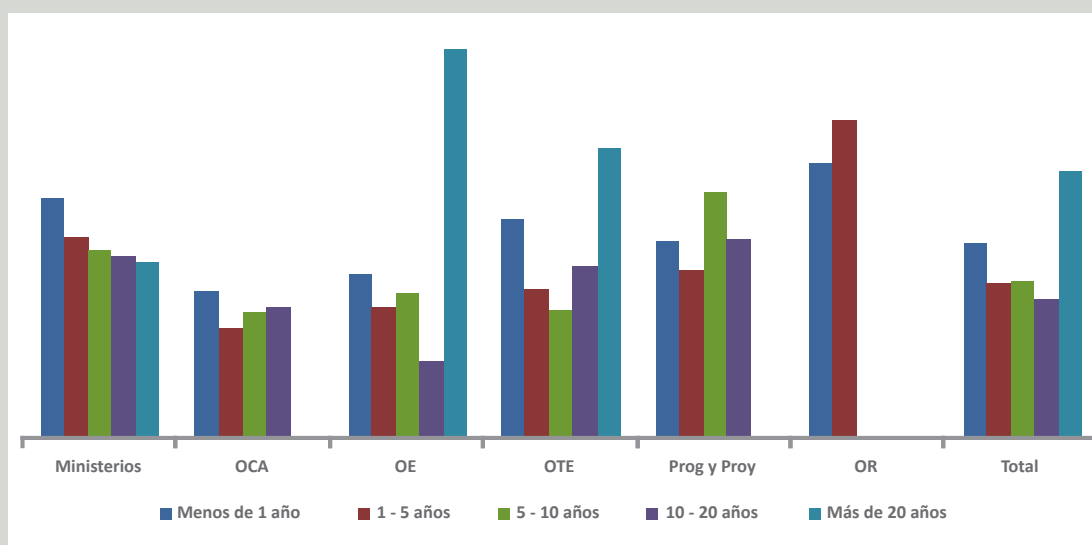
La remuneración puede verse reducida temporalmente por el incumplimiento de las

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 naturales<sup>148</sup>.

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).

<sup>148</sup> Ley 29849.

### Remuneración mensual promedio según años de permanencia en el régimen CAS



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 <sup>1/</sup>	300	15,600	7,950
OCA <sup>2/</sup>	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 <sup>3/</sup>	640	15,600	8,120

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

2/ No incluye a la SBS y al BCRP.

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

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

Elaboración: SERVIR - GPGRH

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 salud<sup>149</sup> y su reglamento<sup>150</sup>. 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”<sup>151</sup>. 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 trabajo<sup>152</sup>.

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

<sup>149</sup> Ley 23536, publicada el 25 de diciembre de 1982.

<sup>150</sup> DS 0019-83-PCM aprobado el 24 de marzo de 1983.

