

**CONSULTORÍA PARA EL ESTUDIO DE PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE
RECURSOS HUMANOS EN ENTIDADES PÚBLICAS**

Informe Final

Lorena Alcázar
Raúl Andrade
Juana Kuramoto
Daniela Maguiña



Enero, 2010

ESTUDIO DE PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN ENTIDADES PÚBLICAS

1. Introducción

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), creada recientemente como organismo con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía técnica, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros¹, tiene como mandato la planificación y formulación de políticas nacionales del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado en materia de organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, rendimiento y evaluación, desarrollo y capacitación, entre otros.

SERVIR ha contratado los servicios del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) para llevar a cabo un estudio sobre el manejo de los recursos humanos en distintas instituciones del estado. El objetivo de dicho estudio es dar a conocer las prácticas de gestión de los recursos humanos en entidades públicas, identificar las similitudes o discrepancias entre las distintas entidades en la aplicación de los procedimientos de ingreso, promoción, capacitación, evaluación y conclusión de la carrera administrativa y/o relación laboral de los servidores públicos con el Estado Peruano, e identificar y priorizar intervenciones en esta área para mejorar la estructura de incentivos de los trabajadores de este sector.

La naturaleza del estudio encargado es de carácter cualitativo. Tal como se explica más adelante, éste se basa en el análisis de información recogida en visitas a una muestra de instituciones del Estado, tanto a través de entrevistas a actores clave como de revisión y recolección de información objetiva en las oficinas visitadas. Los tipos de instituciones públicas que han sido sujetos de estudio lo conforman gobiernos regionales, e instituciones públicas dependientes del gobierno central de distinta naturaleza, tales como ministerios, organismos reguladores entre otros.

Como se explica en la sección metodológica, la selección de la muestra de gobiernos regionales se basó en la clasificación dada por SERVIR en los Términos de Referencia (TdR) del estudio, hecha en función de cuán efectivos son los gobiernos regionales en términos de su capacidad de gasto. Adicionalmente, se consideró si el gobierno regional recibía recursos del canon o no. Los gobiernos regionales seleccionados fueron los siguientes: Arequipa, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Moquegua y Ucayali.

En el caso de las otras instituciones públicas, los criterios dados por SERVIR se focalizaron en el nivel de horizontalidad dentro de la institución, así como en su importancia en términos del presupuesto público que se le asignaba. Así, fueron escogidas las siguientes instituciones: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Salud: Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, Servicio Nacional de Sanidad Agraria, Registro Nacional de Identificación y Registro Civil, Instituto Nacional Penitenciario y el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú. Cabe resaltar que no se logró concretar la participación del Registro Nacional de Identificación y Registro Civil en el estudio, por lo que fue finalmente reemplazado por el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones.

La recolección de información en cada una de estas instituciones se realizó a través de la aplicación de una guía de entrevistas que cubre de manera detallada cada uno de los temas mencionados en el objetivo del estudio: ingreso, capacitación, evaluación,

¹ 21 de junio de 2008.

promoción y término de la carrera del servidor público. En un principio se pensó aplicar esta guía de entrevista a entre 4 y 6 trabajadores clave de cada institución, incluyendo aquel funcionario encargado de la administración de recursos humanos, así como funcionarios encargados de otras áreas que tengan que ver con capacitación, evaluación desempeño, entre otras. Asimismo, en la medida de lo posible, se ha entrevistado a algún trabajador de la institución para conocer la percepción de los mismos sobre los incentivos que enfrentan en las instituciones donde trabajan. Aunque ello fue posible en la mayor parte de instituciones, en algunas se logró entrevistar únicamente al encargado del manejo de recursos humanos y a algún otro funcionario. Se considera sin embargo, que aun en estos casos la información recogida fue valiosa y fue utilizada como parte de los insumos del estudio.

El presente documento constituye el informe final de la consultoría. Para su elaboración, y de acuerdo a los TdR del estudio, se desarrollaron las siguientes actividades:

- i. Revisión y análisis de las normas legales que regulan la carrera administrativa y el régimen laboral de la actividad privada, la Ley de Presupuesto del Sector Público de los años fiscales 2006-2008, además de otros documentos considerados pertinentes.
- ii. Revisión y análisis de los documentos e instrumentos que se estén utilizando para la construcción y evaluación de perfiles.
- iii. Entrevistas con especialistas para verificar qué contenidos de los instrumentos a elaborar son apropiados y para obtener una visión general acerca del manejo de RR.HH. en entidades públicas y diseño de los instrumentos de recolección de información: guías de entrevista y fichas de recolección de información y documentación.
- iv. Entrevistas y visitas a las instituciones seleccionadas (trabajo de campo): Jefe y personal de la Oficina de Recursos Humanos, personal de la Oficina de Control Institucional, pero además trabajadores de la institución para complementar y confrontar la información recogida.
- v. Procesamiento y análisis de información: ordenamiento de la información obtenida a través del recojo de información y de aplicación de entrevistas con miras a identificar y analizar las principales prácticas en la gestión de RR.HH.
- vi. Preparación del informe preliminar: que incluyó descripción de resultados y recomendaciones de política.

El informe está organizado de la siguiente manera: en la sección segunda se explica con mayor detalle la metodología del estudio. Se presenta allí, los casos que fueron estudiados, así como la guía de entrevista y la lógica detrás de la misma. Asimismo se expone el proceso operativo a través del cual se desarrollaron las entrevistas y las principales dificultades que se encontró al momento de realizar el estudio. La sección 3 presenta el marco institucional formal que toda institución del estado debe seguir para la Administración de sus recursos humanos. Así, se discute brevemente las principales piezas del marco legal bajo el cual se rige la administración de los servidores públicos. En la cuarta sección se discuten los principales hallazgos encontrados en los gobiernos regionales. De manera similar, la quinta sección presenta los principales hallazgos para el resto de instituciones públicas. La sección sexta presenta los principales resultados del estudio. Finalmente, en la sección séptima se sugieren algunas recomendaciones que están en la base de la mejor en el manejo de recursos humanos en las instituciones del estado.

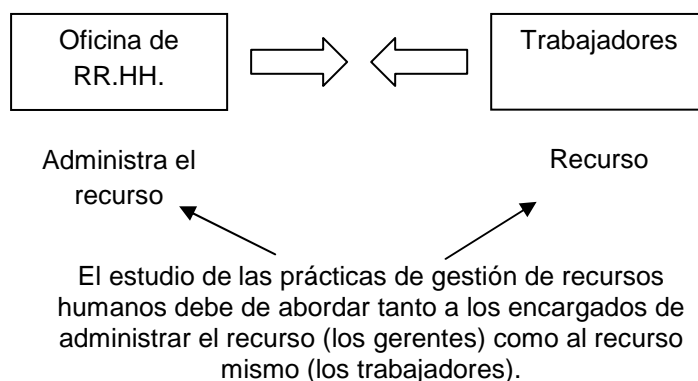
Cabe resaltar que el presente informe técnico es acompañado de un anexo documentario donde se presenta un resumen de las entrevistas mantenidas en cada institución y algunos de los instrumentos de gestión usados en las instituciones que forman parte de la muestra. Este anexo fue resultado de un acuerdo al que se llegó con SERVIR después de la discusión de una versión preliminar de este informe.

2. Metodología

La metodología para el desarrollo del estudio es de carácter cualitativo. Se basa en el análisis de información recogida en visitas a una muestra de instituciones del Estado, tanto a través de entrevistas a actores clave como de revisión y recolección de información objetiva en las oficinas visitadas, acerca de los procesos que se están analizando.

El objetivo de cada visita fue realizar entrevistas en profundidad utilizando a una guía de preguntas diseñada, validada y acordada con funcionarios de SERVIR (que se presenta en la siguiente subsección). Los actores entrevistados, en la medida de lo posible, incluyeron al Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, a personal de las Oficinas de Control Institucional (según el caso) o similar, a otros gerentes o jefes de la institución responsables o involucrados en los procesos bajo análisis, así como a algún o algunos representantes de los propios trabajadores de la institución. La finalidad de entrevistar a diversos actores dentro de una misma institución fue complementar y confrontar la información recogida entre ellos (ver diagrama 1).

Diagrama 1.



2.1 Los casos seleccionados

Para la selección de los gobiernos regionales, además del criterio de eficiencia en el gasto público (dado por SERVIR en sus TdR), se consideró la importancia de los recursos provenientes del canon en las regiones. El argumento es que las regiones que reciben este aporte tienen que cumplir una serie de funciones relacionadas con la regulación de las industrias extractivas. Las Direcciones Regionales de Energía y Minería (DREM) han sido transferidas a los gobiernos regionales pero cada gobierno regional ha definido su forma de incorporación. Es así, que en algunas regiones las DREMs han sido incorporadas dentro de la Dirección de Desarrollo Económico y en otras en la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Por otro lado, las DREMs dependen funcionalmente del MEM y eso genera una serie de conflictos. Esta situación puede

determinar necesidades específicas de recursos humanos, y así haber afectado las prácticas en este ámbito.

Las regiones a entrevistar son las siguientes:

- Regiones con alta eficiencia del gasto
 - La Libertad: Esta región es interesante por recibir canon minero, y tiene un porcentaje de porcentajes de ejecución del presupuesto de alrededor del 70%.
 - Lambayeque: Es una de las pocas regiones del Perú que no recibe recursos de canon. En el año 2008, su nivel de ejecución respecto al PIM fue el mayor de todas las regiones del Perú, alcanzando el 93% (Propuesta Ciudadana, 2008).
- Regiones con eficiencia media del gasto
 - Cusco: En esta región se encuentra el yacimiento de Camisea por lo que desde el año 2004 recibe importantes recursos de canon. Su eficiencia del gasto ha mejorado desde esa época, ya que el aumento sustancial de recursos generó que esta fuese mínima. Es la segunda región con mayores transferencias de canon y su nivel de ejecución respecto al PIM al año 2008 es del 57% (Propuesta Ciudadana, 2008).
 - Arequipa: Es la cuarta región con mayores transferencias de canon y su nivel de ejecución es del 74% (Propuesta Ciudadana, 2008).
- Regiones con eficiencia baja del gasto
 - Moquegua: Esta es una región pequeña en población pero con altos recursos provenientes del canon minero. Recientemente ha habido controversia sobre el monto de transferencia del canon, ya que una de las operaciones mineras de Southern Perú se encuentra en Moquegua (Cuajone) y otra en Tacna (Toquepala) y no ha existido una regla clara de distribución. Esta región tiene un nivel de ejecución del 31% (Propuesta Ciudadana, 2008).
 - Ucayali: Esta región es interesante por encontrarse en la Selva y por recibir recursos de canon petrolero. Ucayali tiene un nivel de ejecución del 42% (Propuesta Ciudadana, 2008).

Asimismo, aquellas instituciones que forman parte del estado, pero que no son gobiernos regionales, que forman parte del estudio son las siguientes:

- Alta importancia presupuestal y más horizontalidad
 - Superintendencia Nacional de Administración Tributaria: Debido a que es una de las primeras instituciones en ser creada con un carácter moderno a inicios de los 90s, siguiendo, de alguna manera, modelos de instituciones privadas. Los funcionarios dentro de la institución tienen la oportunidad de seguir una carrera pública.
 - Ministerio de Economía y Finanzas: Debido a la alta especialización de su personal que genera oportunidades de desarrollo profesional y que determina la existencia de poca rotación en la institución. Es una de las instituciones públicas en donde los funcionarios pueden desarrollar su carrera pública a mediano y largo plazo.

- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: Debido a su rol central en la definición de la política social. Varios programas sociales de envergadura, como FONCODES y JUNTOS, están bajo la tutela de este ministerio y su personal tiene un régimen laboral distinto al del resto del
- Alta importancia presupuestal y menos horizontalidad
 - Ministerio de Salud: Debido a la descentralización de este ministerio que tiene dependencias en casi todos los municipios del Perú. Además concentra una serie de organismos que pueden tener regímenes laborales distintos como órganos desconcentrados, organismos públicos descentralizados, direcciones regionales de salud, comisiones, proyectos, instituciones afines y programas.
 - Ministerio de Educación: Debido a su importancia en términos de contrataciones y por interés específico de SERVIR.
 - Ministerio del Interior: Este ministerio tiene a su cargo cuatro órganos (Gobierno Interior, Fuerzas Policiales, Migraciones y DISCAMEC) algunas de las cuales presentan diferencias en sus formas de contratación
- Baja importancia presupuestal y más horizontalidad
 - Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería: A este organismo regulador se le ha transferido la responsabilidad de la fiscalización minera y de hidrocarburos. Para llevar a cabo esta labor, este organismo utiliza el registro de fiscalizadores del MEM y los contrata directamente mediante el régimen de locación de servicios en caso de ser personas naturales. Sin embargo, durante el tiempo que los fiscalizadores están ejerciendo sus funciones son considerados como funcionarios públicos.
 - Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público: Es un organismo regulador de menor alcance que OSINERGMIN, desde el punto de vista de manejo de recursos humanos, en el sentido de realizar su trabajo con personal propio de la institución.
 - Servicio Nacional de Sanidad Agraria: Es el organismo supervisor de la sanidad agraria y debido a su mandato está ampliamente descentralizado por lo que presenta casos interesantes en la gestión de sus recursos humanos.
 - Registro Nacional de Identificación y Registro Civil: Este organismo también se encuentra ampliamente descentralizado y en los últimos años ha incorporado dentro de su jurisdicción a las Oficinas de Registro Civil que funcionaban en las municipalidades, presentándose como un caso interesante a raíz de esta incorporación de personal.
- Baja importancia presupuestal y menos horizontalidad
 - Instituto Nacional Penitenciario: Debido a que este organismo tiene una estructura descentralizada cuyo personal tiene un perfil ocupacional expuesto a riesgos de seguridad personal.
 - Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú: Es un organismo encargado de las actividades meteorológicas e hidrológicas y por su mandato tiene una estructura ampliamente descentralizada.

Cabe resaltar que debido a la negativa por parte de la RENIEC de brindarnos las entrevistas con sus funcionarios se decidió, en coordinación con SERVIR, reemplazar a

esta institución por el Organismo Supervisor de las Inversiones Privadas en Telecomunicaciones (OSIPTTEL) el cual fue clasificado en los TdR de SERVIR dentro del mismo grupo que la RENIEC.

2.2 Instrumentos de recolección de información

El cuestionario utilizado en las entrevistas (ver anexo 2) tuvo como objetivo recoger información sobre los distintos procedimientos utilizados para el ingreso, promoción, evaluación, capacitación y conclusión de la carrera administrativa. De esta manera, se pueden identificar las similitudes o discrepancias entre las distintas entidades públicas entrevistadas respecto a los procedimientos que siguen en el manejo de estos procesos.

Cabe recalcar que al interior de cada institución pueden darse prácticas para aligerar trámites burocráticos o eliminar impedimentos de contratación de personal que mostrarían el manejo real de los recursos humanos en cada institución. El cuestionario diseñado buscó incluir estos aspectos. Así, es posible comparar la “situación ideal” planteada por el marco legal vigente versus la “situación real” usada en las instituciones públicas.

El cuestionario incluye preguntas para cada una de las siguientes secciones:

- **Sección 1: Ingreso a la carrera administrativa**
 - Antecedentes. En esta sección se busca recoger información previa sobre la institución acerca de factores que puedan haber influido en la gestión de sus recursos humanos (i.e. aumento de funciones y/o absorción de personal de otras entidades). Asimismo, se recoge información de base sobre la composición de los recursos humanos existentes al momento de realizar esta consultoría.
 - Planeamiento estratégico de la contratación. A través de esta sección se busca identificar si es que la contratación de funcionarios se hace en concordancia con el plan estratégico de la institución y cuáles son los instrumentos mediante los cuales se realiza esta adecuación.
 - Definición de competencias del personal a contratar. Se busca identificar los criterios para definir las competencias a buscar y si éstos responden al perfil del puesto o a los objetivos de la oficina que contrata.
 - Uso de Perfiles. Se busca verificar el uso de perfiles de acuerdo a las competencias y habilidades. También consulta sobre la construcción y metodología usada para la construcción y evaluación de perfiles.
 - Proceso de convocatoria: Se identifica si los procesos de convocatoria cumplen con los principios establecidos por ley (por ejemplo, adecuada difusión, transparencia, imparcialidad, entre otros). Por otro lado, se indaga sobre las modalidades utilizadas para hacer selecciones previas a las convocatorias, como, por ejemplo, los programas de prácticas o cursos de extensión universitaria.
 - Resultados. Se recoge información sobre los resultados de la última convocatoria realizada en las instituciones entrevistadas para poder evaluar la eficacia del proceso de convocatoria.
- **Sección 2: Promoción en la carrera**

- Planificación de vías de avance en la carrera. En esta sección se de identifica si las instituciones cuentan con una hoja de ruta sobre las posibilidades de avance de los recursos humanos dentro de la institución que permita establecer criterios de evaluación del personal.
 - Oportunidades de capacitación para el avance. Se recoge información sobre la existencia de oportunidades de capacitación interna o externa de los recursos humanos, sobre cómo estas oportunidades concuerdan con el plan estratégico de la institución y las implicancias de la capacitación para el avance en la carrera.
 - Proceso de convocatoria para el avance en la carrera. Se identifican los criterios manejados para convocar los procesos de promoción internos y la modalidad elegida para hacerlos de conocimiento del personal. Asimismo, se indaga por los procedimientos seguidos y si es que éstos se adecuan con los principios de difusión, transparencia e imparcialidad, entre otros.
 - Criterios de evaluación. Se recoge información sobre la definición de los criterios de evaluación utilizados, la participación de los superiores en dicha evaluación, el uso de criterios objetivos para la evaluación, entre otros.
 - Resultados. Se recoge información sobre los resultados del último proceso de promoción interna para poder evaluar la eficacia del mismo. Asimismo, se indaga por la utilización de los resultados de la evaluación, tanto para uso de la institución como para la retroalimentación de los postulantes en el proceso de promoción interna.
- Sección 3: Término de la carrera
 - Causas Extintivas. Se identifica si las causas del término de la carrera fueron por renuncia, cese definitivo, destitución o fallecimiento. En base a esto se busca evaluar la pertinencia sobre los tres primeros casos.
 - Causas justificadas para cese o separación definitiva. Se identifica cuáles son lo motivos para la separación como el límite de edad (70 años), perdida de nacionalidad, incapacidad permanente física o mental, e ineficiencia o ineptitud comprobada para el desempeño del cargo.
 - Otras causas. Se indaga sobre otras causas como despido invitación al retiro por falta de presupuesto institucional o reemplazo de personal. En este caso se revisará la existencia de manejo de compensaciones en caso de despido, invitación al retiro.
 - Sección 4: Evaluación del desempeño
 - Estrategia general de evaluación. Se identifica la adecuación del marco legal de evaluación de desempeño a la estrategia seguida por la institución entrevistada. En función a ello se busca evaluar la pertinencia de los instrumentos de evaluación utilizados.
 - Definición de perfiles ocupacionales y competencias necesarias. Se pregunta sobre la existencia y el uso de perfiles ocupacionales que definen las competencias necesarias para el rendimiento dentro del perfil.
 - Proceso de evaluación. Se identifica la adecuación del proceso de evaluación del desempeño con aquel utilizado para la promoción en la carrera. Asimismo, se indaga si es que la institución utiliza criterios diferenciados por el tipo de régimen

laboral en el que se encuentra el trabajador. Se identifican también las modalidades de evaluación utilizadas, los participantes en dichas evaluaciones y los mecanismos para mantener la imparcialidad y transparencia en el proceso.

- Retroalimentación del proceso de evaluación. Se indaga sobre los mecanismos de retroalimentación de los resultados del proceso de evaluación y las medidas que se deriven de dicha retroalimentación.
 - Utilización de resultados de evaluación. Se recoge información sobre la manera en que se utilizan los resultados de la evaluación para evaluar el proceso mismo, pero también para contribuir a un proceso de fortalecimiento institucional.
- Sección 5: Capacitación:
- Tipos de capacitación. Se recoge información sobre los tipos de capacitación que las instituciones ofrecen a sus trabajadores (de acuerdo al nivel de la carrera o especialidad), y cuán relevantes son para el funcionamiento de la institución.
 - Desarrollo de la capacitación. Se indaga sobre si las capacitaciones brindadas fueron realizadas por otras instituciones, empresas o el organismo público en sí; así como las ofertas de otro tipo de capacitaciones mediante becas, pasantías, seminarios, entre otros.
 - Mejorar el servicio público. Se indaga si las capacitaciones brindadas cumplen con mejorar los conocimientos y habilidades del personal con el fin de mejorar el servicio público e impulsar el asenso del servidor. En este sentido se recoge información sobre las evaluaciones existentes que permitan analizar las mejoras del personal a partir de las capacitaciones recibidas.

2.3 Proceso de entrevistas y principales dificultades

Para llevar a cabo las entrevistas tanto en gobiernos regionales como en otros organismos del estado, se contactó a los jefes de las oficinas de recursos humanos a través de un oficio dirigido desde SERVIR. En dicha carta se explicó la importancia del estudio, sus objetivos y se presentó al equipo a cargo del mismo. Asimismo, se solicitó una entrevista al jefe del personal. Desde las oficinas de GRADE se hizo seguimiento a dicha carta de manera telefónica y se concertaron las primeras citas.

A partir de la primera entrevista con la cabeza del área de recursos humanos, (y con la ayuda del mismo) se definió quiénes serían los actores clave relevantes para completar la información necesaria en cada institución. Para completar estas entrevistas se realizaron citas adicionales en los días posteriores. En el caso de los gobiernos regionales se trató de aglutinar todas las entrevistas en períodos de 1 a 3 días, aunque en varios casos no fue posible completar el número de entrevistados. En el caso del resto de organismos, esto fue posible sólo parcialmente.

Cabe resaltar que el gran número de instituciones con las cuales concertar entrevistas fue tan grande (18 entre todos los tipos de instituciones), que en algunos casos fue muy complicado concertar la primera entrevista. El caso extremo fue la Reniec, en donde a pesar de las múltiples llamadas y cartas, tanto de GRADE como de SERVIR, no fue posible concertar ninguna cita. En algunas instituciones, las citas fueron pospuestas varias veces como en el caso de la Sunat, donde además, por la premura de tiempo no se logró entrevistar al número pactado de informantes, a pesar de haber sido estos identificados.

En general, entre los servidores públicos, existe la percepción de que este tipo de estudios quitan tiempo que de otra manera podrían ser usados en sus labores diarias. En pocos casos, los servidores públicos se mostraron con buena disposición a colaborar.

En el caso de los gobiernos regionales se visitó a cada uno de los seis seleccionados y se entrevistó al Gerente de Recursos Humanos o a la persona encargada de dirigir su manejo. Tal como se ha mencionado se intentó entrevistar además a otros directivos de los gobiernos regionales, tales como el Gerente de Administración o Finanzas, por su relación en el manejo de recursos financieros. Sin embargo, esto no fue posible en ninguno de los gobiernos regionales. Por ejemplo, durante la entrevista en el Gobierno Regional de Moquegua estuvo presente el Gerente de Administración, pero llegó con retraso y no intervino completamente en la conversación porque estaba atendiendo otros asuntos por teléfono. Asimismo, se entrevistó a un trabajador, preferentemente que estuviese afiliado al Sindicato de Trabajadores, para poder corroborar la información obtenida por los directivos y apreciar la visión de los trabajadores frente a la política de recursos humanos en los gobiernos regionales.

Cuadro 1
Entrevistados en los Gobiernos Regionales

GR DE LAMBAYEQUE	Oficina Desarrollo Humano	Veronica Pinella Odar
	Oficina Desarrollo Humano	Alberto Pérez
	Responsable del Sistema Integrado de Gestión Administrativa	Ing. Edward Cárdenas del Aguila
	Secretario de Organización del Sindicato de Trabajadores	Luis Enrique Sánchez Pinillos
GR DE CUSCO	Oficina de Personal	Lic. Dilmar Villena
	Secretario General de Trabajadores	Mario Arredondo
GR DE MOQUEGUA	Gerente de Recursos Humanos	Dr. Alexander Bellano
	Trabajadora	Elsa Condori
GR DE LA LIBERTAD	Sub Gerencia de Recursos Humanos	Jorge Ruiz Castillo
	Técnica Administrativa en Oficina de Registros y Contabilidad	María Azucena Zavaleta Urión
GR AREQUIPA	Jefe Of. RRHH	Sr. Milton Tinoco
	Encargado de Servicios	Eduardo Torres
GR UCAYALI	Gerencia de RRHH	Lic. Milton Mojalott Dávila
	Trabajadora	Zoraida Díaz Mendoza

En el caso de las instituciones públicas distintas de los gobiernos regionales, se ha entrevistado a representantes de 11 entidades públicas; en la mayoría de casos al encargado de la oficina de recursos humanos o administración, así como otros representantes que también están involucrados en la gestión de los recursos humanos. En total se ha realizado un total de 34 entrevistas, en algunos casos de manera individual y en otros de manera grupal.

