1243-24

PERÚ | Presidencia del Consejo de Ministros | Autoridad Nacional del Servicio Civil | Presidencia Ejecutiva

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

CARGO

Lima, 30 NOV 2010

Serpost S.A.
EL CORREO DEL PERU
ADMON. LIMA - 1
02 DIC 2010
SERV. ESPECIAL NACIONAL
S E N

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA
- 3 DIC. 2010
TRAMITE DOCUMENTARIO Y ARCHIVO

OFICIO N°682-2010-SERVIR/PE

Señor
NOLBERTO FLORES CASANI
Secretario General
Sindicato de Trabajadores Obreros de la Municipalidad de Arequipa
Arequipa.-

426719-8 2.30 p.m.
José Bellido
29496535

Asunto : Consulta sobre la evaluación a obreros

Referencia : Oficios Nros. 061 y 064-2010-SOMA/SG

Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales solicita se absuelvan algunas consultas sobre los lineamientos en el proceso de evaluación.

Al respecto, adjunto al presente el Informe Legal N° 457-2010-SERVIR/GG-OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, el mismo que cuenta con la conformidad de la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento, en virtud del cual se atiende su solicitud.

Sin otro particular quedo de usted.

Atentamente,

NURIA ESPARCH FERNANDEZ
Presidenta Ejecutiva
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

NEF/JAG/MMC
Reg. N° 11094-11095-2010

Pasaje Francisco de Zela 150
Piso 10, Jesús María
Lima 11, Perú
T. 51-1-2063370

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación Económica y Social del Perú"

INFORME LEGAL N° 457 -2010-SERVIR/GG-OAJ

A : **JORGE ARRUNÁTEGUI GADEA**
Gerente de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento

De : **MANUEL MESONES CASTELO**
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

Asunto : Consulta del Sindicato de Trabajadores Obreros de Municipalidad de Arequipa sobre la evaluación a obreros

Referencia : Oficios Nros. 061 y 064-2010-SOMA/SG

Descriptor : a) Evaluación de obreros municipales
b) Decreto Legislativo N° 1025

Fecha : Lima, 23 NOV 2010

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - O.A.J. -

Me dirijo a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual el Sindicato de Trabajadores Obreros de Municipalidad de Arequipa - SOMA solicita se absuelvan algunas consultas sobre los lineamientos en el proceso de evaluación.

I Antecedentes y Base Legal

1.1 Mediante Oficio N° 064-2010-SOMA/SG el Sindicato de Trabajadores Obreros de Municipalidad de Arequipa solicita se absuelvan las siguientes consultas:

a) Al momento de establece los lineamientos para el proceso de evaluación y luego en las evaluación, se tendrá en cuenta el estatus laboral del empleado y obrero así como los grupos ocupaciones y clasificación?
b) Las evaluaciones al personal empleado que califiquen con rendimiento distinguido y rendimiento eficiente, van a tener derecho a los ascensos dentro de la carrera administrativa?
c) SERVIR tiene proyectado establecer grupos ocupacionales y niveles para los servidores obreros?

1.2 El Decreto Legislativo N° 1023 crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado.

1.3 Mediante Decreto Legislativo N° 1025 se aprueban las Normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público, con la finalidad de establecer las reglas para la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado, como parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

1.4 Cabe señalar que mediante Decreto Supremo N° 009-2010-PCM se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025 en el que se establece que las acciones de capacitación buscan el desarrollo profesional y técnico de las personas al servicio del Estado.

II Análisis

De la competencia de SERVIR

2.1. Las competencias SERVIR para emitir opiniones en materia de servicio civil están contextualizadas en el marco de las políticas que en materia de gestión del empleo, rendimiento, desarrollo y capacitación, entre otras, emita de manera progresiva.

Siendo SERVIR un órgano rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado, no puede entenderse que como parte de sus respectivas competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa previa a la adopción de decisiones individuales en cada entidad.

En ese sentido, debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, **planteadas entre temas genéricos y vinculados entre sí,** sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos; por lo tanto, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

Del régimen de los obreros

2.2 Cabe recordar que, en la Ley N° 23853 – Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 52 se estableció que: *"Los funcionarios, empleados y **obreros**, así como el personal de vigilancia de las municipalidades **son servidores públicos sujetos exclusivamente al régimen laboral de la actividad pública** y tienen los mismos deberes y derechos de los del Gobierno Central de la categoría correspondiente"*

Sin embargo, con la promulgación de la Ley Nº 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades (vigente), queda establecido que el régimen laboral que les corresponde a los obreros municipales, es el régimen laboral de la actividad privada con todos los beneficios, derechos, y deberes que el mismo contempla.