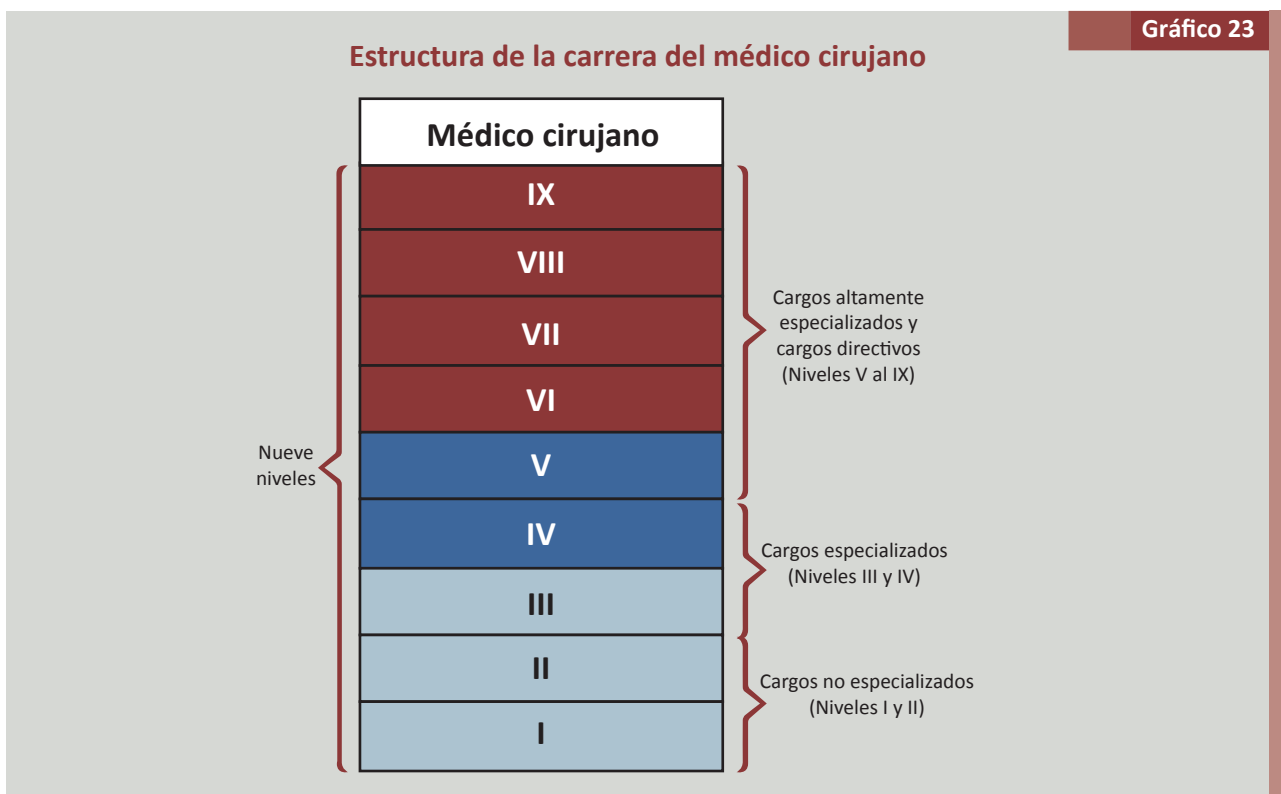
<sup>151</sup> Artículo 4 de la Ley 23536.

<sup>152</sup> Artículo 10 y siguientes de la Ley 23536.

constituye una línea de carrera. Las líneas de carrera son: médico-cirujano, cirujano-dentista, químico-farmacéutico, obstetrix, 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.

## Procesos de gestión de servidores (profesionales de la salud)



Elaboración: SERVIR - GPGRH

### 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

Cuadro 17

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

Elaboración: SERVIR - GPGRH

### Criterios de Promoción de los Profesionales de la Salud

Cuadro 18

Tiempo de servicios	Calificación profesional	Evaluación de desempeño
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se requiere, al menos, cuatro años en cada nivel para el ascenso al siguiente nivel.</li> <li>El tiempo de servicio efectivo necesario para llegar al máximo nivel de la carrera es 20 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acreditación de desarrollo de capacidades. A mayor número de diplomas, maestrías o capacitaciones certificadas, mayor puntaje para el ascenso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valoración de actitudes y rendimiento de cada profesional.</li> </ul>

Elaboración: SERVIR - GPGRH

#### b. Capacitación y evaluación<sup>153</sup>

La normatividad especial que regula la carrera de los profesionales de la salud<sup>154</sup> 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

<sup>153</sup> 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.

<sup>154</sup> 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 salud<sup>155</sup> 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 - AETA<sup>156</sup>, 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.

<sup>155</sup> Capítulo VI de la Ley 23536.

<sup>156</sup> 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 28561<sup>157</sup> y su reglamento<sup>158</sup>, 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 Salud<sup>159</sup>, la Ley de bases de la carrera administrativa y la Ley Marco del empleo público<sup>160</sup>. 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 nocturna<sup>161</sup>.

#### *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.

<sup>157</sup> Ley 28561 promulgada el 27 de junio de 2005.