Cuadro 2. Actores Entrevistados en Instituciones Públicas

Ministerios /Instituciones	OFICINA	CARGO	NOMBRE
MEF	Unidad de RRHH	Jefa de la Unidad de RRHH	Elva Chavera
	Oficina de Personal	Jefe de la Oficina de Personal	Miguel Mantilla
	Área de Capacitación	Jefe del área de Capacitación	Rodolfo Melgar
MIMDES	Oficina de Remuneraciones y Pensiones	Jefe de la Oficina de Remuneraciones y Pensiones	Agustín Nicandro Vásquez Reyes
	Área de Capacitación	Gerente de Capacitación	Carlos Trujillo
	Oficina de Administración de Potencial Humano y Bienestar Social	Especialista Administrativa	Liliana Basagoitia
MINEDU	Unidad de Capacitación y Gestión	Jefe de la Unidad de Capacitación y Gestión	Raúl Pinedo
		Especialista de la Unidad	Cesar Ascarza V.
		Especialista responsable del manejo del Programa de Presupuestos por Resultados	Marcel Galarza
	Unidad de Personal	Jefa de la Unidad	Magnet Márquez R.
		Especialista de la Unidad	Carlos O'connor
MINSAs	Oficina de Desarrollo de RRHH	Directora Ejecutiva	Jeanet Trujillo Bravo
	Oficina de Ingreso y Escalafón	Encargado	Carlos Pacora
	Oficina de Capacitación y Normas	Director	Víctor Bazan
	Dirección General de Desarrollo de RRHH (Área de Gestión del Trabajo)	Director del Programa Sectorial 2- encargado del área de gestión del Trabajo)	Ciro Echegaray Peña
MININTER	Oficina de Personal	Directora General de la Oficina de Personal	Maria Isabel Guardero Cornejo
	Sub Dirección de Desarrollo de Personal	Subdirectora	Maria Teresa Manrique Negrón
	Oficina de Procesos de Personal	Directora	Ana Ramos Bejarano
	Oficina de Procesos de Personal	Especialista de la Oficina de Procesos de Personal	Juan Espejo Delgado
	Dirección de Capacitación	Director	José Ramírez
INPE	Oficina General de Administración	Jefe de la Oficina General de Administración	Hugo Alegre
	Unidad de RRHH	Subdirectora de la Unidad de RRHH	Maricruz Molina
	CENECP (Centro de Nacional de Estudios Criminológicos)	Director	Max Flores Quispe
		Jefa de la Unidad de Capacitación e Información	Graciela M. Farfán
		Encargado de la Unidad de Investigación Criminológica	Alberto Acuña

OSINERGMIN	Oficina de RRHH	Jefa de RRHH	Verónica Peralta
OSITRAN	Gerencia de Administración y Finanzas	Asesor legal	Arturo Tolmos
	Oficina de Personal	Supervisor de Personal 1	Norberto Sifuentes
OSIPTTEL	Gerencia de RRHH y Gerencia General	Gerente Interina Jefe de Recursos Humanos	Ana Rosa Martinelli Luis Miguel Torres Castillo
SENASA	Oficina General de Administración	Director	Luis Villa
	Dirección de RRHH	Directora de RRHH	Myriam Parker
SENHAMI	Oficina General de Administración	Director General	Jorge Salguero
	Oficina de Personal	Jefa de la Oficina de Personal	Elizabeth Miñan
	Centro de Capacitación del SENHAMI	Director	Nicéforo Ita Maguiña
SUNAT	Intendencia Nacional de Recursos Humanos	Intendente Nacional de Recursos Humanos	José Carlos Demarini

Elaboración propia

3. MARCO INSTITUCIONAL

3.1 Leyes laborales que afectan al empleo público

A partir de la década de 1980 las leyes laborales que afectan al empleo público han tenido como objetivo promover y reglamentar una administración pública eficaz y eficiente. En el Perú, se optó por seguir un modelo de carrera pública cerrado. Es decir, un modelo que promueve que el ingreso al sector estatal debe realizarse a través de concursos de selección públicos, en los que los criterios de selección son el mérito y la capacidad del postulante para satisfacer los requerimientos de una determinada categoría ocupacional. Este modelo se contrapone al modelo abierto, en el que el gobierno de turno tiene las atribuciones de elegir libremente al personal de empleo público (Servat, 2006)².

En 1984 se dictó el *Decreto Ley 276 o Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público*. En esta ley se definió a la carrera administrativa “como el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que con carácter estable presten servicios de naturaleza permanente en la administración pública” (Rodríguez, 2008)³.

Asimismo, se definieron tres categorías de trabajadores en el Estado. En primer lugar, las autoridades, funcionarios y el personal designado en cargos de confianza. La contratación de este tipo de personal es producto de elecciones y de decisiones políticas. Una vez que concluye la confianza son removidos sin derecho de estabilidad, excepto en el caso de que sea personal de carrera designado en cargo de confianza de manera personal, y que luego de terminar su periodo en el cargo regresa a su nivel anterior de carrera.

En segundo lugar, está el personal nombrado en carrera administrativa que se encuentra dividido en los grupos ocupacionales de profesionales, técnicos y auxiliares. Este tipo de personal accede a la carrera pública a través de un concurso público. Los cargos del personal nombrado responden a las necesidades de funcionamiento de la institución y

² Ver: Servat, Roberto (2006). “Nueva Ley Marco del Empleo Público y la Problemática de la Contratación de Personal en el Estado”, Revista de Aniversario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima.

³ Ver: Rodríguez, José (2008). “Análisis de los Regímenes Laborales en el Sector Público”. Lima: INDEP PERU. URL: <http://indepperu.org/ANALISIS%20DE%20LOS%20REGIMENES%20LABORALES%20-%20JOSE%20RODRIGUEZ%20-%20ABRIL2008.doc>

están reflejados en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP). El DL 276 define la entrada y los derechos y deberes a los que están sujetos este tipo de servidores.

En tercer lugar, está el personal contratado por servicios personales, que presta sus servicios de acuerdo a un contrato que estipula sus tareas y responsabilidades, así como la duración de su vínculo laboral. Este tipo de personal no se encuentra comprendido en la carrera administrativa, lo que implica que pueden no ser sujetos de los beneficios laborales otorgados en el sector.

Luego de las reformas económicas de 1990, se hizo una serie de cambios en materia laboral en el sector público con el objetivo de flexibilizar el régimen de contrataciones. Mediante la **Ley de Fomento del Empleo (Decreto Legislativo No. 728)**, se flexibiliza la contratación en el sector público permitiendo la utilización de formas de contratación típicas del régimen laboral privado en el sector público. Esta ley se empezó a utilizar en empresas estatales y algunos organismos descentralizados, y luego su uso se difundió en el resto del aparato estatal⁴ (Servat, 2006).

La aplicación de este DL en el sector público, junto con periodos de rigidez presupuestaria por las que no se permitían nuevas contrataciones ni aumento de remuneraciones, ocasionó que se comenzara a difundir el uso de contratos en el sector. Estos contratos podían ser de carácter temporal o accidental (i.e. no requiere de concurso y no genera derechos laborales) o para labores de naturaleza permanente (i.e. para cargos de máxima necesidad fundamentada, renovables hasta por 3 años y si hay plaza puede ser nombrado al año) (Rodríguez, 2008).

Si bien la mayor parte del personal contratado bajo esta modalidad efectúa labores propias de la administración pública, no forma parte de la misma y, por tanto, no goza de estabilidad laboral ni de derechos atribuibles a los servidores públicos. Al mismo tiempo, se empezó a contratar personal bajo la modalidad de servicios no personales o de locación de servicios. Este personal no figura en planilla y cobra por recibo de honorarios. AIA pesar de que realiza labores propias de la administración pública, este tipo de personal no goza de ningún derecho ni beneficio.

La puesta en práctica de la flexibilización de las formas de contratación en la administración pública se ha hecho de tal manera que ha llevado al desorden en las contrataciones de las instituciones del estado. Así, por ejemplo, de acuerdo a la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación de la administración pública central, formada en el 2001, “el Estado no contaba centralizadamente con estadísticas ni registros confiables que (...) permitan responder a las preguntas de cuántas, dónde y qué personas trabajan para el sector público, así como saber los ingresos que éstas reciben” (Comisión Multisectorial, 2001)⁵. Más aún, menos del 45.3% del personal ligado a la carrera administrativa estaba bajo el régimen DL 276 y el 40.2% estaba bajo la modalidad de servicios no personales, mientras que la diferencia estaba bajo el régimen laboral privado (DL 728).

A partir de este diagnóstico, en el 2004 se hace un intento de ordenamiento de la carrera pública a través de la promulgación de la **Ley Marco de Empleo Público (No. 28175)**. Esta ley mantiene los principios del DL 276, pero hace una distinción entre los funcionarios y los empleados de confianza. Los funcionarios pueden ser de elección directa y universal o de confianza originaria; de nombramiento y remoción regulados (i.e. designados para desempeñar cargos de alta responsabilidad, cuyo nombramiento y

4 Entre las modalidades de flexibilización laboral que introduce este DL está la ampliación del periodo de prueba para el ingreso laboral y mecanismos de salida como la existencia de contratos de trabajo sujetos a modalidad o plazo fijo, la ampliación de causales de ceses colectivos, así como la contratación laboral indirecta o de intermediación laboral (Servat, 2006).

5 Ver: Comisión Multisectorial (2001). “Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la Situación del Personal de la Administración Pública Central, D.S. No. 004-2001-TR, Resumen Ejecutivo”. Lima.

remoción está establecido por normas como las autoridades de la Contraloría General o del Banco Central de Reserva); y los de libre nombramiento y remoción (i.e. funcionarios que dirigen organismos o entidades públicas). Los empleados de confianza mantienen la definición otorgada en el DL 276.

Asimismo, la ley 28175 define al empleado público como la persona que presta servicios bajo dos condiciones: que perciba una remuneración y que se encuentre en una relación de subordinación. Con esta definición quedan excluidos de la carrera públicos a los contratados por servicios no personales. Sin embargo, abre la posibilidad de que los contratados que no reciban remuneraciones, pero sí contraprestaciones económicas por desempeñar actividades o funciones que sean regulares en sus montos y continuas en el tiempo, de libre disponibilidad y otorgadas en un régimen de subordinación puedan ser considerados como empleados públicos. Asimismo, abre la posibilidad de que sean considerados como empleados a los funcionarios y empleados de confianza, a los contratados a plazo fijo o indeterminado y a los que desempeñan cargos electos (Rodríguez, 2008).

Por otro lado, un precedente sobre esta visión amplia del empleado público figura en el **Decreto Ley 11377, Ley del Estatuto y Escalafón Público**, promulgado en 1950, en el que se establece que el elemento definitorio para considerar a alguien como empleado público es que desempeñe labores remuneradas en una entidad del estado. Posteriormente, la Ley No. 27815 Código de Ética de la Función Pública, promulgada en el 2002, establece como función pública “a toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos” (Rodríguez, 2008).

Todo lo anterior ha generado que los derechos laborales de trabajadores contratados y no considerados como empleados públicos hayan sido reconocidos por el Tribunal Constitucional o el Poder Judicial, tanto como derechos constitucionales o derechos humanos universales. Esta situación ha ido generando que los mecanismos de ingreso a la carrera pública previstos en el DL 276 y la ley 28175 no funcionen a cabalidad debido a que las plazas disponibles han ido siendo utilizadas para regularizar la situación de las personas cuyos derechos laborales han sido reconocidos.

3.2 Otras leyes que afectan la gestión de recursos humanos

Restricciones impuestas por la Ley de Presupuesto Público

Uno de los temas que más afecta a la gestión de los recursos humanos en la administración pública es la poca disponibilidad de recursos financieros. A partir del 2002, las distintas Leyes de Presupuesto Público incluyen una serie de medidas de austeridad que impiden la contratación de nuevo personal, así como el aumento de sueldos, bonificaciones y otros beneficios y el pago de horas extras. El cuadro 3 muestra las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria y los resultados ejecutados para el Presupuesto de 2008. Como se puede apreciar, las entidades públicas están prohibidas de contratar nuevo personal a menos que sea para reemplazar una plaza que haya quedado vacante o para contratar cargos de confianza. Esto impide que la institución afronte los retos del crecimiento natural de la institución, especialmente cuando se está inmerso en un contexto de crecimiento económico acelerado como el que se ha vivido en los últimos años.

Cuadro 3
Medidas de austeridad relacionadas a los recursos humanos
en el Presupuesto del 2008

Medidas de austeridad y disciplina presupuestaria	Resultados
Queda prohibido el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Incluye el incremento de remuneraciones que pudieran efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo, en las respectivas escalas remunerativas, y de aquellos incrementos que se han autorizado dentro de dicho rango.	No se ha fijado ningún incremento de remuneraciones.
Queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, retribuciones y beneficios de toda índole.	No se ha aprobado nuevas bonificaciones, asignaciones, retribuciones y beneficios de toda índole.
Se encuentra prohibido autorizar gasto por concepto de horas extras. Cuando se requiera mantener personal en el centro de labores, se deben establecer turnos u otros mecanismos que permitan el adecuado cumplimiento de las funciones de la entidad.	No se ha autorizado el gasto por concepto de horas extras
Excepciones en el ingreso de personal:	
Se permite la contratación para el reemplazo por cese del personal o para suplencia temporal de los servidores del Sector Público, siempre y cuando se cuente con la plaza. En el caso de los reemplazos, se debe tomar en cuenta que el ingreso a la Administración Pública se efectúa, necesariamente, por concurso público de mérito.	No hubo ingreso de personal por reemplazo en plazas bajo la modalidad de contrato a plazo indeterminado en el periodo evaluado.
Se permite la designación en cargos de confianza, conforme a los documentos de gestión de la entidad y a la normatividad vigente.	Se ha reemplazado personal cuyas plazas son de confianza
En caso de la suplencia de personal, una vez finalizada la labor para la cual fue contratada la persona, los contratos respectivos quedan resueltos automáticamente.	No existe ningún caso de ingreso de personal por suplencia
El ingreso a la Administración Pública, cualquiera sea el régimen laboral, se efectúa necesariamente por concurso público de méritos siempre y cuando se cuente con la plaza presupuestada.	No hubo ingreso de personal bajo la modalidad de contrato a plazo indeterminado
Se permite la designación en cargos de confianza, conforme a los documentos de gestión del pliego y a la normatividad vigente.	Ha ingresado personal en cargos de confianza, conforme a los documentos de gestión y la normatividad vigente.
Las entidades públicas, independientemente del régimen laboral que las regule, no se encuentran autorizadas para efectuar gastos por concepto de horas extras. En los supuestos que se requiera mantener personal en el centro laboral, se debe establecer turnos u otros mecanismos que permitan el adecuado cumplimiento de sus funciones.	No se ha pagado horas extras. Se ha establecido en el Reglamento Interno de Trabajo excepcional por compensación de horas.
Los actos o resoluciones administrativas que reconozcan beneficios sociales y pensiones, son de exclusiva responsabilidad del Pliego emisor y sujetan su aplicación a la debida programación de su gasto, bajo responsabilidad del Titular del Pliego.	El pago de liquidaciones sociales se ha realizado contando con la aprobación del crédito presupuestario correspondiente.

Fuente: URL: http://www.sis.gob.pe/PDF/Medidas_Austeridad_1er_Trim2008.pdf

Desorden de remuneraciones por la falta de una Ley de remuneraciones del Sector Público

Uno de los aspectos más críticos dentro de la gestión de los recursos humanos en el sector público es el referido a su sistema de remuneraciones. De acuerdo a los diagnósticos efectuados, la problemática de las remuneraciones en este sector se resumen en: (a) la existencia de varios regímenes laborales; (b) elevada dispersión tanto vertical (entre niveles remunerativos) como horizontal (dentro de un mismo nivel); (c) una estructura compuesta por asignaciones fijas no ligadas al desempeño; (d) un sistema caótico y poco equitativo de pago; y (e) una distribución de empleados públicos entre

niveles y categorías que no está vinculada a los perfiles profesionales de cada uno de los empleados (PCM, 2005)⁶.

La situación anterior se configuró por el desorden introducido por diferentes normas legales que han ido modificando el Sistema Único de Remuneraciones planteado por el DL 276 que debería haber sido aplicado gradualmente para todos los servidores y funcionarios públicos. Según este decreto, las remuneraciones en el sector público se dividen únicamente en 3 bloques: el haber básico, las bonificaciones y los beneficios. El haber básico estaba escalonado en 14 niveles para los servidores públicos y en 8 niveles para los funcionarios. El haber mínimo correspondía a la Unidad Remunerativa Básica, la cual se debía ajustar anualmente debido a la inflación, mientras que la retribución máxima correspondía a la que percibía el Presidente de la República.

Por su parte, las bonificaciones eran de tres tipos: la personal, la familiar y la diferencial (para compensar el nivel de responsabilidad del cargo o las condiciones excepcionales en las cuales se tiene que ejercer el cargo). Finalmente, los beneficios son tres: la asignación por años de servicio, los aguinaldos de Fiestas Patrias y Navidad y la compensación por tiempo de servicios.

En 1986, se inicia el proceso de aplicación del Sistema Único de Remuneraciones (SUR). Sin embargo, al poco tiempo se definieron nuevos conceptos remunerativos e incrementos, diferentes a los establecidos por el SUR, para hacer frente a la pérdida de poder adquisitivo de las remuneraciones por efecto de la hiperinflación. A pesar de posteriores intentos de ordenar las remuneraciones en el sector público, diferentes normas fueron promulgadas generando más desorden. Así, según información de la Presidencia de Consejo de Ministros, en el 2005, habían servidores públicos cuyo sueldo básico sea de sólo S/. 0.07 (PCM, 2005).

Tal como se ha señalado, el desorden no sólo abarca la escala remunerativa sino también la forma de contratación y los mecanismos de pago. Con respecto a esto último, los pagos a los servidores y funcionarios públicos se hacen a través de la Planilla Única de Pagos, los pagos por el Comité Administración del Fondo de Asistencia y estímulo (CAFAE) y los pagos efectuados por organismos internacionales. A través de la Planilla Única de Pagos se pagan las remuneraciones de los servidores y funcionarios que pertenecen al régimen del DL 276. Sin embargo, los pagos hechos por esta planilla única solamente corresponden a una parte mínima de las remuneraciones del trabajador. El resto de pagos se abona a través del CAFAE que fue creado como un sistema de apoyo a los trabajadores con los fondos recaudados por los descuentos cobrados por las tardanzas. Sin embargo, el CAFAE se ha convertido en un medio para canalizar pagos por conceptos diversos como incentivos y bonos que tienen la finalidad de elevar la remuneración. Estos pagos no son pensionables y, por tanto, cuando se termina la carrera pública se dejan de percibir, generando una disminución considerable en la remuneración del trabajador. Finalmente, los pagos a funcionarios de alto nivel se hacían a través de organismos internacionales como el PNUD. Estos organismos administraban directamente estos pagos, confirmando más desorden al sistema.

Los pagos a través de organismos internacionales han sido suprimidos, así que la mayor distorsión se genera a través de los pagos del CAFAE. Si bien, la parte de las remuneraciones pagada por el SUR responde a escalas más o menos homologadas, la parte correspondiente al CAFAE responde a las negociaciones efectuadas dentro de cada ente estatal. Más aún, los pagos efectuados por el CAFAE son generalmente mayores a

6 Ver: PCM (2005). "Proyecto de Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público – Exposición de Motivos y Análisis Costo-Beneficio del Proyecto de Ley", Lima. URL: http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/2005/proyecto_ley_empleo_publico/EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS%20VERSION%20FINAL%20CONGRESO.pdf

los pagados por el SUR, llegando a encontrarse una proporción máxima de 1 a 10 y una mínima de 1 a 3 (PCM, 2005)⁷.

Normas de gestión de recursos humanos⁸

Los instrumentos de gestión institucional básicos en los organismos públicos son cinco: el reglamento de organización y funciones (ROF), el cuadro para la asignación de personal (CAP); el manual de organización y funciones (MOF); el manual de procesos y procedimientos (MPP); el manual general de procesos (MGP) y el texto único de procedimientos administrativos (TUPA):

- El objetivo del ROF es establecer organización necesaria que oriente los esfuerzos para lograr la misión, visión y objetivos estratégicos de la entidad. Asimismo, define las funciones específicas de los órganos y unidades orgánicas, estableciendo sus relaciones y responsabilidades.
- EL CAP define los cargos necesarios para el funcionamiento óptimo de la entidad de acuerdo a los criterios y estructura prevista en el ROF.
- El MOF establece las responsabilidades, atribuciones, funciones y requisitos específicos de los cargos establecidos en el CAP. De esta manera, se asegura que se cumplan las funciones establecidas en el ROF.
- El MGP establece los objetivos funcionales generales y específicos de los procesos organizacionales, los usuarios internos y externos, los responsables del diseño de los procesos, así como las principales inter-relaciones que se dan en dichos procesos.
- El MPP describe detalladamente la secuencia de acciones que se siguen para la ejecución de los procesos organizacionales, en el nivel de subprocesos o actividades en los que intervienen una o más unidades orgánicas.
- El TUPA es el documento que contiene toda la información relativa a los procedimientos y trámites administrativos que el público usuario debe realizar para obtener alguna información o servicio de las entidades públicas.

Todos los instrumentos anteriores son de preparación obligatoria para toda entidad estatal y deben ser actualizados regularmente en un esfuerzo por impulsar el proceso de modernización de la gestión pública.

En el caso particular de la gestión de personal, todos los instrumentos antes presentados sirven teóricamente para definir los cargos necesarios para el óptimo funcionamiento de las entidades estatales. Sin embargo, es necesario reconocer que el énfasis de estos instrumentos es definir funciones y procesos pero no necesariamente definen de manera detallada el tipo de habilidades requeridas para ejecutar cada una de las funciones desempeñadas por los cargos establecidos en el CAP. Si bien el MOF define los requisitos para cada cargo, estos requisitos son bastante genéricos y se refieren al título o diploma requerido y a la experiencia laboral en años. Como un ejemplo, el cuadro 4 señala los requerimientos para dos cargos comunes en todos los gobiernos regionales: el Auditor IV de la Oficina de Control Institucional o su equivalente y el Director de la Oficina de Asesoría Jurídica. Como se aprecia, los requisitos son bastante generales y de ellos es bastante difícil obtener información que alimente una agenda de capacitación o que se establezcan criterios de evaluación de los cargos.

⁷ En las visitas efectuadas a los gobiernos regionales se ha comprobado que en promedio la proporción es de 1 a 3.

⁸ Esta sección se ha preparado en base a la presentación: Vargas, Ruth (2007). "Documentos Técnicos Normativos de Gestión Institucional". URL: <http://www.slideshare.net/consultoriauniversidad/documentos-tecnicos-normativos-de-gestion-institucional-presentation>

Cuadro 4
Cargos y requisitos según Gobiernos Regionales seleccionados

Gobierno Regional	Cargos seleccionados y requisitos según MOF	
	Auditor IV – Oficina de Control Institucional	Director de Oficina de Asesoría Jurídica
Arequipa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Título profesional universitario que incluya estudios relacionados con la especialidad ▪ Capacitación especializada en la ejecución de auditorías de gestión y aplicación de la normas técnicas de control ▪ Amplia experiencia en la ejecución de programas de auditoría técnico administrativa ▪ En vez de requerir un Auditor IV tiene un Especialista en Inspectoría III 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Título profesional de Abogado (Colegiado) ▪ Capacitación especializada en materia legal y aplicación de normatividad técnica inherente a los sistemas administrativos ▪ Experiencia en la ejecución de actividades técnico legales ▪ Experiencia en la conducción de personal
Cusco	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Título profesional de Contador Público, Colegiatura y Habilitación en el Colegio Profesional ▪ Capacitación en materias relacionadas con el Sistema Nacional de Control ▪ Amplia experiencia en materia del Sistema Nacional de Control ▪ Amplia experiencia en conducción de personal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Título de Abogado y Colegiatura ▪ Amplia experiencia en la dirección del sistema que conduce ▪ Capacitación especializada en actividades técnico legales ▪ Conocimientos de computación (Windows o equivalente) ▪ Amplia experiencia en conducción de personal
Lambayeque	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Título universitario profesional con estudios relacionados con las funciones ▪ Experiencia laboral no menor de 10 años ▪ Experiencia en las funciones no menor a 3 años ▪ Capacitación en los 2 últimos años no menor de 40 horas en las funciones a desempeñar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Título profesional universitario de Abogado ▪ Cargo de confianza
La Libertad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No presenta requisitos para el cargo ▪ En vez de requerir un Auditor IV, tiene un Ingeniero IV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No presenta requisitos para el cargo
Moquegua	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Título profesional de Contador Público, Colegiatura y Habilitación en el Colegio Profesional ▪ Capacitación acreditada por la Escuela Nacional de Control ▪ Amplia experiencia en auditoría gubernamental y administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Título de abogado ▪ Estar habilitado para el ejercicio de la profesión ▪ Amplia experiencia en el cargo ▪ Amplia capacitación específica en el área
Ucayali	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Título profesional universitario que incluya estudios relacionados con la especialidad ▪ Experiencia de 3 años a más en conducción de programas de auditoría ▪ Capacitación especializada en el área ▪ 3 años de experiencia laboral en el sector público 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Título profesional de Abogado ▪ Ser colegiado y estar habilitado profesionalmente ▪ Experiencia de 5 años en actividades técnico-legales ▪ 2 años de experiencia en conducción de personal

4 PRACTICAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS GOBIERNOS REGIONALES: ESTUDIOS DE CASOS

4.1 Presentación de casos

Como se señaló en la sección metodológica, la estrategia para acercarse a los gobiernos regionales se inició con el contacto y la solicitud de reunión al directivo encargado del manejo de recursos humanos en el gobierno regional. Si bien esta forma de acercamiento a los gobiernos regionales ha sido efectiva, es necesario mencionar que se han encontrado una serie de dificultades en que han afectado el recojo de la información de estas organizaciones. En primer lugar, los gobiernos regionales visitados tienen un distinto grado de organización de su información sobre recursos humanos. Con la excepción de Lambayeque, que tiene buena parte de su información sistematizada, la mayoría de los gobiernos regionales aún tienen la información en archivos físicos y han sido renuentes a brindar información cuantitativa sobre sus recursos humanos, con la excusa de que si aún no está disponible en sus respectivos portales e incorporada en sus documentos de gestión es porque no es oficialmente pública. Incluso, en el caso de Lambayeque, la información se encuentra organizada para hacer seguimiento de los trámites documentarios antes que de brindar información para la toma de decisiones.

Un segundo tipo de dificultad ha sido la transitoriedad de los Gerentes o encargados de Recursos Humanos en los gobiernos regionales. La gran mayoría de las autoridades entrevistadas han asumido el cargo de manera temporal. Por tanto, no tienen un conocimiento pleno de las políticas que se han implementado en años anteriores o, como saben que su permanencia en el cargo no va a ser muy extendida, no tienen mayores incentivos para implementar una agenda de gestión de recursos humanos. La mayoría se dedica a lidiar con problemas administrativos y no se hace una planificación a mediano o largo plazo de esta dirección. Por ejemplo, el encargado de Recursos Humanos en Moquegua, llevaba unos meses en el cargo y antes de presentar este informe final ya había sido cambiado.

El tercer tipo de dificultad encontrada es la poca importancia de la Gerencia de Recursos Humanos en los gobiernos regionales. A pesar de que toda la normatividad de la gestión pública tiene como base un modelo de carrera pública cerrada en el que se privilegia la calidad del servidor público, en la práctica nada de esto se cumple y las direcciones o gerencias de recursos humanos no tienen mucho peso en los gobiernos regionales. Esto se puede apreciar en su nulo manejo de recursos financieros, para lo cual dependen enteramente de las direcciones o gerencias de administración y/o presupuesto. A su vez, esta falta de independencia en el manejo de recursos financieros incide en su poca capacidad, incluso para cumplir con la ley, como es el caso de brindar capacitación relevante a los servidores públicos para que luego puedan ser evaluados.