En efecto, el artículo 37° establece sobre el Régimen Laboral que: *"Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley.*
Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, *reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen."*

Sobre el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo Nº 1025

2.3 Para evaluar la aplicación del Decreto Legislativo Nº 1025 a los obreros municipales, resulta indispensable evaluar el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo Nº 1023, en particular, lo referido al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

En efecto, conforme lo disponen los artículos 2°, 3° y 5° del Decreto Legislativo Nº 1023, el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante el Sistema) comprende a todas las entidades de la administración pública previstas en el artículo III del Título Preliminar de la Ley Nº 28175 (incluido los Gobiernos Municipales), y respecto a los temas vinculados con la gestión del empleo, el rendimiento, la compensación, el desarrollo y la capacitación, entre otros.

Asimismo, la Tercera Disposición Final del Decreto Legislativo Nº 1023, establece que el Sistema comprende a todos los regímenes de carrera y otras formas de contratación de servicios de personal utilizados por las entidades públicas.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V° B° O.A.J.

De lo señalado se desprende que, de acuerdo a la normativa vigente, el personal de las entidades públicas, incluyendo aquel que se encuentre bajo el ámbito del Decreto Legislativo Nº 728 (régimen laboral de la actividad privada) están comprendidos en el ámbito del Sistema por lo que también serán beneficiarios de las políticas de capacitación, compensación, desarrollo y rendimiento que implementará SERVIR como parte de sus competencias.

En ese sentido, el Sistema incluye a los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades, por lo que el hecho que el régimen laboral de un obrero municipal corresponda al de la actividad privada sólo implica que le son aplicables las normas de dicho régimen, más no que se encuentre excluido del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y por ende que no le sean aplicables las normas de capacitación y evaluación de rendimiento previstas por el Decreto Legislativo Nº 1025.

2.4 De otro lado, cabe señalar que el objetivo de dicha norma no es atentar contra la estabilidad laboral ni los derechos de algún trabajador, por el contrario es contar con recursos humanos debidamente capacitados a efectos de mejorar la

prestación de servicios a los ciudadanos y empresas, lo que incidirá en el incremento de ofertas de trabajo y mejor calidad de vida a la ciudadanía.

De la evaluación a los obreros municipales

2.5 Conforme lo establece el Decreto Legislativo N° 1023, SERVIR es el organismo rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, que tiene entre otras funciones, la de planificar y formular las políticas nacionales en materia de evaluación, desarrollo y capacitación para el personal al servicio del Estado.

De otro lado, de acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1025, SERVIR emitirá las normas técnicas para desarrollar e implementar la capacitación y evaluación, establecidas en dicha norma. Las disposiciones contenidas en ésta entrarán en vigencia, de forma progresiva, en la oportunidad que establezca SERVIR.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que corresponde a cada entidad efectuar, tanto la evaluación como la capacitación al personal que brinda servicios a la misma.

En el caso de la evaluación, las entidades deberán regirse y aplicar las directivas que sobre el particular, elabore y apruebe SERVIR.

En efecto, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1025 señala que SERVIR, entre otras normas técnicas, dictará la referida a los Métodos de evaluación de personal.

Dicha norma técnica, contendrá factores mensurables, cuantificables y verificables, y tomará en cuenta además factores individuales, entre otros.

De lo señalado se desprende que la norma técnica "Métodos de evaluación de personal", que en su momento dicte SERVIR contendrá factores objetivos que hagan posible la diferenciación del personal (grupos ocupacionales, actividad) sujeto a evaluación, con la finalidad de obtener resultados, que permitan garantizar una adecuada focalización de la capacitación.

Asimismo, cabe precisar que dichos factores se encontrarán dirigidos a identificar, individualizar y diferenciar al conjunto de obreros del universo de los servidores públicos, con la finalidad de que la evaluación de los obreros se encuentre acorde a sus funciones, actividades y desempeño.