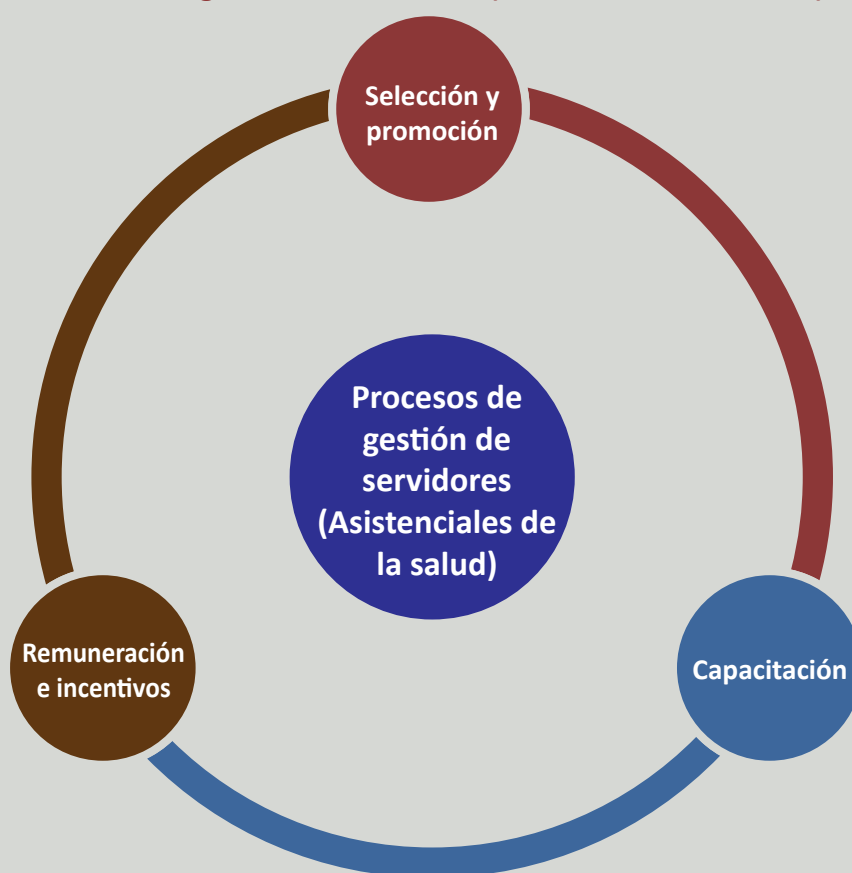
<sup>158</sup> DS 004-2012-SA promulgado el 29 de marzo de 2012.

<sup>159</sup> Ley 26842

<sup>160</sup> Ver el artículo 2 de la Ley 28561.

<sup>161</sup> Ver el artículo 9 de la Ley 28561.

## Procesos de gestión de servidores (asistenciales de la salud)



Elaboración: SERVIR - GPGRH

### 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 profesorado<sup>162</sup> y su reglamento<sup>163</sup>. 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 antigüedad<sup>164</sup>, 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*

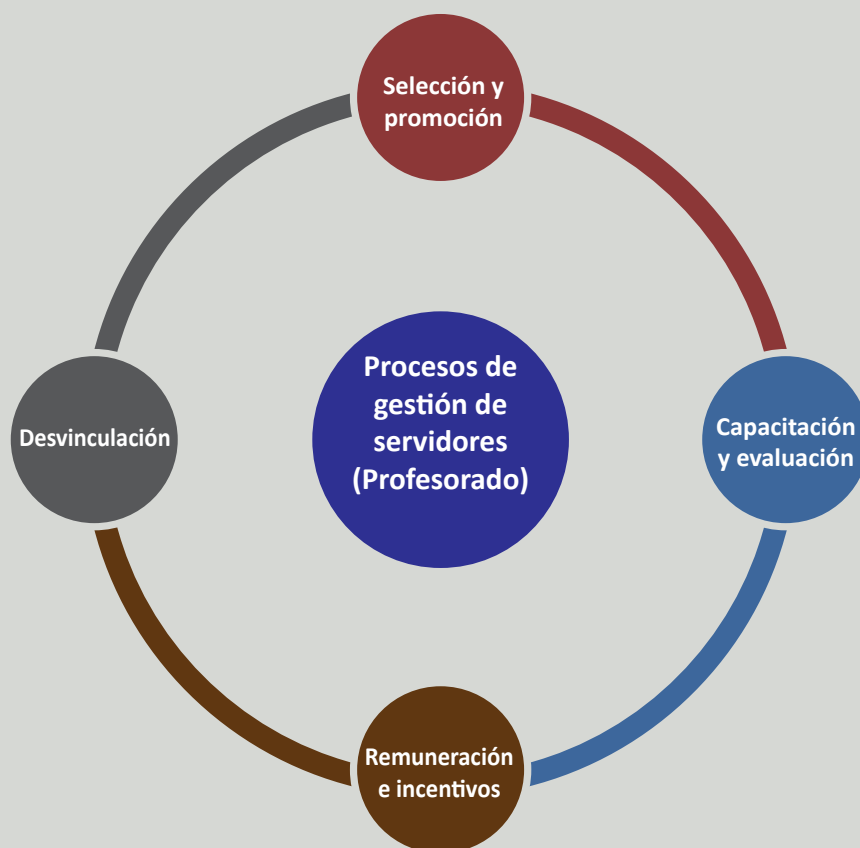
La gestión de servidores bajo la carrera pública del profesorado tiene cuatro procesos identificados, tal como se puede observar en el Gráfico 26.