4.2 Antecedentes de los Gobiernos Regionales

La descentralización ha sufrido avances y retrocesos desde la creación del Perú como República. A partir de las siete intendencias que existían en el Virreynato, se crearon los primeros siete departamentos (Arequipa, Ayacucho, Cusco, Junín, Lima, La Libertad y Puno) y luego estos departamentos son subdivididos hasta tener los 24 departamentos con los que se cuenta actualmente (García Belaúnde, 2004)⁹. Con la Constitución de 1933 se crearon los Consejos Departamentales sobre la base de los departamentos existentes. Como sus predecesores, también tenían una amplia gama de atributos pero

9 Ver: García Belaúnde, Domingo (2004). "La descentralización en el Perú actual (antecedentes, desarrollo y perspectivas), mimeo, Lima. URL: <http://www.garciabelaunde.com/articulos/.pdf>

los gobiernos de turno no hicieron mucho para poner en práctica este modelo descentralizador (García Belaúnde, 2004).

Durante el gobierno militar del Gral. Velasco, se crearon los Organismos de Desarrollo Regional (ORDES) cuyo objetivo era construir infraestructura productiva y social. Estos organismos fueron creados en base a las regiones militares, podían incluir a varios departamentos y estaban al mando del General Jefe de la región militar. Posteriormente, los ORDES se transformaron en Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES), teniendo siempre como función la construcción de infraestructura, pero además la coordinación entre los diferentes ministerios a nivel regional, con el apoyo del Instituto Nacional de Planificación (González de Olarte, 1989)¹⁰.

La Constitución de 1979 dio inicio al proceso de regionalización tal como lo conocemos actualmente. Durante el segundo gobierno del Presidente Belaúnde se diseñó el Plan Nacional de Regionalización (Ley No. 23878 de Junio de 1984), pero no se avanzó en su implementación. Por su parte, el primer gobierno del Presidente García terminó de establecer las bases legales para este proceso al promulgar la Ley de Bases de Regionalización (Ley No. 24650 de Marzo de 1987) y su modificación (Ley No. 24972 de Febrero de 1988) y el Texto Unico Ordenado de la Ley de Bases de Regionalización (D.S. 071-88-PCM). Posteriormente, se empujó la implementación de la regionalización creando 11 regiones.¹¹ Hacia finales de 1988, se eligieron los presidentes de 5 de las regiones formadas (i.e. Grau, Amazonas, Ucayali, Arequipa y Moquegua-Tacna-Puno) y en abril de 1990 se eligieron los presidentes de las 6 regiones restantes.

Durante el gobierno del Presidente Fujimori el proceso de regionalización sufrió un serio retroceso. Se dictaron una serie de medidas dirigidas a fortalecer el gobierno central y a tener un estricto control de las decisiones de gasto, por lo que se recortaron los presupuestos regionales debilitando la autonomía de los gobiernos regionales y municipales (González de Olarte, 1989; Santa Cruz, 1996). En 1992, se disolvieron las asambleas regionales y se crearon los Consejos Transitorios de Administración Territorial (CTAR) como entes descentralizados del Ministerio de la Presidencia (Nueva Gerencia Pública, 2008)¹².

Debido a su real funcionamiento como instituciones regionales, es decir, manejo de presupuesto, y por tener una dotación de personal, los ORDES, CORDES y CTARES fueron los entes precursores a los actuales gobiernos regionales. De hecho los gobiernos regionales han asumido los activos y pasivos de los CTARES, incluyendo sus recursos humanos. Durante las entrevistas realizadas, se ha encontrado personal que ingresó a la carrera pública en estas instituciones y que ya tiene más de 20 años trabajando. La mayoría de este personal fue contratado y luego ingresó a la carrera pública a través de un concurso, tal como lo estipula el DL 276.

4.3 Datos generales sobre personal de los Gobiernos Regionales

Los Cuadros de Asignación de Personal (CAP) definen los cargos necesarios para que las entidades públicas puedan cumplir con un funcionamiento óptimo. El CAP se aprueba por ordenanzas regionales y se actualizan cada 3 o 4 años. Por esta razón, la

10 Ver: González de Olarte, Efraín (1989). "Problemas económicos de la regionalización en el Perú", Documento de Trabajo No. 32, Serie Economía No. 9. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

11 Algunos mencionan que la definición de las regiones no se ciñó a ningún criterio técnico y que el proceso se implementó aceleradamente, para otros el mismo proceso estuvo diseñado e implementado con una serie de contradicciones estructurales como que el modelo económico en el que se basaba el esquema de regionalización era el de sustitución de importaciones, el cual ya se encontraba agotado (Santa Cruz, 1996)^{Ver: Santa Cruz, Francisco (1996). "Notas para un balance de la regionalización en el Perú", Debate Agrario No. 24, pp. 73-92.}

12 Ver: Nueva Gerencia Pública (2008). "Cronología de la descentralización en el Perú", Nueva Gerencia Pública No. 2, Año1, pp. 10-11.

información que se encuentra en los portales de transparencia de los gobiernos regionales no siempre guarda relación con la información de otros documentos de gestión, como lo son las planillas del personal, las cuales se encuentran actualizadas más regularmente.

Con la excepción del Gobierno Regional de Arequipa, todos los CAP se encuentran disponibles en línea. El GR de Ucayali tiene el CAP más reciente, actualizado en el 2009. Le sigue el GR de La Libertad que actualizó su CAP en el 2004. Los demás gobiernos regionales tienen CAPs actualizados en el 2003, aunque en las entrevistas se mencionó que los documentos estaban en proceso de actualización y/o aprobación.

De acuerdo a la información disponible en planillas, actualizada al 2009 (con la excepción de La Libertad, que sólo la tiene actualizada al 2008) se ha construido el Cuadro 5. Dicho cuadro señala que el GR de Arequipa cuenta con el mayor número de personal (331), mientras que Moquegua cuenta con el menor (124).

Cuadro 5
Personal asignado por los Gobiernos Regionales: 2009

	Contratados por			TOTAL	Inversiones	CAS
	Nombrados	funcionamiento	Funcionarios			
Arequipa	303		28	331		46
Cusco	219	6	39	264		143
Lambayeque	172	21	15	208		90
La Libertad	153	25	53	231		
Moquegua	86	20	18	124		
Ucayali	121	6	47	174	47	284

En todos los gobiernos regionales, el personal nombrado, los contratados por funcionamiento y los funcionarios pertenecen al régimen DL 276. El personal que trabaja para proyectos especiales, como los proyectos de inversión, son contratados por servicios personales o no personales.

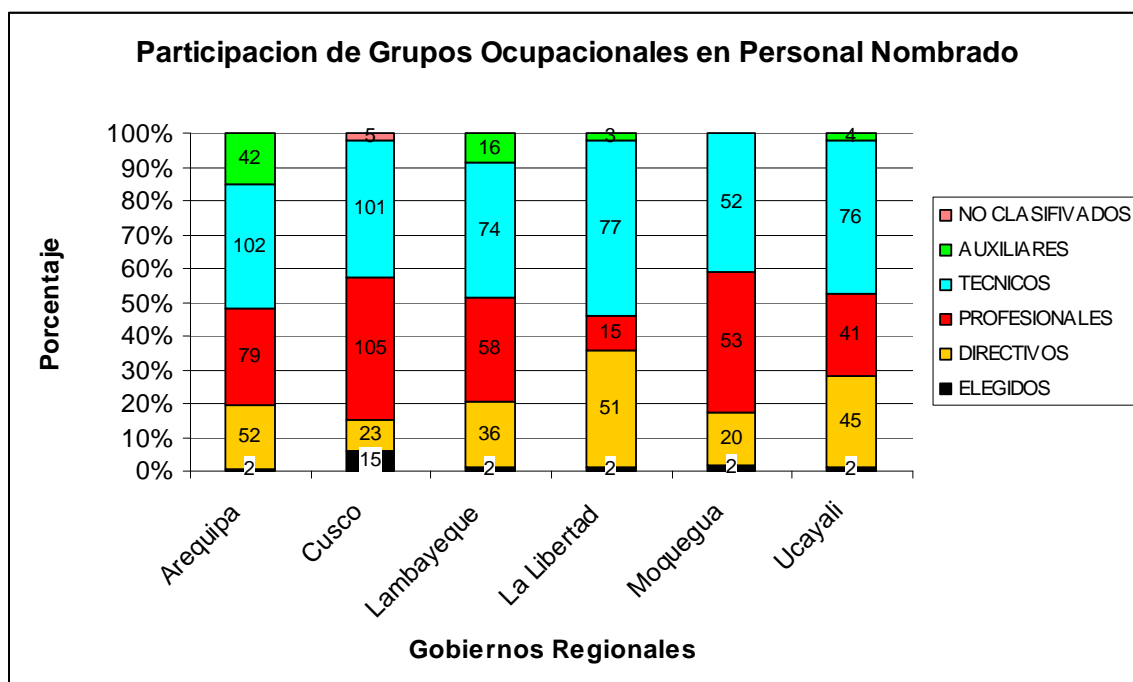
Sólo el Gobierno Regional del Cusco ha reportado contratos bajo el régimen privado (DL 728). Estos contratos se han hecho para cubrir plazas en proyectos especiales (i.e. IMA, COPESCO y MERISS). El total de estos contratos han sido de 142 puestos, divididos en 3 puestos para Directivos Superiores, 32 para Ejecutivos, 67 para Especialistas y 40 para Personal de Apoyo.

Finalmente, en los últimos 2 años, algunos gobiernos han empezado a contratar a personal bajo la modalidad de CAS. El gobierno regional que ha contratado más personal bajo esta modalidad es el de Ucayali, seguido por Cusco, Lambayeque y Arequipa.

Respecto a la estructura del personal público de acuerdo a sus grupos ocupacionales¹³, el Gráfico 1 muestra que hay bastante variabilidad en la representación de los grupos de Directivos y Profesionales. En el caso de los Directivos, los casos extremos se dan en los gobiernos regionales de La Libertad y Ucayali, en donde el 34% y 27%, mientras que para el promedio de la muestra la representación es de sólo 21%. Por su parte, Cusco y Moquegua tienen las representaciones más bajas con 9% y 16%, respectivamente. En el caso de los Profesionales, Cusco y Moquegua tienen el mayor porcentaje con 42% respectivamente, mientras que el promedio de la muestra es de 30%. La Libertad muestra la menor participación de profesionales, son sólo 10%.

¹³ Esta información se ha trabajado en base a los CAPs publicados en línea.

Gráfico 1



Por otro lado, la asignación de personal en los gobiernos regionales no guarda relación con su nivel presupuestal, pero sí se puede apreciar una tendencia a que los gobiernos regionales con mayor presupuesto tienen una asignación de personal mayor. Como se aprecia en el Cuadro 6, Cusco cuenta con el mayor PIM y cuenta con 249 puestos presupuestados mientras que Moquegua con un presupuesto menor a la mitad y con sólo 127 puestos presupuestados.

**Cuadro 6
Personal de Gobiernos Regionales y Presupuesto***

	Nombrados	Puestos no presupuestados	Total	% Puestos Presup/Total	PIM a Julio 2009 (Miles S/.)
Arequipa	331				950,555
Cusco	264	222	486	54%	1,021,487
Lambayeque	208	56	264	79%	525,407
La Libertad	231	129	360	64%	918,612
Moquegua	124	99	223	56%	417,188
Ucayali	174	81	255	68%	512,170

* El número de puestos presupuestados ha sido modificado de acuerdo a la información de Planillas, se ha mantenido el total de puestos de acuerdo a lo que consigna el CAP, los puestos no presupuestados representan la diferencia.

En general, el personal nombrado de todos los gobiernos regionales entrevistados ha ingresado a la carrera pública bajo el DL 726. Esto significa que la mayoría del personal nombrado tiene por lo menos 8 años de antigüedad, debido a que a partir del año 2002 rigen las medidas de austeridad presupuestarias. Es más, debido a la naturaleza de la carrera pública algunos de los trabajadores ingresaron antes de la formación de los gobiernos regionales, encontrándose durante las entrevistas personas con más de 20 años de servicios y que ingresaron a las Organismos de Desarrollo Regional (ORDES), las Corporaciones de Desarrollo (CORDES) o a los Consejos Transitorios de Regionalización (CTARs).

A pesar de las limitaciones presupuestarias, los gobiernos regionales han sido capaces de contratar a personal bajo otras normas de contratación, principalmente por servicios personales o no personales. Sin embargo, este personal no aparece dentro del CAP porque los contratos son temporales, aunque se renueven cada año y no gozan de los beneficios (i.e. pensión ni seguridad social).

El personal que ha ingresado bajo el régimen privado (DL 728) lo ha hecho principalmente a proyectos especiales manejados por los gobiernos regionales. Así, por ejemplo, el personal contratado para el Plan de Mejoramiento de Riego en Sierra y Selva (Plan MERISS) o los Proyectos Especiales del Instituto de Manejo de Medio Ambiente y Agua (IMA) por los gobiernos regionales ha sido contratado bajo el régimen 728. Sin embargo, hay gobiernos regionales que no hacen uso de este tipo de contrato, pero aún hacen uso de las contrataciones a través de organismos internacionales como el PNUD”.

“En Moquegua, no hay nadie contratado bajo la ley 728. Los funcionarios son contratados con fondos del PNUD. Luego son contratados por funcionamiento bajo la ley 276” (Gerente de RRHH de Moquegua).

Hay algunos pocos casos, en los que este personal ha podido ingresar a la carrera pública. Estos son los casos de personal cuyos cargos han sido considerados de funcionamiento, es decir, que cumplen con funciones que son fundamentales para el funcionamiento del gobierno regional y que deberían incorporarse al CAP. En estos casos, el ingreso se ha hecho por el DL 276 cuando se liberaba una plaza presupuestada, ya sea por fallecimiento, cese o despido.

Más recientemente, este personal y otro que estaba contratado han sido incorporados mediante la modalidad del Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS). Lo cual ha permitido regularizar la situación de dichos trabajadores y otorgarles algunos beneficios como vacaciones. Como se reporta en el Cuadro 3, Ucayali y Cusco son los gobiernos regionales que más contrataciones han hecho por el régimen de CAS, con 284 y 143 contrataciones, respectivamente.

4.4 Hallazgos sobre la gestión de recursos humanos en los gobiernos regionales

Como muestra el Cuadro 7, la gestión de los recursos humanos de los gobiernos regionales es de responsabilidad de las Oficinas de Recursos Humanos, Personal o de Desarrollo Humano. En todos los casos, estas oficinas dependen directamente de la Oficina Regional de Administración.

En la práctica estas oficinas de recursos humanos tienen poca autonomía. Las grandes decisiones de contrataciones se hacen al nivel de Alta Dirección, es decir, en la Presidencia Regional o la Gerencia General. Generalmente, no cuentan con una asignación presupuestal para la capacitación de todo el personal, por lo que no hay agendas reales de capacitación. Es más, algunas unidades cuentan con su propio presupuesto y es difícil que puedan dar un estimado de cuánto se gasta en capacitación dentro del gobierno regional.

Cuadro 7.
Oficinas encargadas de la Gestión de Recursos Humanos en Gobiernos Regionales

Gobiernos Regionales	Oficina General	Unidad/Oficina / Dirección
Arequipa	Oficina Regional de Administración	Oficina de Recursos Humanos
Cusco	Oficina Regional de Administración	Oficina de Personal
La Libertad	Oficina Regional de Administración	Sub-Gerencia de Recursos Humanos
Lambayeque	Oficina Regional de Administración	Oficina de Desarrollo Humano
Moquegua	Oficina Regional de Administración	Dirección de Recursos Humanos
Ucayali	Oficina Regional de Administración	Oficina de Recursos Humanos

Un breve resumen de los hallazgos se presenta en el Cuadro 8. Como se puede apreciar para el periodo estudiado, en ninguno de los gobiernos regionales se han dado procesos de ingreso ni de promoción de personal según el procedimiento establecido por el Decreto Legislativo 276. Esto se ha debido principalmente a las medidas de austeridad establecidas en las diferentes Leyes del Presupuesto.

A pesar de que la restricción presupuestal se levanta en el 2008, los gobiernos regionales no hicieron uso de esa facultad debido a que sus presupuestos ya se encontraban comprometidos; tenían procesos judiciales en curso que impedían contratar a nuevo personal o prefirieron contratar mediante otras modalidades como los servicios no personales y, más recientemente, por CAS.

Con respecto a la promoción, los gobiernos regionales han mantenido plazas presupuestadas no nombradas, generalmente del nivel de funcionarios, que son sujetas a concursos públicos de mérito y que se convierten en instrumentos de promoción temporal. Los trabajadores que acceden a ellas gozan durante el tiempo que las ocupan de un sueldo mayor y ejercen un cargo de mayor responsabilidad.

Los procesos de evaluación y de capacitación tampoco son llevados a cabo regularmente en los gobiernos regionales. Hay algunos gobiernos en los que no se hace ningún tipo de evaluación e incluso el personal se niega a ser evaluado porque se le identifica como un instrumento de despido de personal, tal como ocurrió en la década de los 1990s. Por otro lado, la ley de carrera pública deja entender que previo a un proceso de evaluación tiene que haberse dado una capacitación. Esto tampoco se cumple a cabalidad debido a la austeridad fiscal. Los presupuestos de capacitación son mínimos y se trata de capacitar en temas genéricos para todo el personal.

El término de carrera es limitado ya que el personal no quiere dejar sus puestos debido a que la estructura salarial está conformada mayormente por incentivos y en menor grado por la parte pensionable. Debido a esto, cuando los trabajadores se retiran su sueldo se ve reducido en muchos casos a sólo 2/3 de lo que percibían. Así, es que tratan de permanecer lo más que pueden en el cargo y generalmente salen cuando cumplen el límite de edad establecido por la ley.

Cuadro 8
Resumen de los procesos que se realizan en los gobiernos regionales seleccionados

Gobierno Regional	Ingreso	Promoción	Evaluación	Capacitación	Término
Arequipa	Sin ingreso en DL 276 Contrataciones SNP	Sin promoción Promoción temporal mediante plazas presupuestadas no nombradas	Evaluación no sistemática, sin criterios consensuados	No hay presupuesto central de capacitaciones	Limitado término de la carrera, principalmente por límite de edad
Cusco	Sin ingreso en DL 276 Contrataciones SNP	Sin promoción Promoción temporal mediante plazas presupuestadas no nombradas	Sin evaluación desde 1994	“Pequeños cursos de capacitación”	Limitado término de la carrera, principalmente por límite de edad
La Libertad	Sin ingreso en DL 276 Contrataciones SNP	Sin promoción Promoción temporal mediante plazas presupuestadas no nombradas	Sin evaluación En 2007, se hace evaluación a personal SNP	Capacitación en derecho e ingenieros	Limitado término de la carrera, principalmente por límite de edad
Lambayeque	Sin ingreso en DL 276 Contrataciones SNP	Sin promoción Promoción temporal mediante plazas presupuestadas no nombradas	Evaluación rutinaria. Ficha responde a reglamento DL 276	Capacitaciones genéricas	Limitado término de la carrera, principalmente por límite de edad
Moquegua	Sin ingreso en DL 276 Contrataciones SNP	Sin promoción Promoción temporal mediante plazas presupuestadas no nombradas	Evaluación no sistemática, sin criterios consensuados	No hay presupuesto para capacitaciones	Limitado término de la carrera, principalmente por límite de edad
Ucayali	Sin ingreso en DL 276 Contrataciones SNP	Sin promoción Promoción temporal mediante plazas presupuestadas no nombradas	Sin evaluación desde gobierno de Fujimori	Capacitaciones esporádicas	Limitado término de la carrera, principalmente por límite de edad

4.4.1 Ingreso a la carrera pública

El mecanismo principal para el ingreso a la carrera pública es a través de los procesos descritos en las leyes 276 y 28175, en las cuales se establece una relación entre el Estado que se convierte en empleador y las personas que le prestan servicios remunerados bajo supervisión. En dichas leyes, el ingreso se realiza mediante concurso público a un puesto de trabajo presupuestado de acuerdo al Cuadro de Asignación de Personal (CAP). Estos cargos, a los cuales se les denomina nombrados o presupuestados gozan de una serie de derechos como: la igualdad de oportunidades, el goce de remuneración, la protección adecuada contra el cese arbitrario, el descanso vacacional, los préstamos administrativos, el reclamo administrativo, la seguridad social de acuerdo a ley y la capacitación.

Adicionalmente al concurso público, hay cargos a los cuales se accede mediante elección popular directa (i.e. funcionarios públicos) y mediante convocatoria directa (i.e. empleado de confianza). Estos cargos no gozan de estabilidad laboral, ya que una vez que se termina el periodo vigente del cargo, la relación laboral también finaliza

Como se mencionó en la sección 2.2.1, las distintas medidas de austeridad estipuladas en las leyes del Presupuesto han impedido la contratación de nuevo personal, a menos que fuese para reemplazar una plaza presupuestada que estuviese vacante. Por esta razón, el ingreso por concurso público ha sido muy limitado en todas las entidades estatales incluyendo a los Gobiernos Regionales.

“No hay ingreso en la carrera pública desde el 2003, en que ingresan 38 personas que estaban en plazas de funcionamiento” (Gerente de RRHH de Arequipa).

“En los últimos años, el Gobierno Regional no ha tomado ningún personal para las plazas presupuestadas y que requieren nombramiento... sólo se hizo un concurso público para tomar un puesto de confianza (aunque por ley no es necesario)” (Encargada de la Oficina de RRHH de Lambayeque).

Otro factor que ha impedido la realización de concursos para el ingreso a la carrera pública ha sido la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional sobre los despidos efectuados durante el gobierno de Fujimori. De acuerdo a Toyama et al (2004)¹⁹, mediante las sentencias dictadas desde 1999 se ha ido perfilando una postura sobre el despido en el Perú mediante el cual pone como referencia la afectación del derecho a la defensa y al trabajo. Estas sentencias se han dictado en un contexto en el que se da una flexibilización de los mercados laborales. Como resultado, se ha sentenciado la reposición de trabajadores que fueron depuestos debido a causales como despidos nulos, sin causa o fraudulentos²⁰.

En tal sentido, cuando hay una plaza disponible en una entidad estatal, ésta debe ser usada en primer término para reponer a un trabajador con una sentencia de reposición²¹. De tal manera, en la mayoría de las entidades públicas cuando una plaza presupuestada ha entrado en vacancia, ésta ha sido usada para cumplir con las reposiciones dictaminadas por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, estas reposiciones tienen que ser al mismo grupo ocupacional y nivel salarial que tenía la persona que va a ser repuesta.

“Recién en el 2007 se ha hecho concurso para el ingreso a puestos permanentes. Antes de 1989, habían plazas vacantes pero esas plazas no pueden ser contratadas porque hay un proceso judicial de reposición de cargos” (Encargado de la Oficina de Personal de Cusco).

“No ha habido ingreso ni concursos... Hay 11 plazas vacantes para profesionales y para contratos de funcionamiento. Estas plazas no están afectas a las reposiciones debido a que las solicitudes de reposición son básicamente para técnicos y/o auxiliares” (Encargado de la Oficina de Personal de La Libertad).

19 Ver: Toyama, Jorge; Héctor Agui y Luis Arellano (2004). “Impacto de las sentencias laborales del Tribunal Constitucional sobre el Mercado de Trabajo 2002 – 2004”, Primera Conferencia de Economía Laboral. Lima: GRADE, Universidad del Pacífico y CEDEP.

20 Un despido nulo se da cuando se trata de un despido discriminatorio con afectación de derechos fundamentales. Un despido incausado es el despido realizado sin expresión de causa, ausencia de un motivo escrito o verbal para dar concluida la relación laboral. Un despido fraudulento es el despido manifiestamente abusivo con razones falsas e inventadas.

21 Siempre y cuando la plaza disponible sea del mismo grupo ocupacional y nivel previo al despido.

Sin embargo, lo anterior no ha impedido que las entidades estatales no hayan hecho contrataciones bajo otras modalidades laborales. De hecho, en muchos de los casos, los puestos consignados en el CAP subestiman la cantidad de puestos necesarios para el adecuado funcionamiento de la entidad pública. Esto es de especial relevancia en el caso de los Gobiernos Regionales que producto a las transferencias del canon tienen un presupuesto de inversiones elevado.

La manera alternativa para contratar personal es a través de los servicios personales o no personales. A partir del 2009, la mayoría de los gobiernos regionales han contratado personal en la modalidad de CAS. En algunos casos, las convocatorias para puestos CAS han sido sumamente formales y se han convocado a concursos públicos. Cuando esto ocurre, los gobiernos regionales siguen un procedimiento similar para el concurso. Es decir, se establece una comisión que dirige el proceso, se establecen las bases del concurso, se hace una convocatoria pública de acuerdo a las bases y se publican los resultados. El Cuadro 9 muestra que hay gobiernos regionales en los que se hacen comisiones ad hoc y que también hay regiones en las que el proceso es menos centralizado y cada unidad orgánica hace su convocatoria.

Cuadro 9
Conformación de comités de selección

Gobiernos Regionales	Miembros de la Comisión
Arequipa	Representantes de: Gerencia General Gerencia del área que solicita el personal Oficina de Recursos Humanos
Cusco	Procesos simples: Convocatoria hecha directamente por unidad orgánica que solicita personal Procesos más complejos: Director de Oficina Regional de Administración (Presidente) Director de Oficina de Personal (Secretario Técnico) Gerente Regional de Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial Director de Oficina Regional de Asesoría Jurídica Gerente Regional o Gerente de la Oficina que solicita la contratación
La Libertad	Presidente Regional define comisión
Lambayeque	Comisión ad hoc Representante de Oficina de Desarrollo Humano actúa como Secretario Técnico
Moquegua	Comisión ad hoc
Ucayali	Convocatoria hecha directamente por unidad orgánica que solicita personal

“No hay ingreso a la carrera pública desde el 2003, en que ingresan 38 personas que estaban en plazas de funcionamiento... Sin embargo, por el presupuesto de inversiones sí se han dado ingresos por el 276 en la modalidad de contratos. Esto se permite mediante el artículo 38 del DL 276 y en el reglamento” (Encargado de la Oficina de Recursos Humanos de Arequipa).

“En la actualidad, hay 20 plazas previstas pero no están presupuestadas, 17 de ellas se han cubierto bajo el sistema CAS. Los fondos para cubrir estos puestos salen del 3% de los ingresos del canon que permite hacer gastos administrativos. Sin embargo, las necesidades de personal son mayores

debido al aumento de ingresos por el canon y a la mayor cantidad de proyectos que deberían ejecutar” (Gerente de Recursos Humanos de Moquegua).