2.6 Cabe mencionar que el artículo 29 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2010-PCM señala que *"La*

evaluación del desempeño es un instrumento de gestión para la mejora continua de la calidad de los servicios brindados por las personas al servicio del Estado, que tiene como objetivos la identificación de necesidades de capacitación así como la verificación y calificación de los logros de modo individual y, cuando corresponda, grupal en función a las metas establecidas institucionalmente y acordadas en el ejercicio de las funciones inherentes al cargo.(...)". (Subrayado agregado)

Además, conforme al artículo 32 del mencionado Reglamento, se han definido dos tipos de evaluación, que son complementarios, a saber: **i)** la medición de competencias[1] y **ii)** la medición del logro de metas[2].

Las evaluaciones a las que está avocado SERVIR es la correspondiente a la medición de competencias y en particular, en lo que se refiere a la medición del conocimiento que deben tener determinados servidores y funcionarios públicos respecto a los sistemas administrativos sobre los cuales desarrollan labores diarias.

Cabe señalar que dicha evaluación no tiene por finalidad determinar la permanencia o no de un servidor en un puesto de trabajo o en la entidad, sino de planificar adecuadamente las políticas de capacitación que implemente la entidad a fin que dichos recursos se dirijan a financiar capacitaciones en aquello que requieren los trabajadores y no en cualquier otra actividad no necesariamente relevante.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V° B° O.A.J.

Sólo la medición de logro de metas puede conllevar la clasificación del desempeño en categorías, que incluyen las de personal de rendimiento distinguido, buen rendimiento, rendimiento sujeto a observación e ineficiencia comprobada. En este último caso, la calificación conduce a la extinción del vínculo laboral o la terminación de la carrera.

Sobre el particular, la Tercera Disposición Complementaria Final del referido Reglamento indica que la evaluación del desempeño será progresiva, y que en el caso de la evaluación de logro de metas, SERVIR propondrá progresivamente metodologías e instrumentos, que serán validados mediante pruebas piloto el año 2010, que no conllevarán las consecuencias de clasificación del rendimiento indicadas anteriormente.

---

[1] Evaluación que tiene como objetivo identificar la brecha entre competencias óptimas para el puesto y las actuales con el fin de identificar las necesidades de capacitación de las personas al servicio del Estado; sin embargo, no conllevan las consecuencias establecidas en el artículo 41 del Reglamento.

[2] Este tipo de evaluación, tiene como objetivo medir el cumplimiento de metas con la finalidad de identificar la contribución del personal a alcanzar las metas institucionales y conocer las áreas donde se requieren ajustes para mejorar el desempeño.

De la finalidad de la evaluación

2.7 Previamente cabe precisar que la evaluación constituye una de las prerrogativas o facultades inherentes a la calidad de empleador.

2.8 De otro lado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2° del Decreto Legislativo Nº 1025, la finalidad del mencionado dispositivo es la **capacitación** de los servidores que prestan servicios en las entidades públicas, buscando con ello la mejora de la calidad de los servicios que recibe el ciudadano, así como una adecuada gestión de los recursos públicos asignados a las entidades de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional o local).

Asimismo, la capacitación y evaluación del servidor público tiene dos objetivos concretos: **i)** estandarizar el conocimiento de los operadores administrativos de manera tal que las decisiones que adopten las entidades sean comunes respecto a aquellos requerimientos y necesidades que resulten similares, lo que permita la predictibilidad de las decisiones administrativas, así como la institucionalidad de las políticas públicas, independientemente de los partidos políticos que accedan al poder o la rotación de personas que ocupen cargos públicos; **ii)** identificar las brechas entre las competencias con las que actualmente cuentan los servidores o funcionarios públicos, con el conocimiento, habilidades y destrezas que el cargo requiere para una adecuada atención a los intereses y objetivos estatales.

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V°B° O.A.J.

En ese sentido, junto a la capacitación, la evaluación de los méritos individuales y desempeño del cargo es fundamental para la mejora de la eficacia de la administración pública, por lo que la evaluación de desempeño deviene en un proceso integral, sistemático y continuo de apreciación objetiva y demostrable del conjunto de actividades, aptitudes y rendimiento del trabajador.

Cabe mencionar que las evaluaciones de desempeño, serán tomadas en consideración como de los factores para el ascenso, de a acuerdo a la normativa vigente.