<sup>162</sup> Ley 24029 publicada el 14 de diciembre de 1984.

<sup>163</sup> DS 19-90-ED publicada el 19 de julio de 1990.

<sup>164</sup> Ver artículos 34 y siguientes de la Ley 24029.

## Procesos de gestión de servidores (Profesorado)



Elaboración: SERVIR - GPGRH

### a. Selección y promoción

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

- Poseer título profesional de profesor<sup>165</sup>;
- 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.

<sup>165</sup> 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.

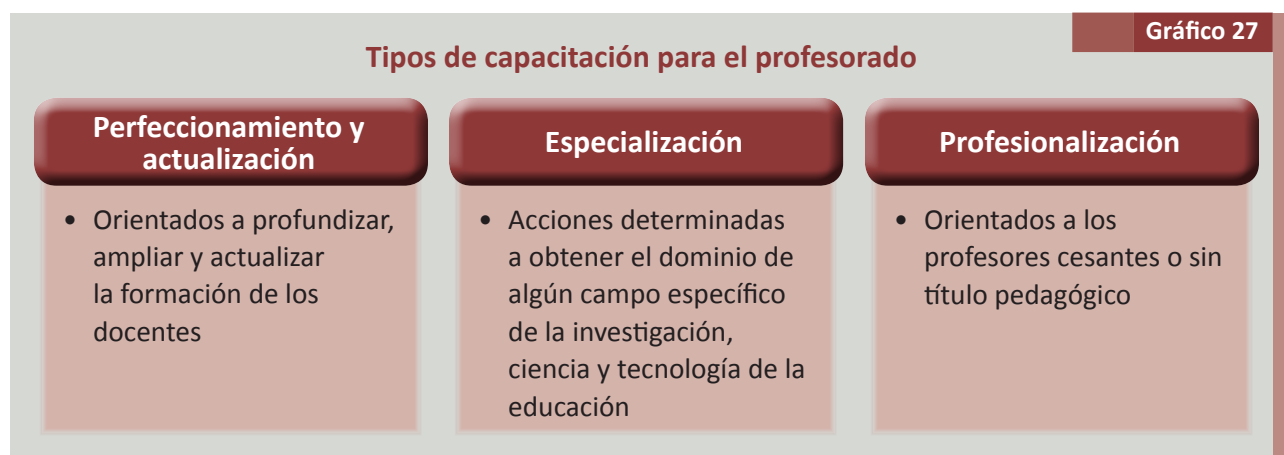
Los criterios para el ascenso son los siguientes:

- 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.

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

### 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.



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 reglamento<sup>166</sup>. 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 ley<sup>167</sup>.

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 determinado<sup>168</sup>, sino la evaluación del desempeño laboral del profesor. Las áreas de desempeño laboral a ser evaluadas se presentan en el Cuadro 23.

<sup>166</sup> DS 003-2008-ED.

<sup>167</sup> 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.