Cuando se realizan los concursos, los procedimientos seguidos por los gobiernos regionales son similares. En las bases se establecen las fases del proceso de selección, que generalmente constan de la revisión curricular del postulante y de una entrevista. En algunos casos, también se solicita que los postulantes den un examen de conocimientos. Para cada una de estas fases se establece un puntaje mínimo. Aquellos que pasan el puntaje mínimo en la revisión curricular pasan hacia la siguiente fase. Las bases también contienen los criterios de evaluación para cada fase. En la fase de la entrevista, es que se define quién es el postulante que es seleccionado. Posteriormente, la comisión que lidera el proceso tiene que hacer un acta y publicitar los resultados indicando un cuadro de méritos. En la mayoría de los casos, se establecen mecanismos para que los postulantes puedan impugnar los resultados durante las 24 horas después de que son publicados los resultados.

4.4.2 Capacitación en la carrera pública

De acuerdo al DL 276, “es deber de cada entidad establecer programas de capacitación para cada nivel de carrera y de acuerdo con las especialidades, como medio de mejorar el servicio público e impulsar el ascenso del servidor”²². De acuerdo al artículo 72 del reglamento del DL 276 (DS No. 005-90-PCM), la capacitación para la carrera se financia por: el 0.5% del total de la planilla mensual de remuneraciones (“que en ningún caso podrá destinarse a otro propósito”); los ingresos propios captados por la entidad por servicios académicos prestados o venta de publicaciones; porcentaje de sus recursos destinados para capacitación por el CAFAE; y por otros ingresos provenientes de donaciones y convenios para capacitación.

“Se hacen capacitaciones pero con limitaciones presupuestales. En general, no se incluye un rubro de capacitaciones dentro del presupuesto, éstas son financiadas por medio de donaciones, apoyo y fondos de bienestar” (Gerente de Recursos Humanos de Moquegua).

A pesar de que la ley dispone de estas distintas fuentes de financiamiento para la capacitación, ninguno de los gobiernos regionales entrevistados reportó tener un presupuesto de capacitación que se ajuste a sus necesidades. Es más, todas las oficinas o gerencias de recursos humanos señalaban que ellos no manejaban el presupuesto y que más bien tenían que hacer el pedido de recursos a la Gerencia de Administración o de Presupuesto.

“Los presupuestos de capacitación son muy limitados. Para el 2009 se presentó un presupuesto de S/. 158,000 que fue rechazado por la Oficina de Presupuestos y se redujo a sólo S/. 16,000” (Gerente de RRHH de Arequipa).

“Hay un presupuesto de capacitación pero no se utiliza” (Sub-Gerente de RRHH de Ucayali).

Es más, en uno de los gobiernos regionales la Gerencia de Administración era la que definía la agenda de capacitación y hasta definía los beneficiarios de las capacitaciones brindadas por las entidades del gobierno central.

22 Ver: DL 276, Capítulo III, artículo 18.

“Administración define (autoriza) quien va a las capacitaciones de SERVIR” (Sub-Gerente de RRHH de Ucayali).

“Las capacitaciones más específicas han sido brindadas por otras entidades como el MEF (para enseñar a manejar el sistema del SIAF). Se asigna o se solicita ir a este tipo de capacitaciones” (Trabajador del GR de Arequipa)

Por otro lado, ninguno de los gobiernos regionales entrevistados tiene un Plan de Capacitación diseñado en función de un planeamiento de la gestión de sus recursos, o del análisis de sus instrumentos de gestión. En el mejor de los casos, cada dirección o gerencia manda sus prioridades de capacitación y a partir del listado de temas de capacitación resultante, se planifica la agenda. Sin embargo, las necesidades siempre superan la disposición de recursos, por lo que las capacitaciones terminan siendo en temas generales para que el entrenamiento pueda ser recibido por todos. Así, por ejemplo, las oficinas de recursos humanos tratan de brindar capacitaciones genéricas para la mayor parte del personal, como capacitaciones en liderazgo.

“... las capacitaciones que se han dado son de corte general. La última ha sido sobre ética y ha sido para todos los trabajadores” (Gerente de RRHH de Arequipa).

Ante este vacío, se ha encontrado que los servidores públicos se costean su propia capacitación. En muchos casos, ésta consiste en seguir una carrera universitaria lo cual permitiría acceder al grupo ocupacional profesional. Asimismo, cuando los servidores ya cuentan con estudios universitarios muchos de ellos siguen estudios de posgrado o se especializan a través de diplomados o cursos especializados. Este esfuerzo lo hacen con la esperanza de lograr un ascenso en el caso de que haya oportunidad.

“En cuanto a las capacitaciones, cada trabajador tiene que agenciarse su propia capacitación. El GR no suele brindar capacitación al personal permanente” (Trabajadora del GR de Moquegua).

Por otro lado, el personal no profesional también trata de aumentar sus capacidades mediante capacitación en computación o en habilidades genéricas como liderazgo. Es importante mencionar que los servidores públicos son responsables de documentar todas sus capacitaciones y mantener actualizados sus legajos personales.

4.4.3 Evaluación en la carrera pública

Las entidades públicas están en la obligación de evaluar los méritos individuales y el desempeño en el cargo de los servidores públicos²³. Estas evaluaciones deben hacerse periódicamente y mediante “métodos técnicos”, lo que en la práctica se traduce en una plantilla en la que se evalúan distintos atributos de los servidores públicos. De acuerdo al DS 005-90-PCM, algunos de los criterios de evaluación son: comportamiento, capacidad administrativa, colaboración, responsabilidad, entre otros.

Los gobiernos regionales de Arequipa y Lambayeque han reportado explícitamente que evalúan regularmente a su personal y que utilizan los criterios señalados en el DS anterior. En el Gobierno Regional de Arequipa se utilizan criterios adicionales como: calidad de trabajo, responsabilidad, dedicación, conocimiento del cargo, iniciativa, relaciones personales, asistencia y puntualidad.

De acuerdo al reglamento del DL 276, el jefe superior es el responsable de hacer la evaluación de su personal. Esto se cumple en la mayoría de los gobiernos regionales.

23 Ver: DL 276, Capítulo III, artículo 19

Sin embargo, los trabajadores mencionan que raras veces se les da una retroalimentación sobre la evaluación a la que fueron sometidos y que más bien ésta es una formalidad.

“...las evaluaciones, las hacen los jefes... no hay documentación de por medio... tampoco hay retroalimentación” (Trabajadora del Gobierno Regional de Moquegua)

“cada 6 meses hay evaluaciones realizadas por el jefe directo. Básicamente, se evalúa rendimiento, iniciativa en el trabajo... No se saben los resultados de la evaluación. Es una evaluación más bien rutinaria” (Trabajadora del Gobierno Regional de La Libertad).

En algunos gobiernos regionales no se hacen evaluaciones. Esto sucede en parte porque la ley indica que la evaluación debe ser precedida por un proceso de capacitación. Al no contar con programas de capacitación formales, algunos gobiernos regionales no evalúan, como es el caso de Arequipa y Cusco. Por otra parte, también hay un rechazo por parte de los trabajadores a ser evaluados por el temor a lo ocurrido en la época del Presidente Fujimori cuando fueron cesados muchos trabajadores públicos en los distintos procesos de evaluación realizados.

“Desde el 2001 que no se hacen evaluaciones. Durante el gobierno de Fujimori, se evaluaba cada 3 meses: se revisaban las horas de capacitación obtenidas, los puntajes alcanzados en los exámenes, el tiempo de servicios, etc.” (Trabajador del Gobierno Regional de Arequipa).

“Desde la época de Fujimori no se han hecho evaluaciones. En aquella época la evaluación fue subjetiva... sin actas. Ahora la gente piensa que si se hacen evaluaciones es porque se va a botar gente” (Sub-Gerente de RRHH de Ucayali).

“En 1993 se hace una evaluación nacional. Se dio el examen en la Universidad Nacional de Ucayali. No se pudieron ver los resultados del examen... primero, sacaron a 50 y luego 35... se inicia un proceso de impugnación, pero nada... y luego la Federación Nacional de Trabajadores intervino... hasta el 2001, se dieron las evaluaciones... Hasta ahora se sigue luchando por recuperar los documentos de gestión para saber que pasó con las plazas... al final, se duplicó el personal” (Trabajadora del Gobierno Regional de Ucayali, repuesta luego de ser sacada en una evaluación).

4.4.4 Promoción en la carrera pública

La promoción en la carrera pública se produce de dos maneras: primero, mediante el ascenso al nivel inmediato superior en el grupo ocupacional al que se pertenece y, segundo, mediante el cambio de grupo ocupacional.

Para ser ascendido en la carrera pública se deben cumplir dos requisitos: cumplir el número mínimo de años de permanencia en cada nivel del grupo ocupacional al que se pertenece y haber adquirido un mínimo de 51 horas de capacitación.

Los servidores públicos deben cumplir periodos de permanencia mínima en sus respectivos niveles y grupos ocupacionales antes de ascender. Los profesionales deben permanecer como mínimo 3 años en cada nivel. Los técnicos deben permanecer como mínimo 2 años en los dos primeros niveles y luego 3 años en cada uno de los niveles restantes. Los auxiliares también deben permanecer como mínimo 2 años en los dos primeros niveles y luego 3 años en cada uno de los niveles restantes.

Una vez que los servidores públicos han cumplido con los dos requisitos necesarios para el ascenso pueden participar en los concursos internos, en los cuales se valorarán los estudios de formación general, los méritos individuales y el desempeño laboral.

Al igual que el ingreso a la carrera pública, las promociones en la misma también se encuentran limitadas por las medidas de austeridad presupuestal, debido a que no hay un aumento de las plazas vacantes. En tal sentido, no se han hecho concursos de méritos en la mayoría de los gobiernos regionales.

“En Moquegua, no hay promoción de personal” (Gerente de Recursos Humanos de Moquegua).

“El último ascenso que hubo fue en el 2006. Tampoco hay aumentos de sueldo. Las escalas salariales vigentes son de 1991 (D.S. No. 091-91-PCM)” (Encargada de la Oficina de RRHH de Lambayeque).

Esta situación genera desmotivación en el personal debido a que muchos de los trabajadores públicos se encuentran en el mismo nivel remunerativo con el que ingresaron o no han sido ascendidos en los últimos 4 años. La desmotivación es comprensible si se considera que muchos de los servidores públicos han invertido en su propia capacitación y podrían no estar siendo remunerados de acuerdo a sus capacidades.

La opción que generalmente se brinda a los trabajadores es que puedan rotar en distintos puestos para que no sientan que están estancados, aunque esto no significa en la mayoría de los casos un aumento salarial.

“Hay pocas posibilidades de movilidad interna. Se puede pasar de un grupo ocupacional a otro pero no se puede subir o bajar de nivel (salarial). No ha hay posibilidad de promoción porque no hay plazas vacantes y las que hay no se pueden cubrir por el tema de las reposiciones” (Encargado de la Oficina de Personal de Cusco).

Por otro lado, hay casos en que los trabajadores pueden ocupar un cargo de confianza que se encuentre vacante. En algunos de los gobiernos regionales, se convoca a un concurso interno para ocupar estas plazas. Los trabajadores que cumplen con los requisitos del cargo pueden postular al mismo. Si son seleccionados se desempeñarán en el cargo por un tiempo determinado con el sueldo establecido para el cargo de confianza. Una vez que termina su destacamento, vuelven a ocupar su plaza anterior en las condiciones salariales que tenían anteriormente.

“... se ha hecho concurso interno para ocupar cargos directivos en la Gerencia de Salud, de la categoría F-3. A este tipo de concursos pueden concursar gente proveniente de otras gerencias, lo importante es que cumplan con los requisitos que estipula el perfil del cargo” (Gerente de RRHH de Arequipa)

En los casos anteriores, generalmente se establece un concurso público de méritos que siguen la misma modalidad de los concursos de ingresos descritos anteriormente.

A pesar de lo mencionado, en la mayor parte de casos los servidores públicos se encuentran sobre-calificados debido a que ingresaron a un grupo ocupacional de Técnico o Auxiliar antes de iniciar o acabar sus estudios universitarios, y debido a que no ha habido promociones permanecen en esos grupos a pesar de corresponderles pasar al grupo de profesionales. Como ejemplo, se puede citar a la Encargada de RRHH de Lambayeque que tiene un título de Abogada y que sigue perteneciendo al grupo ocupacional de Técnico.

Esta desmotivación genera una presión muy fuerte en las Oficinas de Recursos Humanos debido a que tienen que ser creativos para generar mecanismos paliativos de motivación, como establecer convenios con las universidades locales para que los servidores públicos paguen pensiones menores. Sin embargo, siempre se tiene la presión del sindicato que puede tomar diferentes medidas, por ejemplo, realizar paralizaciones o impedir contrataciones hasta que no se mejore la situación de los servidores públicos.

4.4.5 Salida de la carrera pública

De acuerdo al DL 276, la salida de la carrera pública se da por cuatro motivos: fallecimiento, renuncia, cese definitivo y destitución. En el caso de la renuncia ésta se presenta con 30 días calendario de antelación. El cese definitivo se da por cuatro causas: límite de 60 años de edad, pérdida de nacionalidad, incapacidad permanente física o mental e ineficiencia e ineptitud comprobada para el cargo.

Los casos más comunes de término de la carrera son el fallecimiento y el cumplimiento de 60 años de edad, a pesar de que son eventos que ocurren una sola vez en la vida de un servidor público. Si a esto se añade que un servidor público poco especializado tiene pocas posibilidades de migrar a un puesto en el sector privado, y por tanto pocos incentivos para hacerlo, la ampliación de plazas presupuestadas por término de carrera es muy limitada.

Asimismo, los incentivos salariales juegan en contra de la salida de la carrera pública. Como se mencionó anteriormente, las remuneraciones de los servidores públicos están formadas principalmente por un componente no pensionable (i.e. CAFAE). Esto determina que los servidores públicos no quieran dar por terminada su carrera ya que implicaría la reducción significativa de sus ingresos.

“La gente se mantiene en sus puestos a pesar de que haya cumplido la edad de jubilación. Lo hacen por el sueldo. Si bien, el sueldo básico es muy bajo (entre S/. 400 y S/. 600), los ingresos adicionales por CAFAE son de alrededor a S/. 1,600 – S/. 2,400” (Gerente de RRHH de Moquegua).

“El problema con el cese de carrera es que las compensaciones por tiempo de servicios son mínimas. Por 25 o 30 años de servicios, sólo se otorgan 2 remuneraciones totales permanentes, que generalmente asciende a S/. 250 – S/. 300 soles. Debido a esto y a la pérdida del CAFAE, la gente no quiere retirarse de la carrera pública. En este último caso, la gente puede perder hasta 2/3 partes de sus ingresos, ya que el CAFAE es la parte más importante del salario” (Encargada de la Oficina de RRHH de Lambayeque).

Sin embargo, lo anterior podría estar cambiando. En el Gobierno Regional de La Libertad se ha dado un caso en el que el Poder Judicial ha ordenado que se considere el CAFAE como parte pensionable en el sueldo de un trabajador. Las consecuencias de este fallo serían importantes en términos presupuestales para las entidades públicas, dado que las pensiones tendrían que triplicarse, pues actualmente solo alrededor de un tercio de la remuneración es pensionable. Cabe mencionar que esto podría generar un desbalance presupuestal significativo, pues las pensiones son de responsabilidad de las entidades públicas y no se cubren por transferencias adicionales del gobierno central.

“En cuanto a la salida de la carrera pública, la gente no sale porque pierden el CAFAE. Solo salen por límite de edad, pero están acudiendo al poder judicial y está determinando que el CAFAE es pensionable” (Trabajadora del Gobierno Regional de La Libertad).

5 PRACTICAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN INSTITUCIONES PUBLICAS: ESTUDIOS DE CASOS

5.1 Presentación de casos

Dentro de las unidades y organismos del sector público se pueden identificar dos tipos de instituciones que tienen prácticas distintas de gestión de recursos humanos. Por un lado los ministerios y por otro los organismos públicos. A su vez, dentro los ministerios se presentan dos situaciones distintas: Ministerios con unidades ejecutoras (a nivel descentralizado). Los ministerios con unidades ejecutoras y unidades de gestión descentralizada como MIMDES, MINEDU, MINSA y MINTRA se diferencian de otros debido a que desde la sede central se establecen procedimientos, lineamientos e instructivos para la gestión de los recursos humanos; es decir, que los procesos de la carrera pública se realizan directamente en las unidades ejecutoras y unidades de gestión descentralizada, y éstas siguen los procedimientos establecidos en cada régimen (según la norma) y las pautas establecidas por cada sede central según sea el ministerio.

El MIMDES cuenta con 5 unidades ejecutoras; el MINTRA cuenta con 4 unidades ejecutoras; el MINSA cuenta con 42 unidades ejecutoras y con 118 Direcciones Regionales de Salud (unidades de gestión descentralizadas); y el MINEDU cuenta con 26 Direcciones Regionales de Educación DRE y 212 Unidades de Gestión Descentralizadas - UGEL.

El MEF es el único de los ministerios de la muestra que no cuenta con unidades ejecutoras o unidades de gestión descentralizadas. Los procesos de la carrera pública se realizan directamente en la Oficina General de Administración que cuenta con la Unidad de Recursos Humano, Oficina de Personal y el Área de Capacitación.

Con respecto a los otros organismos públicos que formaron parte de la muestra del estudio, se encuentran dos tipos: los Organismos Públicos Descentralizados, adscritos a un ministerio y, organismos pertenecientes a un sector o sistema. En general todos estos organismos tienen autonomía técnica, económica, administrativa y financiera. Los procesos de gestión de los recursos humanos se realizan de manera directa en la oficina general de administración o de recursos humanos; además solicitan asesoría a terceros para los procesos de selección, evaluación y capacitación. Se pueden encontrar unidades regionales, que tienen necesidades y realizan sus requerimientos a la sede central y desde ésta se realizan todos los procesos de la gestión de los recursos humanos. Entre los organismos estudiados se tiene a los siguientes²⁵:

- Instituto Nacional Penitenciario – INPE. Organismo Público Ejecutor del Sector Justicia, rector del Sistema Penitenciario Nacional. Cuenta con personería Jurídica de derecho público y con autonomía económica, técnica, financiera y administrativa.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERMIN. Es un organismo regulador, supervisor y fiscalizador de las actividades que desarrollan las personas jurídicas de derecho público o privado y las personas naturales, en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería. Cuenta con personería jurídica de derecho público interno y goza de autonomía funcional, técnica, administrativa, económica y financiera.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte Público – OSITRAN. Se encuentra adscrito a la PCM. Cuenta con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.

²⁵ Como se mencionó anteriormente no fue posible incluir a RENIEC como caso de estudio.

- Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología – SENAMHI. Es un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio del Ambiente.
- Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA. Es un organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT. Es una institución pública descentralizada del sector de economía. Con personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía económica, administrativa, funcional, técnica y financiera.
- Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL. Es un organismo regulador, supervisor y fiscalizador de las actividades que desarrollan las personas jurídicas de derecho público o privado y las personas naturales, en el sector de telecomunicaciones. Cuenta con personería jurídica de derecho público interno y goza de autonomía funcional, técnica, administrativa, económica y financiera.

5.2 Hallazgos sobre la gestión de recursos humanos en las instituciones públicas

Un breve resumen de los hallazgos se presenta en el cuadro 9. En general, se observa que en ninguna de las instituciones se practican realmente todos los procedimientos estudiados. Por ejemplo, por las medidas de austeridad y las regulaciones laborales mencionadas anteriormente, en muchas instituciones no hay ingreso a la carrera pública. Tampoco existe promoción, y el término de la carrera se da solo en casos excepcionales. Las mayores diferencias se dan en lo que se refiere a evaluación y capacitación, en donde existe bastante heterogeneidad entre las instituciones estudiadas, tal como se verá más adelante.

Cuadro 9. Procesos que se realizan en las entidades públicas de la muestra

Entidades	Ingreso	Promoción	Evaluación	Capacitación	Término
MEF	Sin ingreso	Sin promoción	Limitada evaluación	Con capacitación de acuerdo a normativas	Limitado término de la carrera.
MIMDES	Limitado ingreso	Sin promoción	Según normativa (en construcción un nuevo proceso de evaluación)	Con capacitación de acuerdo a normativas	Limitado término de la carrera
MINEDU	Sin ingreso	Con promoción docentes	Sin evaluación al personal de sede central	Sin capacitación al personal de la sede central	Limitado y solo por cese.
MININTER	Sin ingreso	Sin promoción	Evaluación según las normativas, muy limitada hasta el 2008.	Con capacitación de acuerdo a normativa	Limitado y solo por cese.
MINSA	Con ingreso	Con promoción profesionales de la salud	Evaluación según normativa pero de forma muy subjetiva.	Capacitación según normativa.	Limitado
INPE	Alto Ingreso	Sin promoción propiamente dicha	Alta evaluación, Falta afinar metodología	Alta capacitación	Alto término de La carrera
OSINERGMIN	Alto ingreso	Sin promoción propiamente dicha	Alto nivel de evaluaciones	Alto nivel de capacitación	Limitado termino de la carrera
OSIPTEL	Con ingreso	Promoción y asenso cuando hay plazas	Alta evaluación. Falta afinar metodología	Alto nivel de capacitación	Alto término de carrera por salida de cuadros técnicos

OSITRAN	Con ingreso	Sin promoción propiamente dicha	Alto nivel de evaluación	Alto nivel de Capacitación	Limitado termino de la carrera
SENASA	Con ingreso	Sin promoción propiamente dicha	Alto nivel de evaluación	Alto nivel de Capacitación	Limitado termino de la carrera
SENHAMI	Sin ingreso	Sin promoción propiamente dicha	Alto nivel de evaluación	Alto nivel de Capacitación	Limitado termino de la carrera
SUNAT	Con ingreso	Sin promoción propiamente dicha	Alto nivel de evaluación	Alto nivel de Capacitación	Limitado termino de la carrera

Elaboración propia:

5.2.1 Ingreso a la carrera pública

El ingreso a la carrera pública no se da de forma regular y en algunos casos no hay ingresos debido a que las Leyes del Presupuesto del Sector Público de los años 2006, 2007, y 2008 (LEY N° 28652, LEY N° 28411, LEY N° 29142) no permiten el ingreso a la carrera pública, motivo por el cual no se realizan procesos de selección, salvo por cese, renuncia o licencia.

Entre los ministerios que no están realizando ingreso de personal en ninguno de los dos regimenes laborales: DL N° 276 y DL N° 728 se encuentran el MEF, MINEDU26 y MINTRA. En el caso de los organismos públicos que manejan el régimen laboral DL N° 276 como SENAMHI, tampoco están realizando procesos de selección, pero si cuentan con personal en este régimen. En algunos casos como el MEF las plazas del DL N° 276 son cubiertas mediante el CAS.

Se observa que en las entidades públicas que manejan el régimen laboral DL N° 728 sí se están realizando el proceso de ingreso a la carrera pública. Entre las entidades que realizan este proceso se encuentran OSINERGMIN, SENASA, SENHAMI. La otra modalidad de ingreso a la carrera pública en las entidades públicas es mediante el CAS, régimen con un mayor alcance de contratación y que se encuentra mayormente estandarizado en sus procesos.

Por lo general, las oficinas que se encuentran a cargo de los procesos de selección son la Oficina General de Administración y la Oficina General de Recursos Humanos. En algunos casos también puede ser la llamada Oficina de Desarrollo de Recursos Humanos, Gerencia de Recursos Humanos, entre otros. En el caso específico del MINEDU, por ejemplo, la oficina encargada de los procesos de selección para la modalidad de CAS es la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (ver cuadro 7). Sin embargo, existen comisiones que se conforman para este proceso y que además de tener a un representante de recursos humanos o administración, cuentan con otros representantes, principalmente de las áreas que han solicitado requerimiento de personal.

“Las áreas competentes son de acuerdo a las funciones de las oficinas de RR.HH”.

“...pero nosotros como sede central del MIMDES, damos pautas, lineamientos o instructivos, líneas generales para que esos procesos sean cautelados dentro del marco, pero ya el detalle de cada plan, de cada competencia o cargo que corresponde ya lo define cada unidad ejecutora”. (MIMDES - Jefe de remuneraciones y pensiones Nicandro Vásquez

26 Los ingresos administrativos a nivel regional son administrados desde las UGEL.

Cuadro 10. Oficinas Encargadas de la Gestión de los Recursos Humanos

Ministerios y Organismos Públicos	Oficina General	Unidad/Oficina / Dirección	Otras Oficinas /Áreas
MEF	Oficina General de Administración	Unidad de RRHH Oficina de Personal	Área de capacitación
MIMDES	Oficina General de Recursos Humanos	Oficina de Administración de Potencial Humano y Bienestar Social Oficina de Remuneraciones y Pensiones	Área de Capacitación
MINEDU	Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación	Unidad de Capacitación y Gestión	Unidades Ejecutoras: DRE y UGEL
	Unidad de Personal		

MINSA	Oficina de Desarrollo de Recursos Humanos	Oficina de Capacitación y Normas	
		Oficina de Ingreso y Escalafón	
	Dirección General de Desarrollo de RRHH	Área de Gestión del Trabajo	
MININTER	Oficina General de Administración		
	Oficina de Personal	Oficina de Procesos de Personal	
		Sub Dirección de Desarrollo de Personal	
		Dirección de Capacitación	
INPE	Oficina General de Administración	Unidad de RRHH	CENECP (Centro de Nacional de Estudios Criminológicos)
			Unidades regionales del INPE.
OSINERGMIN	Oficina de Recursos Humanos	Oficina de Administración y Finanzas	Especialistas en capacitación
OSITRAN	Gerencia de Administr. y Finanzas	Oficina de Personal	
SENASA	Oficina General de Administración	Dirección de RRHH	
OSIPTEL	Gerencia de Recursos Humanos	Oficina de Recursos Humanos	
SENHAMI	Oficina General de Administración	Oficina de Personal	Centro de Capacitación
SUNAT	Intendencia Nacional de Recursos	Gerencia de Desarrollo Personal	
		Gerencia de Administración de Personal	

Elaboración propia

Comités de selección

Se observa que en las entidades donde se desarrollan procesos de selección se conforman comités *ad hoc* para el desarrollo del proceso. Normalmente, estos comités

están formados por tres o cuatro miembros, incluyendo un representante del área de recursos humanos y / o administración y un representante del área que requiere el personal. Estos comités son los encargados de desarrollar cada una de las etapas del proceso, tales como la convocatoria, evaluación, selección, entre otros. En el caso de que los procesos sean desarrollados por terceros (consultoras especializadas), la comisión no se encuentra exenta del proceso, por el contrario su misión es dar seguimiento y evaluar que el proceso se realice de forma adecuada. Una de las entidades públicas que mayor uso ha dado a consultoras especializadas es OSINERMIN. En el caso particular de OSITRAN, la comisión encarga a terceros la evaluación psicológica y ellos se encargan de todas las otras etapas del proceso de selección.