Funciones de SERVIR

2.9 Previamente cabe mencionar que conforme a la Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N° 28175, *"Los regímenes especiales existentes al momento de la publicación de la presente Ley deberán ser revisados y adecuados a la misma en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la promulgación de la presente Ley, para lo cual el Poder Ejecutivo presentará al Congreso los proyectos de ley correspondientes."*

De otro lado, la Primera Disposición Transitoria de la Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, señala que, *"Con excepción de la Décima Disposición Transitoria, lo establecido en las siguientes Disposiciones Transitorias*

es de cumplimiento hasta la implementación de las normas que regulen el Sistema de Remuneraciones del Empleo Público, conforme lo dispuesto en la Ley Marco del Empleo Público - Ley Nº 28175 y la Ley que desarrolla el artículo 39 de la Constitución Política en lo que se refiere a la jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado - Ley Nº 28212." (subrayado agregado)

De acuerdo con las funciones asignadas en el Decreto Legislativo N° 1023, es función de SERVIR, entre otras, la formulación de las políticas nacionales en materia de recursos humanos y la organización del trabajo.

En ese sentido, SERVIR se encuentra investigando y clasificando la información obtenida respecto de los diferentes regímenes existentes en la administración pública.

De la autonomía de los Gobiernos Locales

2.10 Respecto de la autonomía de los gobiernos locales cabe tener en cuenta lo establecido en el artículo 42 de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización concordado con el artículo 73 de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, referido a que son competencias exclusivas de los municipios las siguientes:

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL V° B° OAJ

"a) Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.
b) Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
c) Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.
d) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.
e) Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad.
f) Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local.
g) Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.
h) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.
i) Otras que se deriven de sus atribuciones y funciones propias, y las que señale la Ley."

Competencias, dentro de las cuales no se advierte las correspondientes a la normativa en sistemas administrativos.

2.11 Por su parte, la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en su artículo 43 define a los Sistemas como los conjuntos de principios, normas, procedimientos,

técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno.

Asimismo, en el artículo 44 de la precitada Ley se señala que los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, la cual dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito. Siendo uno de dichos Sistemas Administrativos, el referido a la Gestión de Recursos Humanos, el mismo que se encuentra a cargo de SERVIR.

Ahora bien, en ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, entre ellos, el de Gestión de Recursos Humanos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Cabe señalar que, conforme lo dispone el artículo 46 de la Ley N° 29158, esta disposición no afecta la autonomía de los Organismos, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas.

En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1025 no atenta contra norma alguna y menos contra las Leyes Nros. 27783 y 27972.

III. Conclusiones

3.1 De acuerdo a lo expuesto, corresponde a SERVIR emitir las normas técnicas, entre otras sobre los Métodos de evaluación de personal, y a las entidades públicas realizar las evaluaciones ciñéndose a dichos lineamientos.

3.2 La norma técnica "Métodos de evaluación de personal", que en su momento dicte SERVIR contendrá factores objetivos que hagan posible la diferenciación del personal (grupos ocupacionales, actividad) sujeto a evaluación, con la finalidad de obtener resultados, que permitan garantizar una adecuada focalización de la capacitación.

Asimismo, dichos factores se encontrarán dirigidos a identificar, individualizar y diferenciar al conjunto de obreros del universo de los servidores públicos, con la finalidad de que la evaluación de los obreros se encuentre acorde a sus funciones, actividades y desempeño.

3.3 El Decreto Legislativo Nº 1025 que norma la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado es de aplicación, también, a los obreros municipales,

considerando que su objetivo es la mejora de la calidad de los servicios que recibe el ciudadano lo cual implica también los servicios (funciones operativas) que ellos desarrollan.

3.4 El Decreto Legislativo N° 1025 no contraviene las Leyes Nros. 27783 ni la 27972, ni ningún otro dispositivo. El objetivo de dicha norma no es atentar contra la estabilidad laboral ni los derechos de algún trabajador, sino poder contar con recursos humanos debidamente capacitados.

Finalmente, remito para su consideración el proyecto de Oficio de respuesta respectivo para vuestra visación y de estimarlo pertinente, trámite correspondiente ante la Presidencia Ejecutiva.

Atentamente,

MANUEL MESONES CASTELO
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

OAJ/MMC/tnr
c/tnr/2010/Informes/Evaluación de obreros-SOMA