<sup>168</sup> 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.

Elaboración: SERVIR - GPGRH

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.

## Procesos de gestión de servidores (Magisterio)



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.

### Etapas del Concurso Público para el Ingreso al Primer Nivel Magisterial

Etapa nacional	Etapa institucional
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza en la institución educativa o en las instancias de educación educativa descentralizada, según corresponda, entre quienes clasificaron en la primera etapa.</li> <li>• Se evalúa la capacidad didáctica del docente, conocimiento de la cultura y realidad local y regional, formación profesional, experiencia laboral y méritos.</li> </ul>

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 niveles<sup>169</sup>. 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).

<sup>169</sup> 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 desaproveban 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).

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



Elaboración: SERVIR - GPGRH

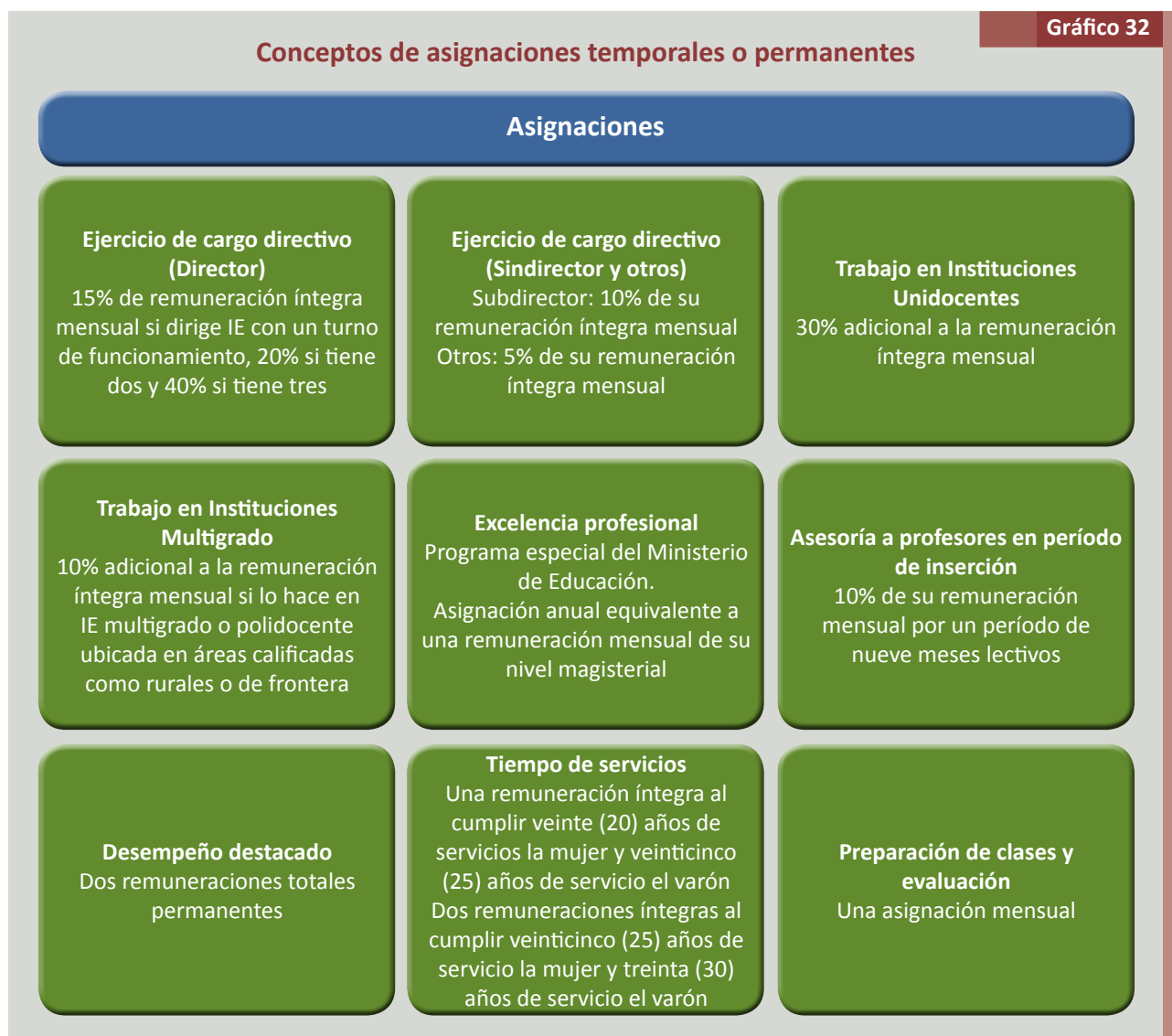
Los conceptos por los cuales se otorga asignaciones temporales o permanentes se pueden apreciar en el Gráfico 32.