“Una vez con el perfil aprobado recién iniciamos el proceso de selección, el proceso de selección tiene un comité de selección necesariamente.”
(OSINERMIN – Verónica Peralta – Jefa de RRHH)

Cuadro 11. Conformación de comités de selección

Ministerios /Organismos Públicos	Miembros de la Comisión
MEF	Responsable de la Unidad de Recursos Humanos
	Titular de OGA
	Un representante de la Unidad Orgánica requirente
MIMDES	Un representante de la OGRH
	Un asesor de la Alta Dirección
	Un representante del despacho Ministerial
MINEDU	No se realiza ingreso a la carrera
MINSA	Representante del Director
	Jefe de Personal
	Representante de los trabajadores
	Representante de Colegios Profesionales (opcional)
MININTER	No se realiza ingreso a la carrera
INPE	Representante del CENECP
	Jefe de Recursos Humanos
	Un representante de la Alta Dirección
OSIGNERMIN	Dos representantes del área requirente
	Un cliente interno del puesto
	Un representante de Recursos Humanos
OSITRAN	Un supervisor 1 de personal
	Gerente del área requirente
	Un representante del área requirente
OSIPTEL	Representante de Gerencia General
	Representante del área solicitante
	Representante de administración y finanzas del Área de Recursos Humanos
SENASA	Director de Nivel
	Director de área
	Representante de la Unidad de Recursos Humanos
SENHAMI	Representante del Presidente
	Director de Recurso Personal
	Director de Administración
SUNAT	Oficina de Recursos Humanos Comités Ad Hoc

Elaboración Propia

En el caso de los ministerios y otros organismos público, la asesoría de terceros para la gestión de los recursos humanos en lo que refiere la selección de personal es limitada. En el caso de ministerios como el MEF, se ha realizado como consultoría individual, mientras que en otros casos, se ha recibido asesoría de instituciones académicas. En el caso del INPE, por ejemplo, se recibió asesoría de la Universidad Ricardo Palma. Según los funcionarios de esta institución entrevistados, sin embargo, la asesoría tuvo algunas dificultades, principalmente porque las herramientas tecnológicas usadas generaron confusión a los postulantes y al propio comité. Es necesario destacar que las evaluaciones del INPE son distintas a otras instituciones, debido a que el personal seleccionado debe tener, además de las competencias, capacidades: mentales y físicas, ya que el trabajo que se realiza es directamente con población penitenciaria.

“Ahora, nosotros evaluamos la parte médica que es importante para el trabajo, obligadamente físicamente tienen que estar aptos; el examen físico, un examen de conocimientos, que ese en la última promoción y en otras fue tercerizado, lo hizo la Ricardo Palma la última vez, otras veces lo ha hecho la UNI, pero no hemos tenido resultado totalmente satisfactorios.” (INPE – CENECP – Graciela Farfan – Jefa de la Unidad de Capacitación e Información)

En otro caso como OSINERMIN, la asesoría de terceros también ha tenido algunas dificultades en el proceso: Ello debido a que son diferentes instituciones quienes realizan el proceso y cuentan con procesos metodológicos de evaluación distintos. Sin embargo, debido a la gestión y el seguimiento de OSINERMIN, estos problemas se están solucionando al participar directamente y tratar de homogenizar los criterios metodológicos de evaluación e inclusive. Cabe mencionar que, de acuerdo a las entrevistas sostenidas en OSINERMIN algunas consultoras no cuentan con la experiencia para el desarrollo del proceso, y en esta institución, incluso, se ha dado fin al contrato por incumplimientos de los TdR.

“La consultora arma la dinámica grupal, porque esta es una evaluación con varios postulantes a la vez y nosotros lo que hemos decidido es que el comité va al assessment center como observador, le damos el caso, lo revisamos con la consultora el caso y ese caso se aplica”. (OSINERMIN – Verónica Peralta – Jefa de RRHH)

Necesidades en los procesos de selección

Las necesidades y requerimiento de personal en las instituciones donde se realiza selección, están definidos por las áreas usuarias, las unidades regionales y las unidades ejecutoras. En cada área se definen las plazas a cubrir, y se realiza una solicitud ya sea a la Oficina General de Recursos Humanos o a la Oficina de Administración. Son ellos los encargados de realizar la definición de perfiles.

Un caso especial es el del MINSa, donde los requerimientos de personal se realizan desde las unidades ejecutoras y las direcciones regionales de salud, y son éstas mismas las encargadas de dar solución a las necesidades de personal.

“Estamos hablando de las Unidades Ejecutoras que representan los hospitales, direcciones de salud y los institutos especializados, estos son entes autónomos en su manejo presupuestal y eso implica que ellos hacen su propio proceso de selección y crean su propio concurso, nosotros les damos la asesoría necesaria vía telefónica.” (MINSa – Carlos Pacora – Encargado de la Oficina de Ingresos y Escalafón)

Las entidades cuentan con diferentes etapas a la hora de realizar la evaluación y cada una de estas tiene criterios de puntuación. Todas las entidades realizan una evaluación curricular, la cual consiste en verificar que el postulante cumpla con los requisitos mínimos solicitados en la convocatoria, y los que cumplan con estos requisitos pasan a la siguiente etapa, en algunos casos como OSINERGMIN en esta evaluación pasan a la siguiente etapa los que mejor evaluación curricular obtienen. Luego realizan una entrevista personal, una evaluación psicológica y en algunos casos se realiza una evaluación de conocimientos. De esta forma se termina la evaluación y los postulantes que cumplan con los puntajes más altos son los seleccionados.

Cabe mencionar, que en el caso del INPE, se cuenta adicionalmente con un examen médico riguroso, debido a que tanto los profesionales como los no profesionales trabajaran con población penitenciaria y deberán estar en buenas condiciones físicas ante cualquier problema que pueda surgir.

“Pero el sistema penitenciario es diferente, o sea, tienes que tener a una persona que debe tener un perfil físico mínimo, adecuado, para el sistema penitenciario, o sea, no puede ingresar un minusválido al sistema penitenciario, y no es que seamos discriminativos, justamente por ser una Institución especializada como es el Código de la Institución Penal”. (INPE – CENECP – Max Flores – Director CENECP)

Luego de terminado todo el proceso de evaluación, se comunica mediante la pág. Web de la entidad los resultados de la selección y se comunica vía telefónica a los seleccionados. En la mayoría de las entidades el proceso se maneja de forma similar. Una vez revisado los perfiles y verificado el presupuesto para las plazas se lanza la convocatoria en los medios de comunicación. Aquí se detallan todas las etapas del concurso, los perfiles específicos, la dirección en donde tienen que dejar la documentación solicitada. En algunos casos como OSITRAN en la pág. Web se encuentra un formato de CV para que los postulantes puedan llenarlo y presentarlo a la entidad, este es un primer paso dentro de la evaluación curricular donde no es necesario adjuntar la documentación que sustente lo expuesto en el CV. De la misma forma, cada etapa del concurso es publicada en las páginas Web de cada una de las entidades.

“O sea, hay un formulario, lo tienen que imprimir, llenan sus datos y adjuntan toda la documentación. Al comienzo puede ser que se solicite información documentada, puede ser que no, dependiendo”. (OSITRAN – Arturo Tolmos – Asesor Legal)

Cuadro 12. Etapas de evaluación de cada entidad pública

Ministerios y Organismos públicos	Etapas de evaluación
MEF	No hay proceso de contratación en DL N° 276 y DL N° 728
MIMDES	1. Evaluación curricular 2. Evaluación de conocimientos 3. Evaluación Psicológica
MINEDU	No hay proceso de contrataciones
MININTER	No hay proceso de contrataciones
MINSA	1. Evaluación curricular 2. Evaluación personal (entrevista)
INPE	1. Evaluación curricular 2. Evaluación personal (entrevista) 3. Evaluación Psicológica 4. Evaluación de conocimientos 5. Evaluación médica

OSINERGMIN	1. Evaluación curricular
	2. Evaluación personal (entrevista)
	3. Evaluación Psicológica
	4. Evaluación por competencias
OSITRAN	1. Evaluación curricular
	2. Evaluación personal (entrevista)
	3. Evaluación Psicológica
OSIPTEL	1. Evaluación Curricular
	2. Evaluación personal (entrevista)
SENASA	1. Evaluación curricular
	2. Evaluación por competencias
	3. Evaluación Psicotécnica
	4. Entrevista Personal
SENHAMI	1. Evaluación curricular
	2. Evaluación de conocimientos
	3. Evaluación personal (entrevista)
SUNAT	

Elaboración propia

En el caso del régimen DL N° 276 se tiene establecidas dos fases para el ingreso a la carrera: convocatoria y selección. Dentro de la fase de selección se establecen 3 evaluaciones: curricular, aptitud o conocimiento y la entrevista personal.

**Cuadro 13. Ingreso a la Administración Pública:
Concurso Obligatorio DL N° 276**

FASES	CONCURSO DE INGRESO: HASTA DOS (2) VECES AL AÑO
Convocatoria: Formalidad en su Ejecución	El requerimiento de personal formulado por los órganos correspondientes, con la respectiva conformidad presupuestal
	La publicación del aviso de convocatoria
	La divulgación de las bases del concurso
	La verificación documentaria
	La inscripción del postulante.
Selección: Procedimiento para selección de Candidatos	La calificación curricular
	La prueba de aptitud y/o conocimiento
	La entrevista personal
	La publicación del cuadro de méritos
	El nombramiento o contratación correspondiente.

Elaboración propia

Perfiles / instrumentos, metodologías usadas

Las prioridades para la contratación de personal, cuando ha existido ingreso a la carrera pública, ha sido de cuadros profesionales. Un tema interesante es el de uso de perfiles para seleccionar personal profesional idóneo en los puestos necesarios. En general, los instrumentos usados para la construcción de perfiles son el Manual de Organización y Funciones - MOF y el Reglamento de Organización y Funciones – ROF. Sin embargo, en la mayor parte de entidades estos documentos no se encuentran actualizados.

En otros casos, como SENASA, la construcción se ha basado en la definición de un cuadro de competencias de los perfiles que se requieren. Asimismo, en algunas instituciones estas definiciones de perfiles toman en cuenta el Plan Operativo Institucional - POI y el Plan Operativo Estratégico - POE. Y en algunos casos como OSINERGMIN se está comenzado a diseñar los perfiles en base al enfoque de competencias.

“Bueno el MOF es actualizado por cada dependencia y este MOF de administración de la oficina de personal data del año 2006. En cuanto al cuadro de asignación de personal este no está actualizado y solo esta actualizado hasta el 2001 y desde ahí no se actualiza”. (MEF – Miguel Mantilla - Jefe encargado de la Oficina de Personal)

“Nosotros hemos llegado a definir estas competencias en un cuadro de competencias y sobre estas es que se evalúa”. (SENASA – Myriam Parker – Directora de RRHH)

“El establecimiento de las competencias genéricas fue un trabajo realizado con focus group, con entrevistas, con personas de diferentes niveles, hasta llegar a obtener estas cuatro competencias que se definieron, se revisaron”. (OSINERGMIN – Verónica Peralta – Jefa de RRHH)

En general, todas las entidades públicas realizan la publicación de sus concursos mediante sus páginas web y en algunos casos también a través de la Red SIL, que es una exigencia del MINTRA. Además, es común el uso de publicaciones en diarios locales, por lo general El Comercio y, en algunos casos, El Peruano.

En las publicaciones se presentan los requisitos mínimos de acuerdo a los perfiles, se detallan las fechas del proceso, la dirección de recepción de los documentos, la publicación de los resultados, etc.

En general, todos los procesos de selección cuentan con puntuaciones y cuadros de méritos. En algunos casos los seleccionados para pasar a etapas siguientes de la evaluación son todos aquellos que llegan o pasan un puntaje mínimo. En otros casos los que pasan a otras etapas de la evaluación son aquellos postulantes que obtuvieron la puntuación más alta. Todos estos resultados son publicados en la página Web de las entidades que realizan el proceso de ingreso a la carrera. En algunos casos se brinda el resultado por puntuaciones y en otros casos se brinda información únicamente a los seleccionados.

“Y luego de la evaluación curricular, sale la terna, y a esa terna se hace una calificación y se da una entrevista ¿no?, se les comunica por teléfono, se publica en la web y éstos tienen una entrevista que tiene un puntaje también, toda la puntuación es sobre veinte.” (OSITRAN – Arturo Tolmos – Asesor Legal)

Una vez finalizado el proceso, se comunica a los seleccionados, mediante la página Web de la entidad y se comunica por teléfono (esto es facultativo) a los seleccionados.

“Todo es siguiendo las normas del MINTRA y todo es concurso público, se coloca un aviso por lo general en el diario El Comercio por lo general y adicionalmente en El Peruano, igualmente se publican las bases en el portal.” (SENASA – Myriam Parker – Directora de Recursos Humanos)

Actas y características del proceso

En todos los casos, las comisiones dejan actas y documentos de todo el proceso de selección, tal como exige la norma y en previsión de los procesos de auditoría interna y externa que se realiza en el sector público.

“...existen también actas que al final de todo el proceso de evaluación son firmadas por todo el comité de la 276, los tres integrantes del comité y esto resultados en realidad se dan por un cuadro de méritos.” (INPE – Maricruz Molina – Subdirectora de RRHH)

En general, según la normativa, todas las entidades establecen un periodo para que los postulantes impugnan el proceso si creen que fue llevado de manera incorrecta. Se observa que en el caso del MINSA y el INPE se da con mayor frecuencia la impugnación de resultados. Cada una de estas impugnaciones es revisada por una comisión *ad hoc*, que determina si el proceso fue válido o si se impugna a favor del solicitante.

“Cada etapa se publica el resultado, por ejemplo cuando se lanza el concurso se hace la publicación de todo el manual y normas y se comunica los pesos y puntajes y como se calificara durante cada etapa todo esta en el reglamento y se avisan cuando serán las etapas y durante cada etapa también pueden darse las impugnaciones, entonces el comité tiene que absolver estas constantemente”. (SENASA – Myriam Parker – Directora de RRHH)

La comisión que se encarga del proceso de selección de personal, se reúne al final del proceso de selección, realiza una evaluación de cada una de las etapas, y levanta un acta sobre cada una de las etapas del proceso (incluido resultados). Cabe resaltar que hay la necesidad de dejar registro de los acuerdos porque siempre se realizan las auditorias.

“Los reportes finales que bueno tiene relación con todo lo que pedimos para todo el proceso, y con las actas de selección. Cada file tiene una numeración especial y tiene absolutamente todo el proceso, porque al ser una entidad pública todo esto pasa por revisión y es importante tener absolutamente todo lo que indica, las actas de selección firmadas y la secuencia correcta de todas a las actas con relación a como avanzado el comité y bueno el archivo final”. (OSINERGMIN – Verónica Peralta – Jefa de RRHH)

5.2.2 Capacitación

Se realizan capacitaciones en todas las entidades públicas del estudio. Por lo general, estas capacitaciones suelen ser brindadas por terceros, usualmente instituciones universitarias o institutos con algún alto grado de especialización. Asimismo, aunque en menor medida, en algunas entidades públicas los funcionarios capacitados se han encargado de difundir los conocimientos adquiridos a otros funcionarios en forma de réplica.

Las capacitaciones suelen estar dirigidas a tres niveles: (i) gestión institucional, que incluye planificación, proyectos, recursos humanos, normativa, entre otros; (ii) especialización de la carrera, que incluye diplomados y maestrías, dirigido al grupo profesional (especialistas) tanto en el país como en el extranjero (se conceden becas), y (iii) cursos de actualización en informática, programas, secretariado, entre otros.

La capacitación está dirigida a todo el personal, y no cubre determinados regímenes laborales. Incluye inclusive al personal con régimen CAS. Cada entidad pública realiza sus capacitaciones contemplando un plan diseñado a partir de necesidades específicas de las áreas y del personal. Cabe resaltar sin embargo, que los funcionarios encargados de gestionar los temas de capacitación no tienen muy en claro o sistematizado las capacitaciones que se han desarrollado en los últimos dos años.

Cabe mencionar que en el caso particular del MINEDU no, se está brindando capacitación al personal de la sede central, sino que los planes de capacitación están dirigidos a nivel de los especialistas de la DRE, UGEL y directores de las Instituciones Educativas.

Cuadro 14. Capacitaciones brindadas en los dos últimos años

Institución	Criterios de clasificación de la muestra
MEF	Cursos sobre normativa y actualizaciones de acuerdo a las funciones del personal
IMDES	Diplomados: Gerencia Social y Gerencia Pública. Capacitaciones de especialidad: gestión pública, administración de proyectos sociales, en contratación y adquisiciones, armas de control de gubernamental, gestión por competencias, evaluación de desempeño.
MINEDU	Planes de mejoramiento de la gestión educativa. No se realiza capacitación al personal de la sede central
MININTER	Gestión Pública en diferentes especialidades
MINSA	Cursos de especialización en salud y cursos de actualización
INPE	Especialización penitenciaria, temas administrativos (presupuesto)
OSINERGMIN	Programa de capacitación de perfeccionamiento
OSITRAN	Cursos de especialización profesional
OSIPTEL	Diplomados Cursos especializados Talleres internos
SENASA	Cursos de especialización profesional y gestión institucional
SENHAMI	Cursos de especialización profesional y gestión institucional
SUNAT	Cursos de especialización profesional y gestión institucional

Elaboración propia

Los criterios o necesidades que se han tomado en cuenta para brindar las capacitaciones están en función de dos aspectos: Los planes de capacitación, que tienen como base un diagnóstico de las necesidades de capacitación de la institución y en requerimientos específicos de cada área, unidad ejecutora o unidad descentralizada.

“Normalmente hay un plan de capacitación que se hace en virtud de los requerimientos que hagan los gerentes de cada área ¿no?...” (OSITRAN - Asesor Legal de la Gerencia de Administración y Finanzas – Arturo Tolmos)

Difusión sobre las capacitaciones

En general, las capacitaciones son comunicadas en las entidades públicas mediante oficios físicos. Los responsables de las áreas son los encargados de emitir el comunicado mediante memorándum al personal que ha sido seleccionado para la capacitación y cuando hay una capacitación más homogénea a todas las áreas, la misma oficina de capacitación se encarga de difundir un memorandum general para todo el personal que realiza una tarea común. Y en algunas entidades públicas las capacitaciones también son comunicadas mediante su pág. Web.

“Hay dos estrategias, una que la oficina genera un memorandum múltiple y se dirige a cada dirección general para que el director proponga a un especialista de acuerdo al tema, esa es una forma, otra forma es que la misma área de capacitación, de acuerdo al perfil y la función que hace el trabajador lo selecciona directamente, por ejemplo hay un curso sobre secretarías, entonces tu pone un memorandum para todas las secretarías...”. (MIMDES - Jefe de remuneraciones y pensiones - Nicandro Vásquez Reyes).

Las instituciones realizan control de asistencia del personal a las capacitaciones. La norma establece que es obligación del personal que participa de una capacitación asistir al 100% de las sesiones. Además, en algunos casos como el MIMDES, se hace firmar una declaración jurada al personal que asistirá a la capacitación. La norma también establece reponer la capacitación recibida con el doble del tiempo de servicio en la entidad pública, lo cual en algunos casos no se cumple porque el personal CAS no

necesariamente tendrá una renovación de contrato. De esta manera también se evita que se duplique las capacitaciones al personal.

“Hay un compromiso, se le hace firmar el compromiso, como una declaración jurada, y ahí está que se compromete a asistir puntualmente, al 100% a la asistencia”. (MIMDES - Nicandro Vásquez Reyes. Jefe de remuneraciones y pensiones)

Instituciones que brindan la capacitación

En general, todas entidades públicas del estudio solicitan las capacitaciones a instituciones académicas, principalmente cuando se refiere maestrías, diplomados o cursos especializados. Asimismo, en algunos casos se contrata a especialistas individuales que desarrollan la capacitación en la misma entidad. En algunos casos particulares como el MEF, MINEDU y MINTRA los jefes o directores de áreas que ya realizaron una capacitación son los encargados de realizar la réplica en su área. Además, en el SENAMHI, las capacitaciones son planificadas y organizadas por el Centro de Capacitación – CDC, y en el caso de la SUNAT por el Instituto de Administración Tributaria y Aduanera. En el MEF se brinda capacitación sobre normativa del Estado en la Escuela Nacional de Control – ENC²⁸.

“El IATA maneja todo lo que es la capacitación para, este...los negocios, lo voy a llamar al tributario aduanero si hay que capacitar a un especialista de aduanas de temas aduaneros”. (SUNAT – Intendente Nacional - José Carlos Demarini)

Evaluación de la capacitación

Es importante mencionar que en la mayoría de los casos estudiados, no se ha realizado evaluaciones de la efectividad ni del impacto de las capacitaciones.

“No se ha realizado evaluación sobre las capacitaciones brindadas, no hay quien de seguimiento a este tema”. (MIMDES - Especialista Administrativa de la Oficina de Administración de Potencial Humano y Bienestar Social - Liliana Basaoitia)

Instituciones como SENASA y SENAMHI cuenta con evaluaciones por indicadores de resultado, pero no cuentan con evaluaciones de impacto de las capacitaciones y en el caso de SUNAT realizan un seguimiento enfocado a mejoramiento de las funciones del personal.

En general, la apreciación de los directores o especialistas de Recursos humanos, sobre la contribución de las capacitaciones para la mejora del servicio público es positiva, y en casos como INPE estas capacitaciones tienen una réplica para el personal. Sin embargo, aún no existen documentos o una evaluación que determine, a partir de indicadores de resultados, como estas capacitaciones están contribuyendo a la mejora del servicio público.

5.2.3 Promoción

En el régimen laboral DL N° 276 (Artículo 16°) se establece que el ascenso del servidor en la Carrera Administrativa se produce mediante promoción a nivel inmediato superior de

²⁸ LA ENC aspira constituirse en una institución con excelencia académica, líder en la formación profesional especializada en control gubernamental, es así que en el año 2005 se concibe el proyecto piloto de educación a distancia, iniciando una etapa de integración de estrategias de educación a distancia y herramientas tecnológicas, permitiendo así, el lanzamiento de un ambiente colaborativo por Internet.

su respectivo grupo ocupacional, previo concurso de méritos.²⁹ Sin embargo, en la práctica, este artículo queda sin efecto debido a que la Ley del Presupuesto del Sector Público del año 2006, 2007, y 2008 (LEY N° 28652, LEY N° 28411, LEY N° 29142) prohíbe la contratación, el reajuste o incremento de remuneraciones, así como la aprobación de las escalas remunerativas, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones y beneficios de toda índole, cualquiera su forma, modalidad, mecanismo, o fuente de financiamiento.

Cuadro 15. Modalidades de promoción y ascenso

Institución	Existencia de alguna modalidad de ascenso
MEF	Hubo un intento fallido en el 2001-2 pero se anuló por falta de postulantes.
MIMDES	No hay línea de carrera por limitaciones a partir de la ley de presupuesto. Se está en vías de sacar una directiva como concurso interno de méritos, "promoción de técnicos"
MINEDU	Manejado por las UGEL de manera descentralizada se hace una suerte de concurso de merito y que también es en función a expedientes, privilegia a los que tienen más experiencia
MININTER	En la 276 no hay promoción, no hay ascensos, no hay evaluaciones, no hay ninguna actividad que les permita mejorar la situación laboral en la que se encuentra y esta todo congelado por el MEF
MINSA	No hay información en la encuesta.
INPE	Los ascensos se dan por un tema coyuntural y de confianza
OSINERGMIN	No hay promoción ni ascenso.
OSIPTEL	Los ascensos y promociones suceden cuando se abren vacantes por salida del personal. Cuando las plazas por este motivo se abren, son llenadas por concurso interno y funcionan como promociones y o ascensos.
SENAMHI	Se está realizando una, de la 728, después de dos años, por cese de un funcionario de 61 años. De la 276 no es posible por prohibición de la ley de presupuesto Proceso de pasar al personal del 728 al 276 que puedan acceder a concurso. Desde hace 6 años.
SENASA	El personal sí accede a puestos inmediatos superiores pero bajo el rigor del concurso abierto, alguna ventaja tiene porque conocen su función, conocen su trabajo.
SUNAT	No hay ascensos ni promociones

Elaboración propia

En el caso del régimen laboral DL N° 728, tampoco existe la posibilidad de ascenso. Sin embargo, existen algunas iniciativas específicas mediante las cuales es posible salvar esta limitación. Cuando un trabajador de un área deja una plaza, dentro de esta área se da la posibilidad de que alguien del equipo, con un puesto de menor jerarquía que el renunciante, pueda acceder a esa vacante. En ese sentido se le da prioridad mediante un concurso interno, previa renuncia formal del personal que decida postular a la plaza.

“La Ley no permite, nosotros no lo tenemos normado para hacer promociones o ascensos del personal que ya está trabajando, esa es una de repente de las acciones pendientes por hacer en el SENASA, valorar un poco de el desarrollo a la carrera ¿no?, del profesional. No obstante a ello, los personales sí acceden a puestos inmediatos superiores pero bajo el rigor del concurso,

²⁹ Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Capítulo III. Del Asenso de la Carrera.

alguna ventaja tienen porque conocen su función, conocen su trabajo...”
(SENASA - Director General de la Oficina de Administración - Lic. Luis Villa)

Modalidades de promoción y ascenso

En algunas instituciones se está previendo, dentro de la nueva etapa de la gestión de los recursos humanos, la posibilidad de ascenso y promoción. Por ejemplo, en el caso del MIMDES se está proyectando hacer la “promoción de técnicos”, así, quienes hayan desempeñado labores profesionales tendrían la posibilidad de subir de nivel (nivel profesional) a partir de un concurso interno. En el caso del MINEDU, la promoción, en el caso de docentes, está a cargo de las UGEL mediante concurso público, a pesar de estar regido también por el DL N° 276, según el cual se privilegia la experiencia más que el mérito. En la mayor parte de casos, como el MININTER, en los últimos años no se está realizando la promoción y ascenso en la carrera pública, ya que están cumpliendo con la Ley del Presupuesto del Sector Público.

“...lo que pasa es que últimamente no se ha dado este proceso de promoción dentro de la carrera administrativa por cuanto la remuneración no se puede dar es decir no hay incremento de remuneraciones y que un servidor pase de un nivel técnico a un nivel profesional, significa un aumento remunerativo y no se ha estado dando, lo que si se ha venido dando son las evaluaciones del personal.” (MININTER - Oficina de Personal encargada de la Subdirección de Desarrollo de Personal - María Teresa Manrique Negrón, cargo)

Sólo en el caso particular de SENAMHI, se ha realizando un proceso de promoción por motivo del cese de un funcionario de 71 años. Esto se da después de dos años, y sólo es extensible a quienes están bajo el régimen laboral DL N° 728. A partir de la revisión de la normativa y todas las autorizaciones de las directivas se procedió a realizar el concurso interno de ascenso dentro de la institución.

“...la Dirección de donde está la plaza vacante, ellos...nos ofrecen la plaza ¿no? nos dicen mira, acá hay una persona vacante, queremos que haya un ascenso ¿es posible o no? Entonces nosotros pedimos la documentación, revisamos las directivas que hay, de acuerdo a eso, recién la Comisión determina. Se pide autorización al General, y el General dice sí, se acepta, se empieza el proceso vía e-mail para todos los trabajadores, se pone en la pizarra, y luego recién llegan las solicitudes. Una vez que llegan las solicitudes analizamos...se hace unas entrevistas y determinamos quién es el que ha alcanzado el mayor puntaje” (SENAMHI - Encargada de la Oficina de Personal - Elizabeth Miñán Rojas)

En SENAMHI y SENASA, la promoción también viene ligada a renuncia, cese o fallecimiento. En este caso la convocatoria a concurso es abierta y si un funcionario que ya trabaja al interior de la institución cumple con los requisitos del puesto puede acceder a él, previa renuncia.

Un caso especial es el del INPE, en donde existe una gran movilidad del personal alrededor de sus diferentes dependencias. En muchos casos se delegan puestos superiores por motivos coyunturales y políticos; es decir, si el director del INPE es cambiado, él nuevo director modificará al personal de acuerdo a su propio criterio. En este sentido, el personal que estaba destacado a otros niveles de servidores públicos, regresará al puesto que tenía anteriormente, incluida su remuneración.

“Claro, o sea, promoción a la carrera no hay porque eso está prohibido, o sea,...prohíbe la re categorización de plazas y todo, no hay ningún tipo de ascensos ni nada. Aparte que acá en el INPE tú puedes hoy día ser el Jefe

¿no? de una Oficina Regional y mañana te sacan de ahí y te regresan al penal. (INPE - Oficina General de Administración - Hugo Alegre,)

5.2.4 Evaluación

Las evaluaciones de desempeño en el sector público no se están realizando en su totalidad. Principalmente se observa que en el régimen laboral DL N° 276, no hay una normativa que establezca de forma obligatoria las evaluaciones, motivo por el cual en la práctica tampoco son realizadas. Las evaluaciones, en el peor de los casos, no se realizan desde los años noventa, además de estar asociados a temas políticos y coyunturales, pues la evaluación en muchos casos está asociada, no a la mejora del desempeño, si no al despido del personal, quizá debido a que en la década pasada, la evaluación laboral tuvo como propósito el despido de personal.

“En el '99 tuvimos una última evaluación hace más o menos diez años que sí, toda la gente comenzó a prepararse, a estudiar, los exámenes fueron acá en la Escuela”. (INPE – Maricruz Molina – Subdirectora de RRHH)

“Entonces aquí la evaluación se ve como un tema de purga, de despidos, no lo ven por un tema de mejora...Acá dentro de la sede central no se está dando tampoco está de la evaluación...” (MINEDU - Jefa de la Unidad de Personal - Magnet Ramírez)

De otro lado, existen otros impedimentos de normativa y directivas a nivel de entidad que generan entrampamientos para realizar las evaluaciones. Según lo expuesto por el MEF, existe una directiva que permite la evaluación de desempeño a directores y personal de la entidad, pero debido a ciertos problemas de formulación de la directiva, no se está realizando ningún tipo de evaluación.

“No hay este proceso y pese que hay una directiva mal formulada con problemas de origen formales y pese a esto nadie evalúa desempeño y esta directiva es del año 2007 se llama Evaluación de Desempeño Laboral de Directivos y Servidores del MEF, y a pesar de que existe nadie la aplica”. (MEF - Jefe encargado de la Oficina de Personal - Miguel Mantilla)

En los organismos públicos bajo el régimen laboral DL N° 728, sí se están realizando evaluaciones de desempeño, y existe un proceso anual que además contribuye a definir las capacitaciones necesarias para el personal. En estas entidades públicas las evaluaciones cuentan con herramientas metodológicas que permiten evaluar en todos los niveles: directores y personal. De la misma forma, se realizan evaluaciones en el caso del régimen de CAS, debido a que es personal que no tiene un vínculo laboral con la entidad pública.

“Estamos haciendo evaluaciones al régimen nuevo de contratación de la ley 1057 (CAS), pero que es gente que tiene y no tiene vínculo laboral con la institución”. (MINTER - Directora General de la Oficina de Personal - Maria Isabel Guardero)

Sistema de evaluación

En general, se observa que los organismos públicos con un alto nivel de especialización que manejan el régimen laboral DL N° 728, sí cuentan con sistemas y metodologías de evaluación de desempeño definidas. En algunos casos tienen sistemas informáticos que contribuyen a tener un adecuado proceso de evaluación y sistematización de resultados. Es el caso del SENASA y OSINERGMIN.

“La calificación se hace por un sistema y que tenemos desarrollado digitalmente donde se levanta la ficha y cada jefe tiene acceso a estas fichas en la intranet y evalúa al personal que tiene a su cargo de uno a uno, luego cierra este jefe y pasa a la bandeja del jefe inmediato que también revisa la evaluación y si tiene alguna calificación la registra y cada calificación tiene un peso...”. (SENASA – Directora de Recursos Humanos – Myrian Parker)

Las evaluaciones se realizan anual o semestralmente, según la entidad pública. La evaluación además corresponde a los perfiles de los cargos que desempeña el personal. En el caso de OSINEGMIN se realiza una evaluación anual que se realiza en 360° y 90° y el sistema de evaluación tiene tres niveles A, B, y C; cuando las evaluaciones dan como resultado este último nivel, entonces se toma en cuenta para los planes de capacitación. OSITRAN también cuenta con una evaluación de desempeño de 360° y 90°. En esta entidad se ha realizado una evaluación anual, a pesar de que la directiva contempla una evaluación dos veces al año. Esto ha sucedido debido a que la cantidad de personal para la que estaba diseñada la evaluación no correspondía al número de personal que realmente tenían en la práctica (reducido personal al iniciar el año 2008 y alto personal al finalizar el año).

En el caso de SENAMHI, SENASA y SUNAT se realiza una evaluación semestral que es dirigida por cada jefe de área. SENAMHI tiene una evaluación informática que se realiza vía intranet, que es dirigida por cada jefe de área; sin embargo, consideran que es una evaluación que no se ha actualizado en los últimos 4 años, motivo por el cual no está teniendo los resultados adecuados que puedan observarse en el desempeño de los agentes. En SENASA, la evaluación se realiza mediante un software a nivel nacional, sin embargo, el año que paso no se ha realizado adecuadamente los procedimientos de evaluación, debido a que se realizaron cambios en las direcciones y jefatura sede la entidad. Y en el caso SUNAT la forma de evaluación es mediante un formulario físico.

“Inclusive nosotros este año por situaciones ya internas de cambios en jefaturas, no hemos cumplido adecuadamente con el procedimientos de evaluación, lo tenemos ahí, como un pendiente. Pero lo tenemos implementado el proceso”. (SENANA - Director General de la Oficina de Administración - Luis Villa)

En entidades como el MIMDES, en el año 2009, se ha presentado una directiva de evaluación que contiene indicadores de resultados y competencias al área de Organización y Métodos y se espera la revisión de ésta y luego la aprobación de la Secretaria General para poder realizar la evaluación al personal.

“Hemos presentado este año una directiva de evaluación y que es una directiva mixta por resultados y por competencias, ahorita esta en Organización y Métodos...” (MIMDES - Especialista Administrativa de la Oficina de Administración de Potencial Humano y Bienestar Social - Liliana Basagoitia)

En el MINSA existe una evaluación que es considerada vertical; es decir, que es realizada por el jefe de personal. Desde esta entidad pública, se ha diseñado una metodología de evaluación que ha sido aprobada bajo resolución ministerial, pero se considera que aún es una evaluación poco funcional.

“...lo que exige la norma que deben haber evaluaciones semestrales, pero estas evaluaciones obedecen más al aspecto conductual, al comportamiento de la persona, antes que el desarrollo propio de las funciones, si realmente tu trabajo ha sido desarrollado a conciencia con capacidad...” (MINSA - Encargado de la Oficina de Ingreso y Escalafón – Carlos Pacora)

Propósito de las evaluaciones de desempeño

El propósito de las evaluaciones de las entidades públicas con régimen laboral DL N° 728, es medir el desempeño del personal para mejorar el rendimiento, cubrir brechas y determinar las necesidades de capacitación. En algunos casos como OSINEGMIN, OSITRAN y SUNAT se evalúa el desarrollo del personal en sus labores, versus el perfil establecido de acuerdo a sus funciones, lo que también contribuye a establecer las brechas de competencias. En el caso de SENASA, SUNAT y OSINERGMIN el propósito de la evaluación también es establecer necesidades para el diseño de los planes de capacitación. En algunos casos, también se avalúa la puntualidad y asistencia.

“...lo utilizamos para medir el desarrollo actual de la persona, versus el ideal que es el perfil, generar la brecha, identificar habilidades y conocimientos, y utilizarlo expresamente para un tema de capacitación...” (OSINERGMIN – Jefa de Recursos Humanos Verónica Peralta)

Con respecto a la retroalimentación de resultados, se observa que sólo en el caso de OSINERGMIN se realiza hasta completar el ciclo, es decir, hasta el diagnóstico de la capacitación diseñada en función de los resultados de la evaluación. En otros casos los resultados son manejados directamente por las áreas de recursos humanos o administración, y son archivados sin contemplar una retroalimentación con el personal involucrado.

Oficinas responsables del Proceso

Las oficinas o áreas responsables de llevar a cabo el proceso de evaluación, depende de la estructura de cada entidad pública. En OSITRAN, la oficina responsable es la gerencia de administración; en SENAMHI, es la Oficina General de Estadística e Informática – OGEI y la oficina de personal; en OSINERGMIN, SENASA y SUNAT, está a cargo el área de recursos humanos. En estas oficinas o áreas se delega la evaluación a cada uno de los directores o jefes de áreas para realizar la evaluación al personal.

5.2.5 Término de la Carrera

En general se observa que en algunos casos el fin de la carrera pública es limitado, y por lo general, esto sucede por límite de edad (jubilación) o cese de actividades. Inclusive en casos como el MINEDU se tiene que invitar al retiro a este personal. Otros motivos para finalizar la carrera están atribuidos a la renuncia del personal para ingresar a la misma entidad mediante el régimen laboral de CAS, y en otras entidades públicas y privadas debido a que el personal encuentra mejores oportunidades a nivel profesional y en términos económicos. Sólo en algunos casos el término de la carrera se da por medidas disciplinarias.

Causas recurrentes del término de la carrera

Las causas más recurrentes del término de la carrera pública se dan por la renuncia del personal. Se observa que la entidad con más población que renuncia a la carrera pública se encuentra en el INPE, entidad en donde los ingresos, en términos profesionales, son bastante reducidos en comparación con otras entidades del Estado. Anualmente, renuncian un promedio de 70 trabajadores, debido a que encontraron una mejor oportunidad laboral en otras entidades públicas como el Ministerio Público, donde requieren a personal con experiencia en el sistema penitenciario. En la misma entidad, el personal pide licencia, o tiene constantes faltas, lo cual es motivo de renuncia obligatoria.

“Un promedio, más o menos se hizo un estudio, que anualmente se iban setenta servidores, en promedio”. (INPE – Alberto Acuña – Encargado de la Unidad de Investigación Criminológica)

En otras entidades públicas como el MEF, MIMDES, MINSA, OSINERGMIN, OSITRAN, SENAMHI y SENASA, la renuncia del personal también puede darse por mejores condiciones de trabajo; es decir, dentro de la entidad pública no pueden ascender o ser promovidos, a pesar de haber culminado estudios o haber realizado especializaciones, así como por mejores ingresos en la remuneración, ya sea en otras entidades públicas o privadas

“En términos de carrera, aquí en el MEF se presentan renunciaciones de algunos compañeros por mejores opciones de trabajo y por ingresos mejor remunerados...”. (MEF – Miguel Mantilla Jefe encargado de la Oficina de Personal)

“...la PCM se llevo a mucha gente por que paga mejor, sobretodo en los puestos de logística”. (SENASA – Directora de Recursos Humanos - Myrian Parker)

Cuadro 16. Criterios recurrentes para el término de la carrera

Ministerios y Organismos Públicos	Término de la carrera
MEF	Renuncia. Promedio de 3 renunciaciones anuales
MIMDES	Renuncia. Promedio de 3 renunciaciones anuales
MINEDU	Límite de edad. Promedio de una anual
MININTER	Cese o límite de edad. No cuentan con información detallada
MINSA	Renuncia. No cuentan con información detallada 3% de la tasa
INPE	Renuncia. Promedio de 70 renunciaciones anuales
RENIEC	Sin entrevista
OSINERGMIN	Renuncia. Promedio de 2 anuales
OSITRAN	Renuncia. No cuentan con información detallada
OSIPTEL	Renunciaciones. Ha habido casos de trabajadores que falsificaron sus documentos en el CV.
SENAMHI	Renuncia. Promedio de 3 anuales
SENASA	Renuncia y jubilación. No cuentan con información detallada
SUNAT	Sin información

Elaboración propia

En algunos casos como INPE, MEF, MIMDES, MINSA y SENASA, el fin de la carrera también se da por medidas disciplinarias, aunque hay muy pocos casos. En éstos, se define la falta y se forma una comisión *ad hoc* que realiza un proceso administrativo disciplinario, se evalúan las faltas y si se comprueba, se procede a la destitución del personal involucrado en ella. No en todos los casos la falta disciplinaria amerita la destitución institucional, sino una sanción laboral que puede ser de hasta un año sin goce de remuneraciones, lo cual está normado en el DL N° 276 Artículo 26

“...hay una comisión permanente dentro del MIMDES, donde esta comisión recibe el expediente, lo hace suyo, lo evalúa y emite su opinión, esa opinión señala que si hay mérito para aperturar el proceso disciplinario, depende la gravedad...” (MIMDES – Jefe de remuneraciones y pensiones Nicandro Vásquez)

Finalmente, el caso menos recurrente para el término de la carrera pública es el límite de edad y el cese, que además se rige por el DL N° 276 y DL N° 728, Artículo 35°.- Son causas justificadas para el cese definitivo de un servidor. En algunas entidades como el MEF, MIMDES, MINEDU, INPE, y SENASA, se han dado estas situaciones y se ha manejado las compensaciones y beneficios según lo indica la Ley.

6 CONCLUSIONES

6.1 Conclusiones generales

- No existe un marco integrado para la administración de recursos humanos. Es decir, que distintas etapas de la carrera pública, tales como ingreso y selección, evaluación, capacitación, promociones y ascensos y salidas, no funcionan como parte de un mismo sistema dentro de las instituciones, sino que en cada etapa se busca satisfacer la normativa sin aprovechar las complementariedades entre ellas y los beneficios que integrarlas puede traer.
- Las unidades encargadas del manejo de recursos humanos, no tienen las capacidades ni posibilidades, ni operan en la práctica como verdaderas unidades de gestión de recursos humanos. Estas no parecen operar en función de proveer incentivos adecuados para el funcionario público, sino más bien, como oficinas meramente administrativas.
- En todas las instituciones, tanto centrales como gobiernos regionales, se argumenta que el escaso presupuesto no permite que las instituciones implementen sistemas de manejo de recursos humanos más modernos. Los recursos son considerados insuficientes, tanto para contrataciones como para implementar talleres de capacitación y sistemas de evaluación,. Este argumento, además, es usado por varios funcionarios para justificar que el manejo de recursos humanos en las instituciones sea deficiente.
- Por lo general el manejo de recursos humanos no está atado a la definición y uso de perfiles y competencias para las funciones de los trabajadores. A su vez, se ha encontrado que los instrumentos de gestión que permitirían la definición de perfiles y competencias, no se actualiza con una frecuencia apropiada en las instituciones centrales. La actualización de estos instrumentos es importante pues define la estructura de competencias y de perfiles necesarios para cada cargo dentro de la institución. A partir de esta estructura actualizada es que se puede crear un sistema integrado de manejo de recursos humanos que vincule actividades de evaluación con aquellas de capacitación y promoción, y en general, con cualquier sistema de incentivos internos en la institución. Existen algunas excepciones en las instituciones del estado, tales como OSINERGMIN y SENASA, donde, como se verá más adelante, se utiliza el MOF y la estructura de competencias y perfiles para articular las actividades de evaluación y de capacitación.
- Se considera que la estructura salarial obstaculiza la generación de incentivos apropiados para contratar y retener profesionales con competencias apropiadas y para que los entrantes y los profesionales que trabajan en la institución se desempeñen eficientemente. Así, los trabajadores entrevistados en todos los gobiernos regionales se quejaron del bajo nivel de los sueldos y de la estructura de los mismos: alrededor de un tercio del mismo es pensionable y los dos tercios restantes viene por el CAFAE, lo cual genera que la gente no quiera salir de la administración pública. Ello, de manera adicional, genera que no haya una continua renovación de trabajadores en las instituciones.

6.2 Conclusiones por tema específico

Ingreso a la carrera pública

De acuerdo a las entrevistas sostenidas en el tema de ingreso a la carrera las conclusiones son:

- En ninguna de las regiones visitadas se han dado concursos públicos para el ingreso a la carrera pública (i.e. cubrir plazas de nombramiento). Algunas regiones, como Lambayeque, han tenido concursos para cubrir puestos de confianza (aunque la ley no obliga a ello). También se han hecho concursos para cubrir plazas por contrato. En Cusco, cada dirección hace su concurso, el cual generalmente se promociona en el portal del GR, y luego envía sus preseleccionados a la oficina de RRHH, donde finalmente se hace la entrevista final.

En la mayoría de los GRs, se han hecho concursos recién en los 2 últimos años para contratar a gente bajo la modalidad CAS.

- El actual marco legal para las contrataciones de las instituciones del estado, en conjunto con restricciones presupuestarias, genera que existan muy pocas contrataciones de funcionarios públicos de carrera. Las nuevas contrataciones se dan únicamente cuando se abren plazas por la salida de algún trabajador, y aún en estos casos, las plazas se cubren con concursos internos, con procedimientos que se siguen cumpliendo con todas las formalidades. Esta situación permite concluir lo siguiente:

- Aunque el marco legal es restrictivo, los organismos públicos tienen capacidad para encontrar maneras de contratar personal cuando es necesario. Sin embargo ello depende, no sólo de las necesidades de la institución, sino también de la creatividad y dinamismo de las áreas encargadas de las contrataciones.

Los GR que perciben canon tienen la facilidad de recurrir a los recursos del canon para contratar a personal que trabaje en inversiones, esto es posible usando el 3% del canon que se destina a gastos administrativos. Lo difícil es cubrir las plazas de funcionamiento, ya que estas éstas deben estar presupuestadas. Por su parte, los GR sin canon tienen una situación más difícil pero también hacen uso de contratos.

Asimismo, se ha encontrado que la entrada en vigencia de la ley de contrataciones 728 ha permitido que dentro de las instituciones se genere cierto dinamismo al permitir el ingreso de personal nuevo o en nueva condición laboral (sobre todo mejores remuneraciones). En algunos casos las áreas de RRHH y de Personal se las han ingeniado para propiciar que personal de la institución pueda acceder a dichas plazas mejorando así su condición laboral.

- En aquellas instituciones donde hay trabajadores que han ingresado bajo diversos regímenes, se ha encontrado que existe desorden administrativo y una estructura de incentivos para los trabajadores deficiente. El desorden y la mala estructura de incentivos se sustenta en la presencia de trabajadores con cargos y funciones similares que responden a distintos marcos regulatorios y pertenecen a regímenes salariales distintos. Se ha encontrado, tanto en gobiernos regionales como en instituciones del sector público, que existen algunos problemas entre el personal por dichas diferencias. En general, en las instituciones evaluadas se encuentra bastante descontento por la disparidad

de remuneraciones entre trabajadores de cargos o funciones similares por encontrarse en regímenes diferentes; los que pertenecen a la 728 cuentan con mejor nivel remunerativo que los de la 276 para puestos similares, encontrándose estos últimos en una misma condición desde hace muchos años

Si bien esta situación se encontró en todos los GR visitados, fue en el Cusco en donde el representante del sindicato fue más crítico de esta situación. Había una fuerte queja respecto a que los trabajadores contratados (ya sea a través del canon u otros fondos), tenían un salario mensual mayor. El argumento es que hay gente capacitada dentro de las organizaciones y no es necesario contratar gente de fuera y menos que se les pague más.

- El ingreso a la carrera pública es limitada, en el caso del régimen laboral DL N° 276 no se está realizando, debido a la Ley del Presupuesto del Sector Público del año 2006, 2007, y 2008 (LEY N° 28652, LEY N° 28411, LEY N° 29142), que prohíbe el ingreso de personal por nombramiento. Sólo permite el ingreso de personal en el caso que una plaza este disponible, por motivo de cese o suplencia temporal, cargos de confianza, agentes de seguridad penitenciaria (INPE), docentes del magisterio nacional, profesionales y personal asistencial de salud, entre otros³⁰.
- En el caso de las entidades públicas con régimen laboral DL N° 728, sí se realiza el ingreso a la carrera pública administrativa. Estas entidades suelen ser los organismos públicos descentralizados como SUNAT, OSITRAN, SENASA, entre otro. Conjuntamente con los ministerios que sí tienen ingreso a la carrera pública, los procesos para el ingreso a la carrera suelen estar dirigidos por una comisión ad hoc, que en la mayoría de casos no está estandarizada, sin embargo, si hay dos miembros en común que integran la comisión: el representante del área de recursos humanos o administración y el jefe del área que requiere el personal, ya que éstas son las que tienen necesidades por cubrir
- El proceso de ingreso de personal, cumple con los criterios establecidos según el reglamento del DL N° 276, desde la convocatoria, difusión, y en algunos casos con la evaluación que consiste en tres pasos: curricular, de conocimientos y personal. En algunos casos como el INPE y organismos reguladores se efectúa una evaluación psicológica; asimismo en la primera se realiza una evaluación médica, debido a que es un requerimiento del agente penitenciario una buena condición física.

Capacitación

- Se han encontrado tres tipos de instituciones de acuerdo a sus políticas y prácticas de capacitación
 - Instituciones con prácticas de capacitación modernas integradas a sistemas más integrales de manejo de RRHH (OSINERGMIN, SENASA, por ejemplo). Son instituciones que, de acuerdo a ley, cuentan con un plan de capacitación, pero en donde este plan está integrado a un plan estratégico de la institución. Las prácticas de capacitación en estas instituciones se basan en evaluaciones del personal que definen las brechas entre las capacidades individuales del trabajador y los perfiles necesarios para que cumplan sus funciones eficientemente (de acuerdo al MOF). Así, en estas instituciones, las

30 Magistrados del Poder Judicial, fiscales del Ministerio Público, docentes universitarios así como del personal egresado de las Escuelas de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional y de la Academia Diplomática.

actividades de capacitación responden a necesidades concretas de la institución y de los trabajadores, y están vinculadas a todo un sistema de gestión de recursos humanos que incluye a las actividades de evaluación.

Así, OSINERGMIN y SENASA son instituciones que destacan en cuanto a la gestión de planes de capacitaciones; responden a una gestión moderna y sobretodo planificada de manera adecuada y siguiendo un planeamiento acorde a los documentos de gestión de la institución. En ambos casos se cuenta con un software creado específicamente que permite, bajo ciertos indicadores y perfiles, determinar qué tipo de capacitaciones son las más prioritarias. Parecen ser instituciones muy conscientes del valor de no capacitar por capacitar y por eso que las capacitaciones están directamente relacionadas a la evaluación del desempeño de cada uno de los trabajadores, así como a las necesidades de cada área.

- Instituciones que cuentan con plan de capacitación por cumplir con la normatividad (por ejemplo, el MINSA, INPE y los Gobiernos Regionales). Estas instituciones tienen un plan de capacitación, pero en la práctica este no sirve y termina siendo únicamente una formalidad. En estas instituciones, el plan de capacitación se crea a partir de la demanda de cada área. Así, cada área manifiesta los tópicos en los cuáles sus trabajadores requerirían capacitación y el área de recursos humanos decide cuales priorizar. Por lo general, el área de recursos humanos decide usar los recursos para capacitación en todas las áreas de manera equitativa (“un poco para cada área”) por lo que al final se terminan realizando capacitaciones en temas generales, como liderazgo, ética, etc. En la práctica, estas capacitaciones no redundan en mejoras específicas para el funcionamiento de la institución.

Un ejemplo claro de una institución donde no existe una articulación entre las etapas de evaluación y el establecimiento de un plan de capacitación, es el INPE. No cuentan con un plan estratégico de evaluación del desempeño de los trabajadores, sin embargo si existe un plan de capacitaciones que finalmente es poco efectivo, puesto que no obedece a un diagnóstico de necesidades de capacitación de las áreas y de los trabajadores. Aunque, los responsables reconocen que las capacitaciones no están respondiendo a las necesidades de los trabajadores y de las áreas, aún no se hace nada al respecto.

Si bien los GR reportan una partida presupuestaria para capacitación, en la realidad este rubro no existe como para llevar a cabo ningún plan de capacitación o no se usa. Lo que realmente sucede es que cada dirección tiene sus necesidades de capacitación y busca fondos para ello. En algunos casos, proviene del 3% del presupuesto de inversiones. En la mayoría de los GR, al no existir un presupuesto con el que se pueda trabajar termina agenciándose capacitaciones generales (i.e. liderazgo) para todo el personal. Por otro lado, las universidades e instituciones como las cámaras de comercio brindan apoyo en la capacitación del personal, ya sea reduciendo las pensiones de cursos y diplomados para los trabajadores que quieran capacitarse por su cuenta.

- Instituciones que cumplen con la formalidad, pero asignan los recursos de manera más estratégica (por ejemplo, el MIMDES). Estas instituciones tienen un plan de capacitación que formulan también por demanda de cada área. Sin embargo, en conjunto con la dirección (gerencias generales o ministros), priorizan el uso de los recursos de capacitación de acuerdo a las necesidades más importantes para que la institución mejore su funcionamiento.