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.

## Conceptos de asignaciones temporales o permanentes



Elaboración: SERVIR - GPGRH

El programa de incorporación gradual a la carrera pública magisterial para los profesores<sup>170</sup> 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.

<sup>170</sup> 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 universitaria<sup>171</sup>. 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 administrativa<sup>172</sup>.

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.

<sup>171</sup> Ley 23733 promulgada el 9 de diciembre de 1983, pero suspendida entre 1995 y 2000.

<sup>172</sup> Ver artículo 1 de la Ley 23733.

## Organización de la Carrera de los Docentes Universitarios

Grupo	Niveles	Criterio
Profesores ordinarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Auxiliar (3 años)</li> <li>● Asociado (5 años)</li> <li>● Principal (7 años)</li> </ul>	Antigüedad y grado académico
Profesores extraordinarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Visitante</li> <li>● Investigador</li> <li>● Honorario</li> <li>● Emérito</li> </ul>	A criterio de cada entidad
Profesores contratados	Prestan servicios a plazo determinado y bajo condiciones predeterminadas	A criterio de cada entidad

Elaboración: SERVIR - GPGRH

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.



## Procesos de gestión de servidores (Docentes universitarios)



Elaboración: SERVIR - GPGRH

### 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 docente<sup>173</sup>, 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

<sup>173</sup> 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**

La capacitación 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 Judicial<sup>174</sup>. 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.

<sup>174</sup> 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.

**Cuadro 23**

**Clasificación de los Oficiales de las Fuerzas Armadas**

A) En atención a su situación en el servicio:	B) En atención a la naturaleza de sus funciones:		C) En atención a su condición en el servicio:
	B.1) Procedentes de Escuelas de Formación de las Instituciones Armadas:	B.2) Procedentes de universidades:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● En Situación de Actividad.</li> <li>● En Situación de Disponibilidad.</li> <li>● En Situación de Retiro.</li> <li>● En Situación de Reserva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● EJÉRCITO:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficiales de Armas</li> <li>- Oficiales de Servicios</li> </ul> </li> <li>● MARINA DE GUERRA:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficiales de Comando General</li> <li>- Oficiales Especialistas</li> <li>- Oficiales de Servicios</li> </ul> </li> <li>● FUERZA AÉREA:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficiales de Armas, Comando y Combate</li> <li>- Oficiales de Armas Especialistas</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● EJÉRCITO                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficiales de Servicios</li> </ul> </li> <li>● MARINA DE GUERRA                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficiales de Armas Especialistas y Oficiales de Servicios.</li> </ul> </li> <li>● FUERZA AÉREA                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficiales de Armas Especialistas y Oficiales de Servicios</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Oficiales efectivos.</li> <li>● Oficiales asimilados.</li> </ul>

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 se 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.

Antes de su incorporación al sistema penitenciario, 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 periodo 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 Público<sup>175</sup> 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 Magistratura<sup>176</sup>, 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 Magistratura<sup>177</sup> 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 categoría<sup>178</sup>.

<sup>175</sup> DLeg 052 de 1981 y modificado 2010.

<sup>176</sup> Ley 26335.

<sup>177</sup> Ley 26397.

<sup>178</sup> Art. 158º de la Constitución Política de 1993.

# La **3** Actual Reforma del Servicio Civil

**E**l servicio civil a nivel mundial ha evolucionado de manera importante en los últimos años producto de varios factores, entre los que destacan<sup>179</sup>: 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

<sup>179</sup> Echebarría (2004).