- Incluso en las instituciones donde la capacitación se hace a través de modelos modernos y se ha encontrado que es parte de un sistema más integral de manejo de recursos humanos, las instituciones no logran medir cuál es el impacto de estas capacitaciones en el funcionamiento de su institución. Las instituciones con planes de capacitación modernos suponen que en la medida en que la capacitación reduce la brecha entre las capacidades de los funcionarios y las competencias necesarias de acuerdo a su función, deberían mejorar la productividad de los trabajadores o alinearla más con las necesidades de la institución, pero no han logrado identificar los resultados en el desempeño de los trabajadores capacitados ni su impacto en la institución.

Esto sucede en OSINERGMIN y SENASA, donde a pesar del sistema integrado de evaluación y capacitación, no existe un avance en cuanto a la propia evaluación de las capacitaciones, es decir, todavía no se realizan evaluaciones de impacto de las capacitaciones que permitan medir de manera objetiva en qué medida estas son eficientes y de qué manera están contribuyendo a la mejora del servicio público.

- Se ha encontrado que en algunas instituciones del sector público, pero sobre todo en Gobiernos Regionales, algunos trabajadores individuales invierten en su propia capacitación. Estas capacitaciones auto-financiadas, sin embargo, no responden necesariamente a necesidades de la institución y, cuando están alineadas, no son retribuidas en el centro de trabajo. Así, existe un espacio para intervenciones de política: es posible dar incentivos para que los trabajadores busquen sus propias capacitaciones siempre que estas se alineen con lo que las instituciones públicas necesitan.

En todos los GR se reportó que los trabajadores invierten individualmente en su capacitación. Muchos de ellos entraron en la carrera pública sin haber terminado su carrera universitaria y pasados los años ya tienen sus títulos e incluso han seguido estudios de posgrado. Esta capacitación responde a sus propios intereses y preferencias y a aumentar sus niveles de empleabilidad en el mercado de trabajo.

- En todas las entidades del sector público se realiza proceso de capacitación, y suelen ser brindadas por terceros, universidades o instituciones reconocidas. Además, en algunos casos, existen un esfuerzo por realizar una réplica de la capacitación al personal por parte de funcionarios que ya han sido capacitados. Las capacitaciones se encuentran dirigidas en todos los niveles: gestión pública, especialización y otras actualizaciones. Sin embargo, aún no están definidos mecanismos de evaluación sobre las capacitaciones brindadas, con el fin de evaluar si realmente ha tenido un impacto positivo en el rendimiento del personal.

Evaluación

- Al igual que en el tema de capacitación, en el tema de evaluación se han encontrado diferencias entre las instituciones entrevistadas, que se pueden agrupar en tres:
 - Instituciones con prácticas de evaluación modernas que son parte de un sistema de manejo de RRHH más integral. Son instituciones que, de acuerdo a ley, cuentan con un plan de evaluación, pero en donde las evaluaciones se realizan a través de un protocolo que forma parte a su vez a un sistema más amplio de manejo de recursos humanos. En instituciones como SENASA u OSINERGMIN, pertenecientes a este grupo, las evaluaciones de personal son el principal insumo para diseñar los planes de capacitación. La evaluación es individualizada y se hace en base a indicadores que buscan medir las brechas entre capacidades del trabajador y los perfiles y las competencias necesarias

para su puesto (de acuerdo al MOF). Estas evaluaciones son usadas como insumo para definir las necesidades de capacitación de cada trabajador.

Una vez más destacan dentro de estas instituciones SENASA y OSINERGMIN ya que cuentan con un sólido sistema de evaluación que está respaldado por un sistema computarizado pensado y diseñado de manera práctica y que permite llevar un control y contar con un panorama más claro de las necesidades de los trabajadores. Es importante señalar que para este tipo de entidades las evaluaciones de desempeño deben tener como propósito fundamental el guiar adecuadamente los procesos de planificación de las capacitaciones.

- Instituciones donde las evaluaciones son meramente formales: (por ejemplo, Minsa e INPE): estas instituciones para cumplir con el mandato legal de realizar evaluaciones, solicitan a cada jefe de área que realice una evaluación del personal a su cargo. Deben llenar unos formatos que evalúa aspectos generales de las cualidades del trabajador, tales como puntualidad, liderazgo, es decir elementos más referidos a la disposición para el trabajo que específicos a la función del trabajador. Este formato es luego guardado luego en el legajo del trabajador. No se utiliza para nada adicional.

En este caso vemos lo que sucede en instituciones como el INPE y en algunas áreas del MINSA y MININTER donde manifestaron que por años las evaluaciones, que dependen de la opinión de un jefe de área, adolecen de objetividad y se pierden en el universo de papeles propios de este tipo de evaluaciones mal planificadas. En algunos casos se menciona haber revisado formatos de evaluación y algunos funcionarios entrevistados manifiestan haber encontrado calificaciones de trabajadores de una misma área con sistemáticas evaluaciones de 96 sobre 100 por igual, lo que hace poco creíble la efectividad de las mismas.

El Gobierno Regional de Lambayeque cumple con hacer dos evaluaciones al año, tal como lo manda la ley. Tiene formatos adecuados para la evaluación, pero el representante del sindicato señala que las evaluaciones son de rutina y no se utilizan para mejorar las competencias de los trabajadores.

En otros gobiernos regionales, como el de Cusco, no se hacen evaluaciones porque el sindicato se opone a ellas. Ellos asocian las evaluaciones con el proceso de despido (tal como ocurrió en la época de Fujimori). Además, mencionan que por ley la evaluación tiene que ser precedida por la capacitación, y sin ésta no tiene sentido evaluar al personal.

En GRs, como La Libertad y Moquegua, las evaluaciones corren por cuenta del jefe inmediato superior, que evalúa atributos generales como puntualidad, celeridad en el trabajo, etc. Los trabajadores no reciben feed-back de estas evaluaciones.

- Instituciones que cumplen con la formalidad, pero sacan algún provecho de estas evaluaciones, aun sin que éstas sean parte de un sistema de manejo de recursos humanos. Estas instituciones adecuan los formatos de evaluación para que respondan de manera directa a las necesidades de los puestos. El trabajador, además, tiene que aprobar los resultados de su evaluación. Luego se realiza algún ejercicio de socialización.

Es el caso del MIMDES y SENHAMI, instituciones donde con preocupación se vienen intentando y eventualmente realizando procesos de evaluación más

serios y objetivos y sobre todo procurando orientarlos hacia el establecimiento de necesidades de capacitación.

- En las instituciones estudiadas las evaluaciones, aun cuando se realizan no sirven para establecer incentivos positivos en los trabajadores. Como no hay promociones ni despidos, las evaluaciones no son usadas como una herramienta de gestión. Aun en las instituciones modernas, éstas sólo sirven como insumo para definir capacitaciones. Así, de flexibilizarse los regímenes laborales, y en la medida en que los sistemas de evaluación mejoren y sean utilizados, podrán servir como herramientas que mejoren la gestión pública.
- No se realiza evaluación de desempeño en todas las entidades públicas. Existe una diferencia de acuerdo al régimen laboral, en entidades que manejan el DL N° 276 no se está realizando evaluaciones porque no hay una actualización de la evaluación desde los años noventa, la cual tenía como fin el despido de los trabajadores. Sin embargo, en entidades como el MEF, el MIMDES y el MINSA se han creado directivas para la evaluación, pero en el primer caso se ha tenido problemas de formulación, por lo cual no se está realizando la evaluación; en el caso del MIMDES, aún se espera la aprobación de la directiva; y en el MINSA se considera que la evaluación, aún es poco funcional.
- En las entidades que manejan el régimen DL N° 728, que no suelen ser ministerios, sí se realizan las evaluaciones de desempeño. En algunos casos está es semestral o anual, y es dirigido directamente por las áreas de recursos humanos o administración, para luego ser dirigida a cada área, y es aquí donde los directores o jefes se encargan de realizar el proceso. Los procesos en estos organismos públicos, aunque suelen ser más estandarizados, por tener un sistema y estar dirigidos a cubrir brechas y establecer necesidades, en la mayoría de casos aún es vertical y no se realizan retroalimentación de resultados.

Promoción

- No se ha encontrado que haya un sistema de promociones que aliente a que el servidor público aumente su productividad. Las promociones se dan sólo cuando se abren plazas y se hace una convocatoria interna. En este caso se hace un concurso que puede terminar en la promoción de un trabajador que pasa a cubrir esta plaza, pero se han encontrado que estos casos son mínimos.

En todos los GRs visitados, no ha habido promoción de personal porque el número de plazas nombradas no se mueve. No hay posibilidades de nuevos ingresos ni de ascensos o promociones. Lo que sí se aprecia es que hay movilidad dentro de las diferentes direcciones, los empleados suelen rotar y asumir nuevas funciones pero con el mismo sueldo.

- Se ha encontrado que las promociones y ascensos significan aumentos salariales poco importantes.

En todos los GRs se mencionó esto. Forma parte de la distorsión que se da a nivel de incentivos monetarios para los trabajadores. El sueldo de un trabajador está formado aproximadamente por un tercio correspondiente al básico y los dos tercios restantes corresponden al incentivo del CAFAE. El problema que trae esta estructura de sueldos es, por un lado, que genera un incentivo para que los trabajadores no quieran retirarse de la carrera pública y, por otro, que genera mucha variabilidad en las remuneraciones mensuales ya que el CAFAE no se distribuye de manera similar en las diferentes instituciones del estado. Al final, se tienen personas que hacen una misma función y pertenecen a grupos ocupacionales y niveles similares pero perciben

diferentes remuneraciones. Más aún, si hay movilidad laboral entre instituciones, los trabajadores no pierden sus “derechos adquiridos” a pesar de que la política salarial sea distinta en la institución a la que se llega.

En el SENHAMI se menciona con preocupación que a pesar de que se realizan esfuerzos para propiciar la “promoción” de trabajadores a través de la colocación de personal de la institución en plazas vacantes, esto no es significativo en términos de remuneraciones; pasar de un nivel a otro puede significar sólo 300 soles mensuales adicionales.

- La promoción y ascenso en la carrera pública no se viene realizando en los últimos años, debido a la Ley del Presupuesto del Sector Público del año 2006, 2007, y 2008 (LEY N° 28652, LEY N° 28411, LEY N° 29142). La única posibilidad para el ascenso se da si una plaza de mayor jerarquía queda vacante, ante lo cual el personal debe renunciar a su nombramiento y postular a la plaza. Algunos organismos reguladores, dan esta alternativa al personal del área donde se encuentra la vacante, lo cual se realiza mediante concurso interno.

Salida de la carrera

- No se ha encontrado que este sea un tema relevante para las instituciones públicas. Las salidas se dan por muerte o por jubilación. Son muy raros los casos de despidos antes de cumplir los años de servicio dentro del sector público. Para el caso del personal contratado, las salidas se dan sobre todo cuando miembros de este personal encuentran una mejor opción laboral en otra institución.

En todos los GRs visitados se señala que la gente no quiere dar por terminada su carrera pública cuando cumple su tiempo de servicios ni cuando llega al límite de edad porque automáticamente pierde la mayor parte de su sueldo, ya que la única porción pensionable es la remuneración básica.

En el caso del GR de La Libertad se ha dado un precedente de que el Poder Judicial ha ordenado que se considere el CAFAE como parte pensionable en el sueldo de un trabajador. Esto representa una bomba de tiempo porque más trabajadores van a hacer lo mismo y esto generaría presiones en el presupuesto de las regiones ya que todo el gasto previsional se hace a través del presupuesto y no es considerado en las transferencias que hace el gobierno central.

- Las causas más recurrentes para dar término a la carrera pública es la renuncia, debido a que el personal no encuentra posibilidades de ascenso, promoción y mejoras en la remuneración. Si encuentran una mejor opción laboral, renunciaran para entrar a otra entidad pública o privada, inclusive postulando a la misma entidad, pero con la modalidad de CAS.

7 RECOMENDACIONES

7.1 Recomendaciones generales

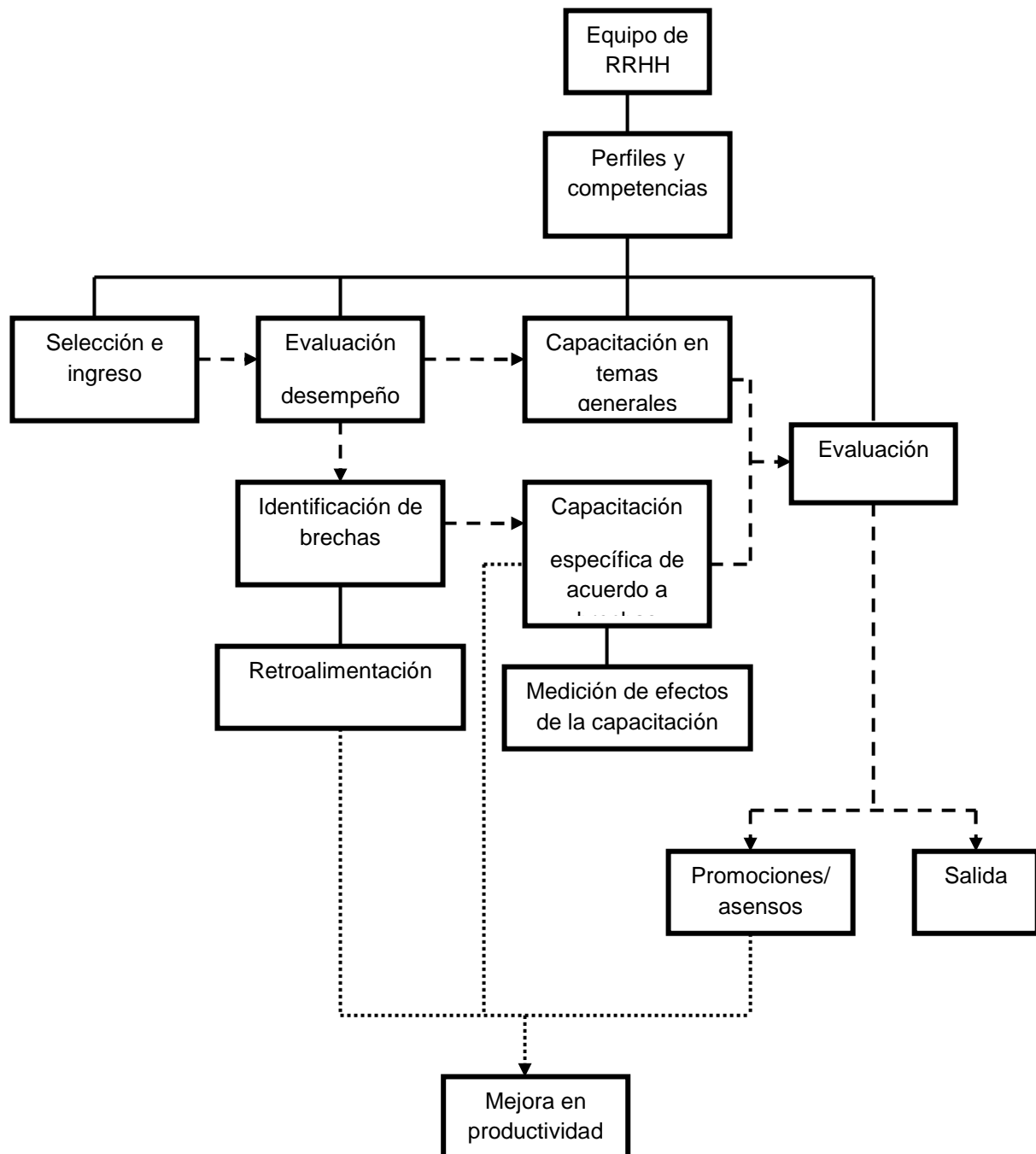
En este trabajo se ha encontrado que en general no existe un marco integrado para la administración de recursos humanos. Es decir, que distintas etapas de la carrera pública, tales como ingreso y selección, evaluación, capacitación, promociones y ascensos y salidas, no funcionan como parte de un mismo sistema dentro de las instituciones, sino

que en cada etapa se busca satisfacer la normativa sin aprovechar las complementariedades entre ellas y los beneficios que integrarlas puede traer.

El diagrama a continuación muestra un esquema general de la manera en que puede estar integrada cada una de las etapas para cumplir el objetivo de obtener mejoras en la eficiencia de cada institución.

Diagrama 2.

Integración de etapas en el manejo de recursos humanos



Una primera recomendación, que va más allá de los posibles cambios legales que se puedan implementar, tiene que ver con solucionar un problema primordial identificado en este trabajo. Con excepción de las instituciones regulatorias como OSINERGMIN, OSIPTEL y OSITRAN, en el resto de instituciones del estado, las unidades encargadas del manejo de recursos humanos, no tienen las capacidades ni posibilidades, ni operan en la práctica como verdaderas unidades de gestión de recursos humanos. Estas no parecen operar en función de proveer incentivos adecuados para el funcionario público, sino más bien, como oficinas meramente administrativas.

Por ello, una recomendación primordial es fortalecer dichas oficinas. Hay dos caminos para ello. Por un lado, es posible crear equipos *ad-hoc* conformados por especialistas que diseñen, implementen sistemas de manejo de recursos humanos modernos, y que luego transmitan sus fortalezas a los actuales equipos en cada institución para que se encarguen del monitoreo de los sistemas y propongan futuras iniciativas en la institución. Por otro lado, se puede fortalecer los equipos dentro de cada institución a través de la incorporación de personal más calificado para que cumpla con esta tarea. Pueden combinarse ambas figuras. Los problemas encontrados en las instituciones podrán solucionarse en la medida en que se cuente con áreas de recursos humanos con una visión moderna y con la fortaleza suficiente para implementar estos cambios.

Como puede verse en el diagrama, bajo el supuesto de tener equipos de recursos humanos especializados, un segundo elemento importante es contar con perfiles de trabajadores de acuerdo a sus cargos que sean actualizados frecuente y oportunamente. La actualización de estos perfiles es importante, pues define la estructura de competencias para cada cargo dentro de la institución. A partir de esta estructura actualizada es que un sistema integrado de manejo de recursos humanos que vincule actividades de selección e ingreso, con aquellas de evaluación, capacitación y promoción, puede redundar en mejoras en el desempeño de los trabajadores y de la institución. Es importante mencionar que la actualización de perfiles y competencias, debería estar a cargo del equipo de especialistas creado según la recomendación anterior.

Con estos dos condicionantes es posible pensar en un sistema de manejo de recursos humanos integrados que realice sus procesos de selección buscando personal idóneo de acuerdo a los perfiles y competencias definidos en el MOF. Este personal será luego evaluado en función de las competencias que debe tener y de la manera en la que esas competencias deben traducirse en el trabajo en la oficina. Competencias generales, tales como disposición y facilidad para trabajar en equipo, cumplimiento de plazos y actitudes para el trabajo, pueden combinarse con competencias más específicas y técnicas de acuerdo al cargo que cada trabajador ocupa. Por ello, tener dichas competencias definidas y actualizadas es primordial. Tómese en cuenta que un hallazgo del estudio es que estos perfiles ya existen en los MOF, pero no se actualizan o no se usan de manera adecuada.

Como se menciona a continuación de manera específica, la evaluación debe tener diversos objetivos, tales como recoger insumos para capacitar, pero también para otorgar tanto incentivos positivos (como promociones, asensos, aumentos y otros tipos de reconocimiento), como negativos (amonestaciones, y hasta despidos). Principalmente, debe servir de insumo para diseñar la capacitación que los trabajadores recibirán, pues es de la evaluación de donde se obtendrá información acerca de las brechas entre el desempeño de los trabajadores y lo que se espera de ellos de acuerdo a las competencias que deben tener. Se encontró que en muchas instituciones en donde se realizan evaluaciones solo por cumplir con la normativa, los trabajadores no son luego informados acerca de los resultados de dicha evaluación de una forma suficientemente detallada como para que corrijan posibles problemas en su desempeño. Por ello, se considera importante que haya una retroalimentación del trabajador a partir de los resultados de su evaluación.

Las brechas identificadas pueden ser comunes entre los trabajadores o pueden ser específicas al trabajador. Por ello, es posible diseñar dos tipos de capacitaciones a partir de dicha información, aquella que puede ser dirigida a grupos grandes de trabajadores, sea de toda la institución o por área, y aquella que debe ser dirigida a grupos más pequeños o de manera exclusiva a un trabajador si es en un tema muy técnico. Así, se vincula la capacitación a los resultados de la evaluación.

Cabe resaltar que no se ha encontrado, incluso en aquellas instituciones más modernas, la costumbre de tratar de medir o hacer seguimiento a los resultados de la capacitación. No se sabe, más que por evidencia anecdótica, el impacto que las capacitaciones tienen en la productividad de los trabajadores ni en la mejora en el desempeño de la institución. Dado que el objetivo último de un manejo moderno de recursos humanos es mejorar el desempeño general de las instituciones debería pensarse en la manera de evaluar la contribución de las capacitaciones en este.

En el diagrama se ha incluido una segunda etapa de evaluación que tiene como objetivo identificar si ha habido mejoras en el desempeño de los trabajadores. Se considera que, aunque no es estrictamente necesaria, puede ser útil para verificar si los trabajadores corrigen su desempeño, y para medir el efecto de las capacitaciones.

Tal como se ha mencionado, las evaluaciones en las instituciones que mejor las implementan proveen insumos para el diseño de capacitaciones, más no para tomar decisiones acerca de la provisión de otros incentivos al trabajador. En sistemas modernos las evaluaciones tienen objetivos diversos. Los resultados positivos constantes en la evaluación se traducen en mejoras salariales, ascensos y promociones. Por otro lado, los constantes resultados negativos en las evaluaciones pueden traducirse en la ruptura del vínculo laboral entre el empleador y el empleado. En la medida de lo posible debería incorporarse este tipo de incentivos en el sistema de manejo de recursos humanos utilizando como sustento las evaluaciones.

Antes de pasar a recomendaciones específicas que parten de los problemas identificados en cada etapa de la carrera pública, es necesario recordar, tal como se mencionó en la sección anterior, que un problema en todas las instituciones de la muestra tiene que ver con el salario percibido por los trabajadores públicos. No es mucho lo que SERVIR puede hacer con respecto a ese tema, pues son decisiones que corresponden a otras instancias del estado. Sin embargo se debe considerar que para solucionar los temas de desorden administrativos generados por las asimetrías en los ingresos monetarios, es necesario tener información censal sobre el número de funcionarios públicos, sus cargos y sus niveles reales de ingresos. Esta información censal puede ser luego actualizada cada cierto tiempo utilizando el Registro de Planillas Electrónico implementado por el MEF. La información recogida puede permitir pensar en un proceso de reforma que tienda a ordenar los niveles salariales y reducir las asimetrías y molestias causadas por dicho desorden.

7.2 Recomendaciones específicas

Ingreso a la carrera pública

- Es importante facilitar a las instituciones del estado la ejecución de las contrataciones autorizadas en las leyes de presupuesto. Para ello, es necesario flexibilizar y hacer menos costosos los procedimientos por los cuales estas contrataciones pueden ejecutarse o capacitar a los funcionarios e cómo manejar dichos procesos para que les resulte más fácil la ejecución de los planes de contratación. En concreto, después de la autorización de contrataciones, según los funcionarios entrevistados, es

necesario solicitar una ampliación presupuestaria para garantizar que existan fondos para cubrir el aumento de necesidades financieras por las nuevas contrataciones. Así, trabajar en conjunto con otras instituciones del estado (como el Ministerio de Economía y Finanzas y el congreso) para facilitar este proceso puede contribuir a que se ejecute la ampliación en el número de funcionarios públicos. Cabe resaltar que con respecto al uso de las autorizaciones para aumentar el número de plazas en la ley de presupuesto, en muchos casos, era los directivos de las instituciones quienes decidían no hacer uso de las autorizaciones pues preferían utilizar otros mecanismos de contratación que fueran más expeditivos.

- Debería tratarse de otorgar facilidades para reducir el número de contrataciones por CAS. Gran parte del personal contratado por esta vía termina realizando tareas similares o que requieren un esfuerzo mayor que aquellas realizadas por personal que está dentro de la carrera pública. En la medida en que se flexibilicen los mecanismos para contrataciones en el estado y el ingreso a la carrera pública podría darse prioridad al paso de profesionales contratados bajo este esquema. El tener un gran número de trabajadores importantes contratados en esta modalidad hace complejo el manejo de recursos humanos pues estos trabajadores no forman parte de la carrera pública y no están sujetos a los mismos beneficios que otros trabajadores del estado. A esto puede contribuir la flexibilización de los procesos para ejecutar las contrataciones, tal como se señala en la recomendación anterior.

Evaluación

- Vale la pena estudiar en profundidad los sistemas de evaluación utilizados en instituciones con un manejo de recursos humanos más moderno, tales como OSINERGMIN. Hay por lo menos dos características básicas en estos sistemas que pueden ser útiles en otras instituciones:
 - Son los insumos directos para las decisiones de capacitación.
 - Son específicas a cada trabajador.
 - Utilizan sistemas y herramientas informáticas que facilitan su implementación.

Nótese que es necesario, primero, que los perfiles y las competencias estén definidos apropiadamente, de tal manera que la evaluación califique certeramente aspectos de los trabajadores que sean relevantes para sus cargos. Para ello, la formación de equipos especializados es primordial.

- La evaluación debe considerar objetivos adicionales al de diseñar capacitaciones. Las evaluaciones deberían alimentar un sistema de incentivos permanente, que incluyan promociones/ascensos, aumentos salariales y salida de la carrera entre otras.
- Se debería hacer campañas para difundir las evaluaciones como herramientas de gestión para mejorar la productividad de los trabajadores. Ello pues se ha encontrado que se tiende a asociar las evaluaciones como algo negativo que busca justificar despidos, ceses y otras penalidades.

Capacitación

- Vale la pena estudiar en profundidad los sistemas de capacitación utilizados en instituciones con un manejo de recursos humanos más moderno, tales como OSINERGMIN. Hay por lo menos dos características básicas en estos sistemas:
 - Están vinculados directamente con el sistema de evaluación de personal, que provee insumos para determinar las necesidades de capacitación.

- Responden a las capacidades específicas de grupos de trabajadores.
- Habría que incorporar en los sistemas de capacitación modernos un mecanismo que permita identificar cómo y en que magnitud la capacitación contribuye con la productividad del trabajador en el nivel macroeconómico y con el desempeño de la institución en un nivel más agregado.
- Dada la existencia de capacitaciones por iniciativa propia e individual de los trabajadores, sería conveniente pensar en proveer incentivos reales a los funcionarios para lograr: (i) Formentar la búsqueda de oportunidades de capacitación de manera aún más intensiva, y (ii) Garantizar que las capacitaciones buscadas estén en línea con las necesidades de la institución.

Promociones y ascensos

- Recabar información certera sobre los recursos humanos a través del censo, y mantener la información actualizada a través del RTPS es crucial para definir las posibilidades de ascensos y promociones.
- Debería considerarse flexibilizar el régimen laboral para facilitar la aparición de oportunidades de promoción y ascensos en las instituciones del estado. Actualmente, los aumentos salariales y el uso de estos incentivos es muy limitado por las restricciones presupuestales dictadas al nivel del gobierno central. Por ello, podrían utilizarse los ascensos y promociones como una forma de incentivo. Sin embargo, como estos pueden darse sólo cuando se abre una plaza por la salida de algún funcionario, su uso como incentivo es muy limitado. Un ejemplo de su utilidad se encontró en OSIPTEL en donde los cuadros técnicos salen de la institución después de un tiempo para realizar estudios de post-gradados o pasar al sector privado, y las plazas se cubren mediante concursos internos. Según declaraciones de los entrevistados, estos concursos internos han funcionado como incentivos en algunas gerencias con alta rotación de personal, como la gerencia de políticas regulatorias.
- Tal como se mencionó anteriormente, las restricciones presupuestarias imponen limitaciones serias a la implementación de cualquier sistema de incentivos. Las promociones y ascensos deberían estar acompañadas de incentivos económicos adecuados. Por ello, nuevamente, es necesario flexibilizar en el mediano plazo la ley de presupuesto.

Cuadro 17.

Resumen de principales problemas identificados y recomendaciones

Conclusión	Recomendación
<i>Oficinas de Recursos Humanos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • En general se encuentra que las oficinas encargadas del manejo de recursos humanos no juegan un papel importante en la asignación y formación de dichos recursos. Tampoco se preocupan por proveer incentivos adecuados para mejorar el desempeño de los trabajadores. Por lo general son oficinas administrativas orientadas a cumplir con la burocracia establecida en las normas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear equipos de especialistas en manejo de recursos humanos que diseñen, implementen y monitoreen los sistemas de manejo de recursos humanos en las instituciones del estado. Estos equipos pueden ser parte de las instituciones o equipos <i>ad hoc</i> creados específicamente para esta tarea. Su característica es que tienen la finalidad de crear incentivos para elevar la productividad, y no cumplir únicamente tareas administrativas.
<i>Poco uso de perfiles y competencias</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ El manejo de recursos humanos no está atado a la definición y uso de perfiles y competencias para las funciones de los trabajadores. ▪ El MOF, que da sustento a la definición de perfiles y competencias, no se actualiza con una frecuencia apropiada en las instituciones centrales (excepciones, OSINERGMIN, SENASA) ▪ En los Gobiernos Regionales el MOF si es actualizado, pero no es aprovechado para articular las actividades de manejo de recursos humanos con las necesidades de la institución. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La actualización constante del MOF en su sección de perfiles por cargo es importante, pues define la estructura de competencias para cada cargo dentro de la institución. A partir de esta estructura actualizada es que se puede crear un sistema integrado de manejo de recursos humanos que vincule actividades de selección e ingreso, con aquellas de evaluación, capacitación y promoción. • La actualización del MOF, o al menos la definición de perfiles y competencias debería estar a cargo del equipo de especialistas creado según la recomendación anterior.

<i>Restricciones de presupuesto</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ En todas las instituciones se argumenta que el escaso presupuesto no permite que las instituciones implementen sistemas de manejo de recursos humanos más modernos. ▪ Los recursos son considerados insuficientes, tanto para contrataciones como para implementar talleres de capacitación y sistemas de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aunque SERVIR no tienen injerencia sobre decisiones presupuestales, es necesario que recabe información certera sobre los recursos humanos, si es que se piensa en asignar presupuesto o calcular necesidades financieras por este rubro. En ese sentido, continuar con el censo de funcionarios públicos es crucial. Asimismo, es posible mantener actualizada la información recogida utilizando plataformas ya operativas como el Registro Electrónico de Trabajadores y Servidores (RTPS).
<i>Salarios</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se considera que la estructura salarial obstaculiza la generación de incentivos apropiados para contratar y retener profesionales con competencias apropiadas y para que los entrantes y los profesionales que trabajan en la institución se desempeñen eficientemente. ▪ La estructura salarial compuesta de una porción fija y el CAFAE trae algunos problemas: i) Genera un incentivo para que los trabajadores no quieran retirarse de la carrera pública. ii) Genera mucha variabilidad en las remuneraciones mensuales ya que el CAFAE no se distribuye de manera similar en las diferentes instituciones del estado. ▪ Se tienen personas que hacen una misma función y pertenecen a grupos ocupacionales y niveles similares pero perciben diferentes remuneraciones. Si hay movilidad laboral entre instituciones, los trabajadores no pierden sus “derechos adquiridos” a pesar de que la política salarial sea distinta en la institución a la que se llega. 	<ul style="list-style-type: none"> • Como punto intermedio en el camino a proveer incentivos salariales para los trabajadores del estado es necesario contar con información que permita saber cuántos trabajadores hay en cada régimen y cuánto es lo que perciben en cada régimen. Así se pueden sincerar los sueldos, y, más aún, cuando el sistema de manejo de recursos humanos esté diseñado, calcularlos en base a productividad y utilizarlos como incentivos.

Ingreso a la carrera pública

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• En ninguna de las regiones visitadas se han dado concursos públicos para el ingreso a la carrera pública. El actual marco legal para las contrataciones de las instituciones del estado, en conjunto con restricciones presupuestarias, genera que existan muy pocas contrataciones de funcionarios públicos de carrera.• Aún en aquellas instituciones en las que se autorizó la contratación de personal, según declaraciones de los entrevistados, el proceso para hacer efectivas las contrataciones y la ampliación presupuestaria es engorroso. Los entrevistados consideran que estas autorizaciones no facilitan en la práctica la contratación de nuevo personal.• Aunque el marco legal es restrictivo, los organismos públicos tienen capacidad para encontrar maneras de contratar personal cuando es necesario. Ello se da a través de convenios con otras instituciones o a través del CAS, por ejemplo.• En aquellas instituciones donde hay trabajadores que han ingresado bajo diversos regímenes, se ha encontrado que en opinión de los entrevistados, existe desorden administrativo y una estructura de incentivos para los trabajadores deficiente. En general, se encuentra bastante descontento por la disparidad de remuneraciones entre trabajadores de cargos o funciones similares por encontrarse en regímenes diferentes (728 versus 276). | <ul style="list-style-type: none">• Es importante facilitar a las instituciones del estado la ejecución de las contrataciones autorizadas en las leyes de presupuesto. Para ello, es necesario flexibilizar y hacer menos costosos los procedimientos por los cuales estas contrataciones pueden ejecutarse o capacitar a los funcionarios en dichos procesos para que les resulte más fácil la ejecución de los planes de contratación.• Asimismo, debería irse reduciendo el número de contrataciones por CAS. El tener un número de trabajadores importante contratados en esta modalidad hace complejo el manejo de recursos humanos pues estos trabajadores no forman parte de la carrera pública, por lo que no reciben los mismos beneficios que otros trabajadores del estado. A esto puede contribuir la flexibilización de los procesos para ejecutar las contrataciones, tal como se señala en la recomendación anterior.• El sinceramiento de sueldos anteriormente mencionado en conjunto con la flexibilización de los procesos y la consecuente reducción en el número de trabajadores contratados por CAS debería ayudar a reducir las asimetrías monetarias entre trabajadores con la misma productividad y el desorden administrativo. |
|---|--|

<i>Capacitación</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se han encontrado tres tipos de instituciones de acuerdo a sus políticas y prácticas de capacitación <p style="margin-left: 40px;">Instituciones con prácticas de capacitación modernas integradas a sistemas de manejo de RRHH</p> <p style="margin-left: 40px;">Instituciones que cuentan con plan de capacitación por cumplir con la normatividad Tienen un plan de capacitación, pero en la práctica este no sirve y termina siendo únicamente una formalidad</p> <p style="margin-left: 40px;">Instituciones que cumplen con la formalidad, pero asignan los recursos de manera más estratégica Tienen un plan de capacitación que formulan también por demanda de cada área.</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Vale la pena estudiar en profundidad los sistemas de capacitación utilizados en instituciones con un manejo de recursos humanos más moderno, tales como OSINERGMIN. Hay por lo menos dos características básicas en estos sistemas: <ul style="list-style-type: none"> – Están vinculados directamente con el sistema de evaluación de personal, que provee insumos para determinar las necesidades de capacitación. – Responden a las capacidades específicas de grupos de trabajadores.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aún las instituciones con planes de capacitación modernos no han logrado identificar los resultados en el desempeño de los trabajadores capacitados ni su impacto en la institución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Habría que incorporar en los sistemas de capacitación modernos un mecanismo que permita identificar cómo y en que magnitud la capacitación contribuye con la productividad del trabajador en el nivel macroeconómico y con el desempeño de la institución en un nivel más agregado.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ En algunas instituciones del sector público, pero sobre todo en Gobiernos Regionales, algunos trabajadores individuales invierten en su propia capacitación. Estas capacitaciones auto-financiadas, pueden no responder a necesidades de la institución. Cuando están alineadas, no son retribuidas en el centro de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dada la existencia de este tipo de capacitaciones sería conveniente pensar en proveer incentivos reales a los trabajadores para que busquen sus propias capacitaciones. Estos incentivos deben lograr: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Formentar la búsqueda de oportunidades de capacitación. ▪ Garantizar que las capacitaciones buscadas estén en línea con las necesidades de la institución.

<i>Evaluación</i>	
<p>Las instituciones pueden agruparse en tres de acuerdo al desarrollo de sus sistemas de evaluación::</p> <p>Instituciones con prácticas de evaluación modernas que son parte de un sistema de manejo de RRHH más integral.</p> <p>Instituciones donde las evaluaciones son meramente formales</p> <p>Instituciones que cumplen con la formalidad, pero sacan algún provecho de estas evaluaciones, aun sin que éstas sean parte de un sistema de manejo de recursos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vale la pena estudiar en profundidad los sistemas de evaluación utilizados en instituciones con un manejo de recursos humanos más moderno, tales como OSINERGMIN. Hay por lo menos dos características básicas en estos sistemas: <ul style="list-style-type: none"> – Son los insumos directos para las decisiones de capacitación. . – Son específicas a cada trabajador. – Utilizan sistemas y herramientas informáticas que facilitan su implementación.
<ul style="list-style-type: none"> • En el primer tipo de instituciones, las evaluaciones se realizan a través de un protocolo que forma parte de un sistema más amplio de manejo de recursos humanos. Son el principal insumo para diseñar los planes de capacitación. La evaluación es individualizada y se hace en base a indicadores que buscan medir las brechas entre capacidades del trabajador y las competencias necesarias para su puesto (de acuerdo al MOF). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nótese que es necesario, primero, que los perfiles y las competencias estén definidos apropiadamente, de tal manera que la evaluación califique certeramente aspectos de los trabajadores que sean relevantes para sus cargos. Para ello, la formación de equipos especializados es primordial.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ En las instituciones estudiadas las evaluaciones, aun cuando se realizan no sirven para establecer incentivos positivos en los trabajadores. Como no hay promociones ni despidos, las evaluaciones no son usadas como una herramienta de gestión. Aun en las instituciones modernas, éstas sólo sirven como insumo para definir capacitaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema integral de manejo de recursos humanos debe considerar objetivos adicionales de la capacitación a aquel de servir de insumo directo para la capacitación. Las evaluaciones deberían alimentar un sistema de incentivos permanente, que incluyan promociones/ascensos, aumentos salariales y salida de la carrera entre otras.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ En entidades que manejan el DL N° 276, sobre todo gobiernos regionales, no se está realizando evaluaciones. No hay una actualización de la evaluación desde los años noventa, la cual tenía como fin el despido de los trabajadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se debería hacer campañas para difundir las evaluaciones como herramientas de gestión para mejorar la productividad de los trabajadores, para borrar la imagen de que estas tienen como finalidad definir despidos, ceses y otros castigos.
<p><i>Promociones o ascensos</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se ha encontrado que haya un sistema de promociones que aliente a que el servidor público aumente su productividad. Las promociones se dan sólo cuando se abren plazas y se hace una convocatoria interna. En este caso se hace un concurso que puede terminar en la promoción de un trabajador que pasa a cubrir esta plaza, pero se han encontrado que estos casos son mínimos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recabar información certera sobre los recursos humanos a través del censo, y mantener la información actualizada a través del RTPS es crucial para definir las posibilidades de ascensos y promociones.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ En todos los GRs visitados, no ha habido promoción de personal porque el número de plazas nombradas no se mueve. No hay posibilidades de nuevos ingresos ni de ascensos o promociones. Lo que sí se aprecia es que hay movilidad dentro de las diferentes direcciones, los empleados suelen rotar y asumir nuevas funciones pero con el mismo sueldo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debería considerarse flexibilizar el régimen laboral para facilitar la aparición de oportunidades de promoción y ascensos en las instituciones del estado.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se ha encontrado que las promociones y ascensos significan aumentos salariales poco importantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estas promociones y ascensos deberían estar acompañadas de incentivos económicos adecuados, para lo cual es necesario flexibilizar en el mediano plazo la ley de presupuesto.
<p><i>Salida de la carrera pública</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las salidas se dan por muerte o por jubilación. Son muy raros los casos de despidos antes de cumplir los años de servicio dentro del sector público. Para el caso del personal contratado, las salidas se dan sobre todo cuando miembros de este personal encuentran una mejor opción laboral en otra institución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Con la información sobre empleados públicos recabada, el sinceramiento y ordenamiento salarial y con la flexibilización de las leyes es posible flexibilizar las salidas de la carrera pública de manera económicamente justa para lograr con las posteriores reposiciones un equipo de funcionarios eficiente.

Anexo 1:

GUIA DE ENTREVISTA

INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

1. Personal total en cada régimen (DL 276, DL 728, CAS), como porcentaje del total de personal de la institución.
2. **Personal que está pasando a CAS en el último año? Últimos 2 años?**
3. **Personal contratado directamente (sin concurso) por sus habilidades y/o necesidad directa de la institución o proyectos en los últimos 2 años?**
4. ¿Cómo se definen las necesidades de procesos de selección en la entidad? ¿Quién lidera el proceso y quiénes participan en esta definición? Como se definen las prioridades para la contratación de nuevo personal al interior de la entidad? Tiene esta relación con los POI y PEI de la institución?
5. ¿Cuenta con perfiles desarrollados por competencias para los distintos puestos de su entidad? ¿Cuándo fue la última actualización?
6. ¿Qué instrumentos, metodología usa para la construcción y evaluación de perfiles?
7. ¿A qué grupo ocupacional de personal se prioriza en los procesos de selección?
8. Número de concursos convocados por la institución en el período 2006-2008.
9. Número de personal seleccionado en cada concurso, como porcentaje de total de personal de la institución
10. Difusión del concurso: ¿Qué instrumentos se utilizaron para difundir el concurso? ¿Con cuánto tiempo de anticipación se difundió la información del concurso? ¿Se realizó esta difusión de manera continua? ¿Por cuánto tiempo? ¿Se comunicó a la Red Cil Proempleo la convocatoria a concurso? ¿Con cuánto tiempo de anticipación se curso dicha información a la Red Cil Proempleo?
11. En el aviso de difusión del concurso, ¿se identificaron las características del cargo, los requisitos para su desempeño, lugar y fecha de recepción de documentación requerida?
12. Luego de la revisión de Curriculum Vitae, ¿cómo se contactaron a los seleccionados? ¿Qué proporción acudió a la siguiente etapa del concurso?
13. ¿Qué instrumentos de selección fueron utilizados en cada caso y que peso fue asignado a cada uno de ellos?
14. ¿Qué tipo de competencias toman en cuenta los procesos de selección? (Ej: Competencias técnicas, competencias personales, competencias de liderazgo, competencias gerenciales, competencias para el entorno organizacional) ¿Se encuentran estas competencias descritas en los perfiles de puestos? ¿Con qué instrumentos se cuenta para medir estas competencias en los procesos de selección?
15. ¿Se ha implementado algún mecanismo que permita mantener en secreto la identidad de cada candidato para los efectos de la evaluación de las pruebas y demás instrumentos de selección en lo que ello fuere posible?
16. ¿Se confeccionaron actas o existen documentos donde se dejara constancia de los fundamentos y resultados de la evaluación de cada candidato?
17. ¿Qué oficina se encuentra a cargo de los procesos de selección? ¿Está la oficina a cargo de personal con estabilidad laboral de la institución o está a cargo de personal designado o de confianza?
18. ¿Existen comités de selección encargados de los procesos de selección de la institución? ¿Cómo están conformados dichos comités? ¿La conformación de Comités es la misma para todos los concursos o estos se componen ad hoc? ¿Los miembros de los comités de selección son personal con estabilidad laboral dentro de la institución o son funcionarios designados o de confianza?
19. ¿Existe un puntaje mínimo para que los postulantes puedan acceder al cargo que postulan? ¿Cuál es dicho puntaje? ¿En qué medida el puntaje mínimo requerido correspondía con las competencias solicitadas?

20. ¿Se difunden los resultados del concurso? ¿Se publica el orden de prelación en la que quedo cada participante? ¿Por qué medio se difunden estos resultados?
21. ¿Existen mecanismos previamente establecidos y comunicados a los postulantes a fin de que estos puedan impugnar el resultado del concurso de selección de no estar de acuerdo con sus resultados
22. Número de cargos, como porcentaje del concurso convocado, que no fueron cubiertos en cada concurso
23. Grupo ocupacional (276) y nivel al que accedieron las personas ingresantes (DL 728). En porcentajes.

PROMOCIÓN EN LA CARRERA.

- 1. Número de cargos con línea de carrera definida**
2. ¿Cuántos ascensos se han producido en el período 2006-2008? Porcentaje de acuerdo a la entidad?
- 3. Ascensos: de qué cargos y a qué cargos pasan los ascendidos**
- 4. Ascensos sin concursos?**
- 5. Ascensos debido a incorporación a CAS?**
- 6. Ascensos debido a "derechos adquiridos"**
7. Grupo ocupacional (276) y nivel al que accedieron las personas ingresantes (DL 728). En porcentajes.
8. ¿Cómo se planifican los concursos de promoción al interior de la entidad?
9. ¿Qué agentes propusieron el mayor número y el segundo mayor número de promociones en el período de estudio?
10. ¿Quién tiene que autorizar la decisión de promoción?
11. ¿Los ascensos fueron otorgados luego de un concurso interno de promoción? ¿En qué porcentaje los ascensos registrados durante el periodo antes señalado fueron resultado de un concurso interno?
12. ¿Quiénes pudieron postular a dichos concursos? ¿todo el personal de la institución o sólo aquéllos que fueron calificados como personal con rendimiento sobresaliente o bueno? ¿Recibió el personal calificado con rendimiento sobresaliente algún beneficio adicional al resto del personal durante el concurso?
13. ¿Existen criterios pre- establecidos en la institución respecto del personal que por medidas disciplinarias o baja evaluación de rendimiento no pueda acceder a concursos internos de ascensos?
14. ¿Se elaboran bases para los concursos internos de selección?
15. ¿Cómo se difunden los concursos internos de promoción al interior de la entidad? ¿Por cuánto tiempo se difunden dichos concursos?
16. En el aviso de difusión del concurso, ¿se identificó las características del cargo, los requisitos para su desempeño, lugar y fecha de recepción de documentación requerida?
17. ¿Conocen los postulantes con anterioridad a los concursos internos de promoción los factores que serán materia de evaluación? ¿Conoce el personal de la entidad desde su ingreso a la entidad los factores que se tomaran en cuenta para su promoción al interior de la entidad?
18. ¿Qué tipo de competencias toman en cuenta los procesos de selección? (Ej: Competencias técnicas, competencias personales, competencias de liderazgo, competencias gerenciales, competencias para el entorno organizacional).
19. ¿Qué instrumentos de selección se utilizan en los concursos de promoción interna? ¿Cuál es el valor asignado a cada instrumento de selección? ¿Varían estos de acuerdo a los cargos a los que se postula? ¿Cómo estos instrumentos miden cada una de las competencias requeridas en los perfiles de puestos solicitados?
20. ¿Mediante qué documento se deja constancia de los fundamentos y resultados de la evaluación de cada candidato? ¿Este documento es lo suficientemente claro para que los postulantes estén en la capacidad de verificar el

- cumplimiento de las bases y la pertinencia de los antecedentes tomados en consideración al momento de su evaluación?
21. ¿Se ha implementado algún mecanismo que permita mantener en secreto la identidad de cada candidato para los efectos de la evaluación de las pruebas y demás instrumentos de selección en lo que ello fuere posible?
 22. ¿Cuáles son los criterios generales para las decisiones de promoción y cuál es el peso de cada criterio? ¿Varían estos de acuerdo a los cargos a cubrirse con dichos procesos de promoción interna y en tal sentido no existen criterios comunes para la promoción al interior de la institución? ¿Existe un puntaje mínimo para que los postulantes puedan acceder al cargo que postulan? ¿Cuál es dicho puntaje? ¿En qué medida el puntaje mínimo requerido corresponde a las competencias solicitadas?
 23. ¿Se difunden los resultados del concurso? ¿Se publica el orden de prelación en la que quedó cada participante? ¿Por qué medio se difunden estos resultados?
 24. ¿Existen mecanismos previamente establecidos y comunicados a los postulantes a fin de que estos puedan impugnar el resultado del concurso de selección de no estar de acuerdo con sus resultados?
 25. Número de cargos, como porcentaje del concurso convocado, que no fueron cubiertos en cada concurso.

TÉRMINO DE LA CARRERA.

1. Porcentaje de personas que dieron fin a la carrera por: renuncias voluntarias, cese definitivo y destitución en cada régimen (DL 276 y DL 728) durante el periodo 2006-2008.
2. ¿Cuáles fueron los argumentos presentados en cada uno de los casos?
3. Porcentaje de personas que dieron fin a la carrera por: separación por límite de edad, pérdida de nacionalidad, incapacidad permanente física y mental, ineficiencia, ineptitud o falta de disciplina comprobada.
4. ¿Cuáles fueron los criterios o documentación expuestos en cada caso?
5. Porcentaje de personas que se ha invitado al retiro por: falta de presupuesto institucional, reemplazo de personal, a pesar de mantener un contrato vigente.
6. ¿Cuáles fueron los argumentos expuestos al personal?
7. ¿Existe el manejo de compensaciones en caso de despido o invitación al retiro?
- 8. Porcentaje de cese de contratos indefinidos en los últimos 2 años**
- 9. Manejo de beneficios según el esquema de "derechos adquiridos"**

EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO.

1. ¿Cuál es la metodología de evaluación de desempeño que se utiliza en la entidad?
- 2. Criterios de evaluaciones: funcionales? Resultados?**
- 3. Herramientas de evaluación?**
4. ¿Con qué propósito se realizan las evaluaciones de desempeño? ¿Se utilizan los resultados de las evaluaciones para algún fin específico (incentivos, promociones, terminación de contrato, etc.)? ¿Existe una "nota mínima aprobatoria" o similar en las evaluaciones?
5. ¿Quién dirige el proceso de evaluación? ¿Quiénes participan en la aprobación del diseño metodológico de las evaluaciones? ¿Qué rol tienen los representantes de los trabajadores?
6. ¿Quiénes participan en las evaluaciones: como evaluadores, como evaluados?
7. ¿Se ha utilizado los servicios de alguna firma/consultor(a) externa para diseñar, implementar, analizar o validar algún proceso de evaluación?
8. ¿Qué buscan medir las evaluaciones: aspectos formales (asistencia, puntualidad), competencias (conocimientos, habilidades, etc. en relación con el perfil del puesto), resultados (logro de metas) u otros?
9. ¿Cuenta con perfiles desarrollados por competencias para los distintos puestos de su entidad? ¿Cuándo fue la última actualización?
10. ¿Con qué periodicidad se realizan las evaluaciones?

11. ¿Las evaluaciones que realiza se encuentran enfocadas a nivel individual o grupal?
12. ¿Qué diferencias existen en el tipo de evaluación empleado según (i) el personal se encuentre bajo distinto régimen de contratación; (ii) según categoría ocupacional?
13. ¿Conocen los evaluados con anticipación cuál será la forma en la que serán evaluados?
14. ¿Cuáles son los principales problemas que encuentra en la realización de procesos de evaluación de desempeño en su entidad? ¿Cuáles son las principales resistencias que encuentra para efectuar las evaluaciones?
15. ¿Se recoge la opinión del público usuario en las evaluaciones de desempeño?
16. ¿De cuál de las siguientes formas se realiza la evaluación: horizontal (entre pares), vertical unidireccional (de supervisor a subordinado), vertical bidireccional (de supervisor a subordinado y viceversa), u otra)?
17. ¿Existe alguna forma de retroalimentación sobre la evaluación (p.e. recojo de opiniones de los involucrados sobre la forma como se llevó a cabo el proceso)?
18. ¿Se publican los resultados de las evaluaciones de desempeño? ¿Al interior de la entidad? ¿Se ponen a disposición del público? ¿De qué forma?
19. ¿Existe algún mecanismo disponible al personal para reclamar sobre la calificación de su evaluación de desempeño? ¿Quién evalúa y dirime sobre estos reclamos?

CAPACITACIÓN

1. ¿Cuáles han sido las capacitaciones (por especialidad o nivel) realizadas en los últimos dos años?
2. Qué criterios o necesidades se han tomado en cuenta para efectuar las capacitaciones?
3. ¿Cómo son realizadas estas capacitaciones, se realiza según especialidad, nivel, programa, tema, entre otros?
4. Es obligación del personal asistir a las capacitaciones programadas, ¿cómo constatan la asistencia y participación?
5. Se entrega durante la capacitación y fuera de ésta material o documentos que permita al personal actualizarse?
6. ¿Estas capacitaciones han sido encargadas a algunas institución o empresas con dominio de la capacitación deseada?
7. Porcentaje de capacitaciones brindadas por instituciones y empresas, y por el organismo público en sí.
8. ¿Se otorga, esta a disposición y se informa sobre becas de curso, pasantías, entre otros con el fin de capacitar al personal?
9. ¿Se han realizado evaluaciones sobre las capacitaciones? ¿Cuáles han sido los resultados?
10. ¿Cómo estas capacitaciones brindadas están contribuyendo con la mejora del servicio público?